

Studie

Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie

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

Berlin, Juni 2021



Erstellt im Auftrag des DGB Bundesvorstands
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik
www.dgb.de/wfs

Inhaltsverzeichnis

0.	Vorbemerkung	5
1.	Schuldenbremse und Notlagenverschuldung des Bundes	6
1.1.	Die Schuldenregel im Grundgesetz	6
1.1.1.	Abgrenzung zu den europäischen Schuldenregeln	6
1.1.2.	Gestaltungen durch den Bund	9
1.1.3.	Extrahaushalte	10
1.2.	Die Notlagenverschuldung des Bundes	14
1.2.1.	Nachträge zum Bundeshaushalt 2020	14
1.2.2.	Bundeshaushalt 2021	14
2.	Schuldenbremse und Notlagenverschuldung der Länder	17
2.1.	Umsetzung in Landesrecht	17
2.2.	Gestaltungsmöglichkeiten der Notlagenverschuldung	21
2.3.	Baden-Württemberg	27
2.3.1.	Die Schuldenregel in Baden-Württemberg	27
2.3.2.	Die Notlagenverschuldung in Baden-Württemberg	31
2.4.	Bayern	35
2.4.1.	Die Schuldenregel in Bayern	35
2.4.2.	Die Notlagenverschuldung in Bayern	36
2.5.	Berlin	38
2.5.1.	Die Schuldenregel in Berlin	38
2.5.2.	Die Notlagenverschuldung in Berlin	40
2.6.	Brandenburg	41
2.6.1.	Die Schuldenregel in Brandenburg	41
2.6.2.	Die Notlagenverschuldung in Brandenburg	45
2.7.	Bremen	49
2.7.1.	Die Schuldenregel in Bremen	49
2.7.2.	Die Notlagenverschuldung in Bremen	50
2.8.	Hamburg	52
2.8.1.	Die Schuldenregel in Hamburg	52
2.8.2.	Die Notlagenverschuldung in Hamburg	54
2.9.	Hessen	56
2.9.1.	Die Schuldenregel in Hessen	56
2.9.2.	Die Notlagenverschuldung in Hessen	59
2.10.	Mecklenburg-Vorpommern	62
2.10.1.	Die Schuldenregel in Mecklenburg-Vorpommern	62
2.10.2.	Die Notlagenverschuldung in Mecklenburg-Vorpommern	63
2.11.	Niedersachsen	65
2.11.1.	Die Schuldenregel in Niedersachsen	65
2.11.2.	Die Notlagenverschuldung in Niedersachsen	67

2.12. Nordrhein-Westfalen	70
2.12.1. Die Schuldenregel in Nordrhein-Westfalen	70
2.12.2. Die Notlagenverschuldung in Nordrhein-Westfalen	72
2.13. Rheinland-Pfalz	74
2.13.1. Die Schuldenregel in Rheinland-Pfalz	74
2.13.2. Die Notlagenverschuldung in Rheinland-Pfalz	76
2.14. Saarland	78
2.14.1. Die Schuldenregel im Saarland	78
2.14.2. Die Notlagenverschuldung in Rheinland-Pfalz	79
2.15. Sachsen	82
2.15.1. Die Schuldenregel in Sachsen	82
2.15.2. Die Notlagenverschuldung in Sachsen	87
2.16. Sachsen-Anhalt	92
2.16.1. Die Schuldenregel in Sachsen-Anhalt	92
2.16.2. Die Notlagenverschuldung in Sachsen-Anhalt	92
2.17. Schleswig-Holstein	94
2.17.1. Die Schuldenregel in Schleswig-Holstein	94
2.17.2. Die Notlangeverschuldung in Schleswig-Holstein	95
2.18. Thüringen	97
2.18.1. Die Schuldenregel in Thüringen	97
2.18.2. Die Notlagenverschuldung in Thüringen	97
3. Ausblick	100

Literatur

Abkürzungen

BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
ESVG	Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen
EUGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz
HV	Hessische Verfassung
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
Sonstige FEU	Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
VvB	Verfassung von Berlin
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Länderabkürzungen

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BE	Berlin
BB	Brandenburg
HB	Bremen
HH	Hamburg
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen

0. Vorbemerkung

Das Jahr 2020 stellt für den Bund und die Länder in dreifacher Hinsicht eine finanzpolitische Zäsur dar.

Erstens enden für die ostdeutschen Bundesländer und Berlin mit dem alten Länderfinanzausgleich auch die Zahlungen des Bundes im Rahmen des Solidarpakts II. Finanzföderalistisch kommt die Nachwendezeit zum Abschluss.

Zweitens gilt für alle Länder ab 2020 das Neuverschuldungsverbot des Grundgesetzes. Alle Länder haben die Schuldenregel in Landesrecht umgesetzt und nutzten so den vom Grundgesetz eingeräumten Gestaltungsspielraum. Die Umsetzung erfolgte dabei sehr unterschiedlich. So kann das Verschuldungsverbot in der Landesverfassung oder einfachgesetzlich verankert werden. Auch können die Ausgestaltung der Konjunkturbereinigung, die Bereinigung der Saldi um finanzielle Transaktionen, die Ausnahmeregeln für Notlagen und die Berücksichtigung von Extrahaushalten unterschiedlich implementiert werden. Im Ergebnis entstanden zusätzlich zur Schuldenbremse des Bundes weitere 16 Schuldenbremsen der Länder.

Drittens traf die Pandemie die öffentlichen Haushalte im Jahr 2020 mit voller Wucht. Die Finanzierungssaldi des Bundes und der Länder drehten sich von einem Überschuss im Jahr 2019 (26,5 Mrd. Euro) in ein massives Defizit im Jahr 2020 (-170,2 Mrd. Euro). Der Bund und alle Länder mussten sich auf die Ausnahmeregel im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen berufen. Zusätzlich konnten einige Länder auf Reserven in Rücklagen und Sondervermögen zurückgreifen und so die Nettokreditaufnahme reduzieren. Auch im Jahr 2021 und 2022 werden der Bund und die Länder die Haushalte nur bei fortgesetzter Notlagenverschuldung oder durch Nutzung von Rücklagen ausgleichen können.

Nach einem haushaltspolitisch goldenen Jahrzehnt, das durch stark steigende Steuereinnahmen, sinkende Zinskosten und rückläufige Schuldenstandsquoten geprägt war, befinden sich die öffentlichen Haushalte erneut im Krisenmodus. Die Verlässlichkeit der Haushaltsplanung ist pandemiebedingt massiv eingeschränkt. Erschwerend kommt hinzu, dass das goldene Jahrzehnt nicht genutzt wurde, um die unzureichende öffentliche Investitionsquote zu steigern. Die Pandemie hat zudem die massiven Defizite im Bereich der Digitalisierung, der Gesundheitsversorgung und der Staatsverwaltung schonungslos offengelegt. Zugleich hat sich ein gesellschaftlicher Konsens herausgebildet, die Anstrengungen im Kampf gegen den Klimawandel zu verstärken. Auch hierfür sind in hohem Maße öffentliche Investitionen und Staatsausgaben nötig.

Die vorgelegte Studie analysiert – auch in Abgrenzung zu den europäischen Regeln – die Schuldenregel des Grundgesetzes und ihre einfachgesetzliche und verfassungsrechtliche Umsetzung in den Ländern. Von besonderem Erkenntnisinteresse ist, ob der Bund und die Länder bestehende ausgabenseitige Spielräume des Grundgesetzes nutzen oder diese Spielräume bei der Umsetzung bewusst verringern. Dies betrifft beispielsweise die Einbeziehung rechtlich selbstständiger Extrahaushalte bei der Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme. Auch die jeweils gewählten Konjunkturbereinigungsverfahren sind relevant dafür, ob die Landespolitik auf exogene Schocks angemessen antizyklisch reagieren kann.

Anknüpfend an die jeweiligen Schuldenregeln werden die haushaltspolitischen Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Abwehr der Pandemie untersucht. Grundlage hierfür sind die beschlossenen Nachtragshaushalte und neuen Haushaltspläne.

Die haushaltsrechtliche Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen erfolgte sehr unterschiedlich: Entweder über den Kernhaushalt, mittels Rücklagen oder über Sondervermögen. Die Nutzung überjähriger Modelle mittels kreditfinanzierter Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen ist staatsrechtlich nicht unumstritten. Umstritten ist ebenso, in welchem Umfang und für welche Dauer Notlagenkredite genutzt werden dürfen. Das Gutachten gibt hierzu den Stand der staatsrechtlichen Diskussion wieder und diskutiert die unterschiedlichen haushaltspolitischen Ansätze.

1. Schuldenbremse und Notlagenverschuldung des Bundes

1.1. Die Schuldenregel im Grundgesetz

Die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG umfasst die Haushalte des Bundes und der Länder und trat für den Bund bereits im Jahr 2011 in Kraft. Eine Übergangsregelung sah den schrittweisen strukturellen Haushaltsausgleich des Bundes bis 2016 vor. Die Haushalte von Bund und Ländern sind „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Die Norm umfasst auch rechtlich unselbstständige Sondervermögen, die von der alten Kreditbegrenzungsregel des Art. 115 Abs. 2 GG ausgenommen waren. Unter Sondervermögen sind auch Betriebe des Bundes nach § 26 BHO und nach § 26 der jeweiligen LHO zu subsumieren.

Eine Einschränkung erfolgt in Art. 143d Abs. 1 Satz 1 GG. Bereits am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditemächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. Diese Regelung betrifft bspw. den Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin). Da sich Art. 143d GG auf die Artikel 109 GG und 115 GG bezieht, gilt die Ausnahme für „alte“ Sondervermögen auch für die Länder. Nach Art. 143d Abs. 1 gilt das Verschuldungsverbot des Art. 109 GG für die Länder erst ab dem Jahr 2020.

Für den Bund ist das absolute Verschuldungsverbot in Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG dahingehend abgemildert, dass der Vorschrift entsprochen wird, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35% des BIP nicht überschreiten.¹ Im Unterschied zu den europäischen Schuldenregeln sind Sozialversicherungen und Kommunen nicht erfasst. Zusätzlich sieht Art. 115 GG eine symmetrische Konjunkturbereinigung und die Möglichkeiten von Ausnahmen im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen vor. Näheres, insbesondere die Bereinigung um finanzielle Transaktionen, soll ein Bundesgesetz regeln. Diese Vorgabe wurde mit der Verabschiedung des Art. 115-Gesetz umgesetzt.

1.1.1. Abgrenzung zu den europäischen Schuldenregeln

Im Unterschied zur grundgesetzlichen Schuldenbremse erfassen die europäischen Schuldenregeln (Vertrag von Maastricht, Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie Fiskalpakt) den gesamten Sektor Staat im Sinne der VGR. Damit werden neben Kommunen und Sozialversicherungen auch alle rechtlich selbstständigen Einheiten, die von den statistischen Ämtern dem Sektor Staat zugeordnet werden, berücksichtigt (zur Abgrenzung siehe ausführlich Abschnitt 1.1.3.). Die europäischen Schuldenregeln sind daher hinsichtlich der Einbeziehung des gesamten Sektors Staat restriktiver als die grundgesetzliche Schuldenbremse.

Das Maastricht-Defizit ist der Saldo der Einnahmen und der Ausgaben des Gesamtstaates in Abgrenzung der VGR. Es ist daher nicht identisch mit dem Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte (Bereinigte Einnahmen abzgl. Bereinigte Ausgaben). Das Maastricht-Defizit wird daher aus den öffentlichen Haushalten in Form einer Überleitungsrechnung bestimmt.²

Weniger restriktiv sind die europäischen Regeln jedoch hinsichtlich der erlaubten Verschuldung im Verhältnis zum BIP. So sah der Vertrag von Maastricht als Teilnahmevoraussetzung für die Währungsunion die Einhaltung der Referenzwerte für das Defizit von 3% und für die Schuldenquote von 60% vor. Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurden diese Vorgaben im Jahr 1997 dauerhaft festgeschrieben und in den Jahren 2005 und 2011 fortgeschrieben.³ Der SWP verfügt über eine präventive und eine korrektive Komponente.

¹ Dabei ist gemäß § 4 Artikel 115-Gesetz das BIP des dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres zugrunde zu legen. Da das BIP in den meisten Jahren nominal wächst, liegt die zulässige Verschuldung gemessen am BIP des betreffenden Haushaltsjahres regelmäßig etwas unter 0,35%.

² In Deutschland ist die Bundesbank für die Ermittlung des Maastricht-Schuldenstands und das Statistische Bundesamt für die Berechnung des Maastricht-Defizits sowie für die maßgebliche Abgrenzung des Staatssektors verantwortlich.

³ Der SWP stützt sich auf die Artikel 121 und 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und auf das dem Vertrag beigefügte Protokoll Nr. 12. Artikel 136 bildet die Grundlage für Maßnahmen, die speziell für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums gelten. Die präventive Komponente wurde durch die (2005 und 2011 überarbeitete) Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 eingerichtet.

Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen der präventiven Komponente verpflichtet, ihre strukturellen, d.h. konjunkturbereinigten, Haushaltssalden zu verbessern. Es wurden sogenannte mittelfristige Haushaltsziele (MTO) definiert, die für die meisten Länder auf 0,5 % bis -1 % des BIP festgelegt sind. Bei Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören oder am Wechselkursmechanismus II teilnehmen, darf das MTO nicht -1 % des BIP unterschreiten. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass sich die Staatsschuldenquote in hoch verschuldeten Mitgliedstaaten innerhalb eines angemessenen Zeitraums der im Vertrag festgelegten Obergrenze von 60 % des BIP annähert. Die korrektive Komponente des Pakts umfasst das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Dieses Verfahren wird eingeleitet, wenn ein Mitgliedstaat die im Vertrag verankerte Haushaltsdefizitgrenze von 3 % des BIP überschreitet oder seinen über die Marke von 60% des BIP hinausgehenden Schuldenstand unzureichend abbaut.

Theoretisch können bei anhaltender Zielverletzung finanzielle Sanktionen verhängt werden, doch ist das Regelwerk mittlerweile durch viele Verfahrensschritte und Ermessensspielräume zur Verhinderung von Sanktionen gekennzeichnet. Die Vorgaben wurden seit 1999 daher vielfach verfehlt.

Im Jahr 2012 wurde der SWP durch den völkerrechtlichen (bilateralen vereinbarten) Fiskalvertrag ergänzt.⁴ Der gesonderte Fiskalpakt hatte das maßgebliche Ziel, die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu verschärfen und in nationales Recht umzusetzen. Nach dem Fiskalpakt darf das strukturelle Defizit 0,5% des BIP nicht überschreiten, solange die Schuldenstandsquote über 60% des BIP liegt. Erst wenn die Schuldenstandsquote „erheblich“ unter 60% des BIP liegt, darf das strukturelle Defizit maximal bei 1% des BIP liegen.

Im Fiskalvertrag haben sich alle EU-Staaten außer Tschechien und Kroatien zudem verpflichtet, einheitliche und dauerhaft verbindliche Haushaltsregeln in ihre nationalen Rechtsordnungen, vorzugsweise auf Verfassungsebene, aufzunehmen. Die vertraglich zugesicherte Umsetzung in nationales Recht erfolgte in § 51 HGrG, das das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen auf eine Obergrenze 0,5% des BIP begrenzt.

Da im Vertrag keine Kündigungsmöglichkeit vorgesehen ist, kann er nach herrschender Rechtsmeinung nicht einseitig gekündigt werden (WD 2012).⁵ Kritiker sprechen von einer damit einhergehenden Entmachtung des Bundestags, da Deutschland die Hoheit über wesentliche Teile der Finanzverfassung verliere (Bovenshulte und Fisahn 2012). Ein weiterer rechtlicher Einwand betrifft die Zuständigkeit des EUGH im Fall von Vertragsverletzungen und dessen Recht, Sanktionen zu verhängen, sofern ein verurteilter Vertragsstaat seinen Verpflichtungen aus dem Urteil nicht nachkommt. Eine Minderheitsposition argumentiert, dass das „Nicht-Verfassungsorgan“ EuGH „über den Inhalt des Grundgesetzes“ entscheide, sei mit der zu wahrenen Verfassungsidentität nicht vereinbar (Fisahn 2012).

Die grundgesetzliche Schuldenbremse schöpft demnach einen Verschuldungsspielraum von 0,15% des BIP, den die europäischen Regeln ermöglichen, nicht aus. Dieser Spielraum könnte ohne Änderung des Grundgesetzes auch von den Sozialversicherungen, den Kommunen oder rechtlich selbstständigen Extrahaushalten in Anspruch genommen werden. Für eine Inanspruchnahme durch die Kernhaushalte der Länder oder des Bundes bedürfte es hingegen einer Änderung des Grundgesetzes.

Durch die Parallelität der nationalen und europäischen Regeln ist es demnach möglich, dass der Bund und/oder die Länder zwar die grundgesetzliche Schuldenbremse einhalten, aber der Gesamtstaat durch Kreditaufnahmen bei Einheiten des Staatssektors, bei den Sozialversicherungen, Extrahaushalten oder bei den Kommunen gegen die europäischen Regeln verstößt.

⁴ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag): Zwischenstaatlicher Vertrag, der am 2. März 2012 von den Staats- und Regierungschefs aller EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik unterzeichnet wurde.

⁵ Art. 56 Abs.1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK), deren Inhalt überwiegend als Völkergewohnheitsrecht anerkannt ist, bestimmt, dass ein völkerrechtlicher Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht grundsätzlich nicht einseitig kündbar ist. Eine einseitige Kündigung ohne explizite Kündigungsklausel und nach freiem Ermessen ist grundsätzlich nicht möglich. Es gilt der völkerrechtliche Grundsatz „pacta sunt servanda“.

Ebenso kommt es durch Rücklagenbewegungen zu Abweichungen. Zuführungen an Rücklagen erhöhen die für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme, aber nicht den für die europäischen Regeln relevanten Finanzierungssaldo.

Tabelle 1: Schuldenbremse des Grundgesetzes und EU-Fiskalregeln im Vergleich

	Schuldenbremse	Stabilitäts- und Wachstumspakt / Fiskalpakt
Staatlicher Teilssektor	Bund und Länder	Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung)
Statistische Grundlage	Finanzstatistik	ESVG
Abgrenzung	Bund: Kernhaushalt und Sondervermögen (ausgenommen: am 31.12.2010 bestehenden Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen) Länder: unterschiedlich, aber mindestens so wie der Bund	Sektor Staat gemäß ESVG
Relevante Verschuldung	Nettoneuverschuldung	Finanzierungssaldo
Defizitkonzept	Bund: bereinigt um Konjunktoreffekte und finanzielle Transaktionen Länder: unterschiedliche Bereinigung	Unbereinigtes Defizit und strukturelles Defizit
Defizitgrenze	Bund: 0,35% des BIP Länder: 0% des BIP	3% des BIP (Maastricht); strukturelles Defizit („Mittelfristziel“) in Abhängigkeit von der Schuldentragfähigkeit; Fiskalpakt: 0,5% strukturelles Defizit bzw. 1% bei Schuldenquote deutlich unter 60%
Relevantes BIP für das Defizit	Bund: Jahr vor dem Jahr der Haushaltsaufstellung	BIP des jeweiligen Jahres
Schuldengrenze	keine	60% des BIP
Rechtsgrundlagen	Art. 109 und 115 GG; Ausführungsgesetz und Verordnung zu Art. 115; Landesverfassungen, Landesgesetze und -verordnungen	Artikel 126 und Protokoll Nr. 12 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Fiskalpakt vom 02.03.2012

Quelle: Dullien et al. 2021a, eigene Darstellung.

Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet nicht nur den Bund, sondern auch die Länder zur Einhaltung der europäischen Defizitgrenzen. Sollten EU-Strafzahlungen gegen Deutschland verhängt werden, sind diese nach Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG von Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 zu tragen. Nach Art. 109 Abs. 5 S. 2 GG wird die Sanktionslast der Länder zu 35% nach der Zahl der Einwohner bemessen („Solidarbeitrag“) und zu 65% nach dem Verursachungsbeitrag. Solche Strafzahlungen sind jedoch in Anbetracht der vielfachen Überschreitungen anderer Mitgliedsstaaten sowie der fiskalischen Folgen der Pandemie mittelfristig außerordentlich unwahrscheinlich.

Im Rahmen der europäischen Verträge (Stabilitäts- und Wachstumspakt) sowie durch den völkerrechtlichen Fiskalpakt haftet die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat für die Einhaltung der europäischen Regeln. Ein einzelnes Bundesland ist nur verpflichtet, die grundgesetzliche Schuldenbremse im Rahmen seiner jeweiligen landesrechtlichen Umsetzung einzuhalten.

Zur Überprüfung der Regeln der Vorgaben nach Art. 109 GG und der Vorgaben nach § 51 HGrG wurde der Stabilitätsrat geschaffen.⁶ Wesentliche Aufgabe des Stabilitätsrates ist die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder. Ziel ist es, drohende Haushaltsnotlagen bereits in einem frühen Stadium zu erkennen, um rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

⁶ Vgl. Stabilitätsratsgesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

Der Stabilitätsrat stellt für alle Länder nach einem harmonisierten Analyseverfahren die strukturelle Nettokreditaufnahme fest. Hierbei kommt eine Ausgleichskomponente zur Anwendung, die bestimmten länder- und landesspezifischen Aspekten Rechnung tragen soll: „Die Ausgleichskomponente besteht für alle Länder aus einer allgemeinen Pauschale von insgesamt 0,15 % des BIP, die nach Einwohnern auf die einzelnen Länder verteilt wird“ (Stabilitätsrat 2020, 19).

Zur Wahrung der Haushaltsautonomie der Länder verfügt der Stabilitätsrat selbst im Falle der Feststellung eines Verstoßes gegen die Schuldenbremse über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten (LRH BB 2018, 49). Das schärfste Schwert des Stabilitätsrats ist – ähnlich wie bei den Rechnungshöfen – die Unterrichtung der Parlamente.

1.1.2. Gestaltungen durch den Bund

Finanzielle Transaktionen

Nach § 3 Art. 115-Gesetz sind Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für Darlehensvergaben bei der Berechnung des strukturellen Defizits herauszurechnen. Ebenso bleiben Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüssen bei der Berechnung des strukturellen Defizits unberücksichtigt.⁷ Diese Bereinigung um finanzielle Transaktionen bei der Berechnung des strukturellen Saldos erfolgt in Anlehnung an die Systematik der VGR, bei der Transaktionen, die rein finanziellen Charakter haben und an der Nettovermögenposition nichts ändern, ebenfalls unberücksichtigt bleiben.⁸ Würde der Staat ein Unternehmen kreditfinanziert erwerben und doppisch buchen, käme es im Soll zu einer Kreditbelastung (Verbindlichkeit) und im Haben zu einer Vermögensbuchung (Forderung) in gleicher Größe. Die Eigenkapitalposition bliebe unverändert. Es käme nur zu einer Bilanzverlängerung (Erhöhung der Bilanzsumme).⁹ Nicht unter finanzielle Transaktionen im Sinne der VGR und damit der Schuldenbremse fallen der Erwerb oder die Veräußerung von Sachvermögen (Immobilien, Fremdwährungen, Gold, Kunst usw.), da diese Vorgänge nicht zu einer parallelen Buchung einer Verbindlichkeit und Forderung in gleicher Höhe führen. Demnach erhöht der Verkauf eines Grundstücks den strukturellen Saldo, der Verkauf einer grundstückshaltenden Gesellschaft hingegen nicht.

Die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen führt dazu, dass Beteiligungsveräußerungen des Bundes keinen zusätzlichen Handlungsspielraum im Regime der Schuldenbremse eröffnen. Zugleich schränkt die Schuldenbremse Beteiligungserwerbe nicht ein.

Konjunkturbereinigung

In § 5 Art. 115-Gesetz ist das Verfahren zur Konjunkturbereinigung festgeschrieben. Der Bund übernimmt hierbei das Produktionslückenverfahren der Europäischen Union. Kritisiert wird am Verfahren, dass es sehr konjunktursensibel ist und droht, im Abschwung krisenverschärfend zu wirken (siehe ausführlich Truger 2019a).

⁷ In den Finanzstatistiken gehen diese finanziellen Transaktionen hingegen mit Ausnahme der sogenannten besonderen Finanzierungsvorgänge (unter anderem Schuldenaufnahme und -tilgung am Kreditmarkt, Zuführung zu und Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen) in den Saldo ein.

⁸ Im ESVG 2010, Ziffer 5.02 heißt es: „Eine finanzielle Transaktion zwischen institutionellen Einheiten beinhaltet die gleichzeitige Entstehung oder Auflösung einer Forderung und der ihr gegenüberstehenden Verbindlichkeit, die Übertragung des Eigentums an einer Forderung oder die Übernahme einer Verbindlichkeit.“

⁹ Vgl. Heil und Heidel 2018 hinsichtlich des Finanzierungssaldos des Staates in den Finanzstatistiken und den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Notlagen

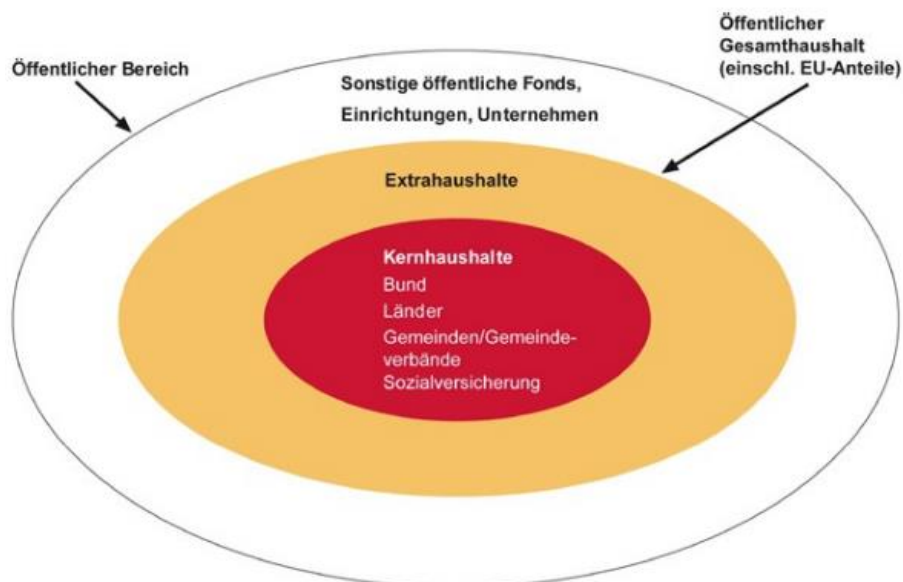
Notlagen (Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen) sind in § 6 Art. 115-Gesetz geregelt. Die Kreditgrenzen können durch einen Beschluss des Deutschen Bundestags überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu versehen. Die aufgenommenen Kredite sind innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen.

1.1.3. Extrahaushalte

Der Begriff des Extrahaushalts stammt aus der Systematik der VGR. Er umfasst alle Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die im Sinne des ESVG 2010 zum Sektor Staat gehören (Destatis 2019, 6).

Extrahaushalte und Kernhaushalt bilden im sog. Schalenkonzept des Statistischen Bundesamts zusammen den sogenannten Öffentlichen Gesamthaushalt. Dieser entspricht dem Sektor Staat der VGR. Das Schalenkonzept wurde eingeführt, um die Personal- und Finanzstatistik näher an die Abgrenzungen der VGR heranzuführen (siehe Grafik 1).

Grafik 1: Schalenkonzept des Statistischen Bundesamts



Quelle: Destatis

Das Staats- und Haushaltsrecht kennt im Unterschied zur VGR bzw. dem ESVG 2010 den Begriff des Extrahaushaltes nicht. Verwandt wird, so bspw. in Art. 143d Abs. 1 Satz GG, der Begriff der Sondervermögen. Dies sind rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Bundes- oder Landesvermögens, die der Erfüllung einzelner, abgegrenzter Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft dienen und getrennt vom übrigen Vermögen zu verwalten sind. Zu den Sondervermögen gehören auch Betriebe nach LHO und BHO (Eigenbetriebe). Insofern sind Sondervermögen Teil der Extrahaushalte. Aber nur rechtlich unselbstständige Extrahaushalte sind auch Sondervermögen.

Rechtlich selbstständige Extrahaushalte sind Personen des privaten oder öffentlichen Rechts. Dies können bspw. Aktiengesellschaften (AG) und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) im Privatrecht sowie im öffentlichen Recht Anstalten (AöR), Stiftungen und Körperschaften (KöR) sein.

Nicht zum Sektor Staat, sondern zum Sektor Markt, gehören die Sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Sonstige FEU). Dies sind rechtlich selbstständige Einheiten des öffentlichen oder privaten Rechts, die sich mehrheitlich im Eigentum des Staats befinden und sich zu mehr als 50% durch Erlöse am Markt refinanzieren. Auf Bundesebene ist das bekannteste Beispiel die Bahn AG. In Baden-Württemberg zählt bspw. die Brauerei Rothaus AG hierzu; in Berlin die Stadtreinigung BSR AöR. Wie bereits dargestellt umfasst die Schuldenbremse des Bundes, die in diesem Fall analog für die Länder anzuwenden ist, nur den Kernhaushalt und rechtlich unselbstständige Extrahaushalte (Sondervermögen und Eigenbetriebe), die ihre Kreditemächtigung nach dem 31.12.2010 erhalten haben.

Verfassungsrechtliche Einordnung der Extrahaushalte

Die überwiegende Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur lehnt eine Einbeziehung der Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger Extrahaushalte in die Schuldenbremse ab.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht erklärte in einer Entscheidung zum Bundeshaushalt im Jahr 2011: „Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind lediglich solche der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind die Einnahmen und Ausgaben von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts oder von privatrechtlich organisierten Gesellschaften, die im Eigentum des Bundes stehen oder an denen der Bund beteiligt ist.“¹¹ Dieses Prinzip wird auch Rechtsträgerprinzip genannt, das auf eine lange und gefestigte Tradition im Staatsrecht zurückblickt. Für ein Abweichen von diesem Prinzip im Rahmen der Schuldenbremse liegen keinerlei Anhaltspunkte vor.

Ähnlich urteilte im Jahr 2003 auch der Berliner Verfassungsgerichtshof, der entschied, dass für eine Kreditaufnahme durch juristische Personen des öffentlichen Rechts keine gesetzliche Grundlage erforderlich ist.¹² Es ist hierbei unerheblich, ob Extrahaushalte die Kredite für eine investive oder konsumtive Verwendung aufnehmen.

Gleichwohl bestehen theoretisch Missbrauchs- und Umgehungsgefahren. So wäre es bspw. denkbar, dass der Bund oder die Länder rechtlich selbstständige Einheiten allein zum Zweck der Kreditaufnahme gründen und diese Kreditmittel an den Kernhaushalt weiterleiten (reine Finanzierungsgesellschaft). Nach herrschender Auffassung wird eine offensichtlich missbräuchliche Umgehung dann angenommen, wenn Kredite durch Einheiten ohne „eigene Sachaufgabe“ zum Zweck der alleinigen Finanzierung von Bundes- oder Landesaufgaben aufgenommen werden.¹³

Extrahaushalte können demnach für Gestaltungen genutzt werden, die die grundgesetzliche Schuldenbremse auch von den europäischen Regeln, die den gesamten Sektor Staat umfassen, entfernt. Hieraus kann – Hermes et al. (2020, 25) folgend – jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass die Entscheidung des verfassungsgebenden Gesetzgebers durch eine erweiterte Auslegung im Nachhinein korrigiert werden könne. Gleiches gilt für Versuche, Gemeinden und Sozialversicherungen einzubeziehen. Eine missbräuchliche Umgehung kann daher nach herrschender Meinung nur im Fall einer reinen Finanzierungsgesellschaft ohne zugewiesener eigener Sachaufgabe angenommen werden. Auch gibt es keine Anhaltspunkte, eine zulässige Kreditaufnahme auf Investitionsausgaben zu begrenzen (Ebenda, 26 ff.).¹⁴

Dem Rechtsträgerprinzip folgend werden Kreditaufnahmen im Rahmen Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP) und anderer ähnlicher Finanzierungsformen (Sale and Lease Back oder Forfaitierung mit Einredeverzicht¹⁵) ebenfalls nicht erfasst.

¹⁰ Siehe einschlägige Verweise in der Fußnote 47 bei Hermes et al. 2020.

¹¹ BVerfGE 129, 365 (366).

¹² Vgl. NVwZ-RR 2003, 537 (538). Dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, die Kreditaufnahme von Beteiligungen durch Gesetz strikt zu regeln.

¹³ Vgl. Heun 2018, Kommentierung Art. 109 GG, Rn. 24; Wieland 2015, S. 5; Hermes et al. 2020, S. 24ff.

¹⁴ Zu den sonstigen Anforderungen an die Errichtung einer kreditfähigen Einrichtung des Bundes vgl. Hermes et al. 2020, S. 28ff.

¹⁵ Der private Auftragnehmer eines ÖPP-Projekts verkauft Einzelforderungen an die finanzierende Bank. Um kommunalkreditähnliche Finanzierungsbedingungen zu erreichen, muss der öffentliche Auftraggeber gegenüber der finanzierenden Bank auf jegliche Einreden und

Dies unterscheidet die grundgesetzliche Schuldenbremse theoretisch von den europäischen Regeln, die ÖPP-Kredite und andere Finanzierungsformen dann berücksichtigen, wenn die Risiken überwiegend beim Staat liegen. In der praktischen Anwendung der europäischen Regeln werden die Kredite aller ÖPP-Verträge, die den statistischen Ämtern gemeldet werden müssen, jedoch dem Staatsektor zugordnet, da eine qualitative Prüfung mangels Personal und nicht vorliegender Verträge nicht möglich ist.¹⁶

Treffen die Länder keine verschärfenden Regeln hinsichtlich der Einbeziehung der Extrahaushalte, so gelten die Regeln des Bundes.

Nachteile der Kreditfinanzierung durch Extrahaushalte

Es bestehen zwei Nachteile bei Finanzierungen über Extrahaushalte, die es mit den Vorteilen, der Ermöglichung höherer Staatsausgaben, abzuwägen gilt.

Erstens steigen die Finanzierungskosten, wenn Kredite über Extrahaushalte aufgenommen werden. Im Regelfall haben Extrahaushalte kein Rating und können mangels Größe auch keine Anleihen begeben. Daher bleiben ihnen nur Kredite bei privaten und öffentlichen Banken (Konsortialfinanzierung). Durch die Wahl der Rechtsform können die Kreditkosten jedoch deutlich gesenkt werden. Anstalten öffentlichen Rechts erhalten im Regelfall durch das Einrichtungsgesetz eine Haftung ihres Gewährträgers (des Landes oder Bundes). Diese Gewährträgerhaftung wirkt wie eine umfassende Bürgschaft der öffentlichen Hand. Ist das jährlich benötigte Kreditvolumen hinreichend groß, so können auch Anleihen begeben werden.

Im Falle einer sehr großen Kreditaufnahme einer AöR des Bundes mit Gewährträgerhaftung ist auch die Ausgabe von eigenen Anleihen über die Finanzagentur des Bundes als Dienstleister denkbar. Das Zinsniveau würde dann nur leicht über dem Niveau von Bundesanleihen liegen.

Zweitens vermindert sich bei der Kreditaufnahme über Extrahaushalte die direkte Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeit der Legislative (Parlament, zuständige Ausschüsse), da der kreditaufnehmende Extrahaushalt von einem Aufsichts- oder Verwaltungsrat kontrolliert wird. Unternehmensinterne Informationen unterliegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und werden Parlamentariern im Regelfall nur zur vertraulichen Einsichtnahme zur Verfügung gestellt. Bei der Wahl der Rechtsform einer AöR können im Errichtungsgesetz jedoch zusätzliche umfangreiche Kontroll- und Transparenzrechte bis hin zu Vorgaben zur Besetzung von Aufsichtsrat und Vorstand vorgesehen werden. Aber selbst bei einer AG oder GmbH kann durch Gesetz ein höheres Maß an Transparenz und Beteiligung sichergestellt werden.¹⁷ Von einem allgemeinen zwangsläufigen Steuerungs- Kontroll-, und Legitimationsverlust kann daher nach Auffassung von Hermes et al. (2020, 32) nicht die Rede sein.

Für die Kreditfinanzierung durch Extrahaushalte sind unterschiedliche Modelle denkbar. Diese unterscheiden sich dadurch, ob die Kreditaufnahme investiv oder konsumtiv erfolgt oder die Kreditaufnahme als Zuschuss an Dritte weitergereicht wird, seien es Subventionen an Privatpersonen oder Unternehmen oder andere Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen).

Sofern die Gebietskörperschaft sich nicht verpflichtet, Zins und Tilgung der aufgenommenen Kredite zu übernehmen, kommt als Rechtsform nur eine AöR in Frage, da private Kapitalgeber ansonsten nur bei einer Bürgschaft von 100% bereit wären, Kredite zu vergeben. Zudem erschweren die Regeln des Wirtschaftsrechts eine dauerhafte Fortführung einer privat-rechtlichen Gesellschaft im Falle einer bilanziellen Überschuldung.

Einwendungen aus dem Grundgeschäft sowie die Aufrechnung von Forderungen verzichten. Auch im Rahmen von ÖÖP-Projekten – wie dem Berliner HOWOGE-Schulbaumodell – wird Forfaitierung mit Einredevorzicht genutzt.

¹⁶ Nach Auskunft von DESTATIS könnte eine Prüfung auf Antrag eines Bundeslandes und bei Offenlegung aller Verträge stattfinden. Dieser Fall sei aber bisher nicht vorgekommen. Vgl. hierzu detailliert Deutsche Bundesbank (2018), Fußnote 41.

¹⁷ So schreibt § 13 Berliner Betriebe-Gesetz vor, dass die Berliner Stadtwerke GmbH einen obligatorischen Beirat sowie eine obligatorische Ombudsstelle erhalten. Der Beirat besteht aus 15 Mitgliedern, die vom Abgeordnetenhaus nach dem d'Hondt-Verfahren bestellt werden, wobei jede Fraktion, die mehr als ein Mitglied entsendet, maximal die Hälfte der von ihr vorzuschlagenden Sitze mit Abgeordneten besetzen darf.

Finanzierung von Aufgaben der Länder und Kommunen durch Extrahaushalte des Bundes

Die Möglichkeiten des Bundes, sich durch Finanzhilfen oder Mischfinanzierungen an Investitionen der Länder oder Kommunen zu beteiligen, sind durch das sog. Kooperationsverbot des Art. 104a Abs. 1 begrenzt. Dennoch kennt das Grundgesetz zahlreiche Ausnahmen. Zum einen sind das die Finanzhilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit nach den Art. 91a bis 91e GG. Zum anderen sind dies die übrigen Finanzhilfen nach den Art. 104b, 104c und 104d GG.

Finanzhilfen nach Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit

Nach Artikel 91b Absatz 1 GG dürfen Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Damit sind die grundgesetzlichen Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich erheblich erweitert worden. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.

Artikel 91b Absatz 2 GG ermöglicht Bund und Ländern zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenzuwirken.

Sonstige Finanzhilfen

Nach Artikel 104b GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutende Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden gewähren, soweit der Bund Gesetzgebungsbefugnis hat. Im Fall von Naturkatastrophen und Notsituationen kann der Bund Finanzhilfen auch ohne Gesetzgebungsbefugnis gewähren. Die Bundesmittel sind befristet zu gewähren, hinsichtlich ihrer Verwendung zu überprüfen und degressiv auszugestalten. Die Finanzhilfen des Bundes müssen zusätzlich zu den Mitteln der Länder bereitgestellt werden, damit es im geförderten Bereich in der Summe zu höheren Ausgaben kommt.

Im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde 2017 Artikel 104c GG neu geschaffen, der es dem Bund ermöglicht, Finanzhilfen für bedeutende Investitionen finanzschwacher Gemeinden im Bereich der Bildungsinfrastruktur zu gewähren. Mit der GG-Änderung Anfang 2019 wurde die Beschränkung „finanzschwach“ aufgehoben und die Zielvorgabe ergänzt, dass die Förderung des Bundes „zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur erfolgt“. Der Bund kann daher für die kommunale Bildungsinfrastruktur Finanzhilfen gewähren, auch wenn ihm keine Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Zudem darf der Bund auch mit der Investition unmittelbar verbundene nicht-investive Ausgaben fördern. Ferner muss die Finanzhilfe im Zeitverlauf nicht mehr fallend sein. Finanzhilfen für Kommunen werden immer über die Länder ausgezahlt, da zwischen dem Bund und den Kommunen, die staatsrechtlich Teil der Länder sind, keine Finanzbeziehungen bestehen.

Im Bereich der Bildungs- und Wissenschaftsfinanzierung werden wesentliche Ausgaben des Bundes bspw. Für folgende Ausnahmen des Grundgesetzes genutzt:

- Finanzhilfen Hochschulen (Art. 91b GG)
- Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau (Art. 104b GG)
- Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Art. 104c GG)
- Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds (Art. 104c GG)
- Sondervermögen Ausbau ganztätiger Bildungs- und Betreuungsangebote (Art. 104c GG)

Finanzierung von Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben durch einen Extrahaushalt

Hermes et al. (2020) folgend (siehe dort Abschnitt 6.1.5) sind die Artikel Art. 91a ff. GG (Gemeinschaftsaufgaben) und 104b ff. GG (Finanzhilfen) jeweils an den Bund adressiert, ohne eine bestimmte Behörde oder Einheit zu bestimmen, die mit der Abwicklung der Finanzhilfen betraut werden soll oder muss. Ob es zulässig ist, dass der Bund diese Aufgaben durch einen rechtlich selbstständigen Extrahaushalt abwickelt, wird dahingehend beantwortet, dass die in den genannten Artikeln enthaltenen Kompetenzzuweisungen an den Bund für Mitfinanzierungen kein Hindernis für die angedachte staatschuldrechtliche Finanzierungsgestaltung seien. Macht der Bund von den vorgesehenen Finanzhilfen Gebrauch, so bleibe die nähere Ausgestaltung auch hinsichtlich der Wahl der zuständigen Organe und sonstigen organisatorischen Ausgestaltung dem Bund überlassen.

Es wäre daher denkbar, die Bildungs- und Wissenschaftsfinanzierung des Bundes über eine zu gründende Bildungs- und Wissenschaftsfinanzierungs AöR (BWF AöR) abzuwickeln. Im Errichtungsgesetz müsste der BWF AöR die Umsetzung der bestehenden Programme und Vereinbarungen sowie das Umsetzungscontrolling als Sachaufgabe gesetzlich zugewiesen werden. Zudem bedürfte es einer Gewährträgerhaftung des Bundes.

1.2. Die Notlagenverschuldung des Bundes

1.2.1. Nachträge zum Bundeshaushalt 2020

Der Bund reagierte auf den Ausbruch der Corona-Pandemie mit zwei Nachträgen zum Haushalt 2020¹⁸ und zwei Beschlüssen zur Feststellung der Notsituation nebst Tilgungsplan.¹⁹

Die geplante Nettokreditaufnahme des Bundes erhöhte sich so von der im Stammhaushalt, d.h. des Haushalts ohne Nachträge, angestrebten „schwarzen Null“ auf 217,8 Mrd. Euro. Die zulässige Kreditaufnahme unter Berücksichtigung der Konjunkturbereinigung und finanzieller Transaktionen beträgt 79,9 Mrd. Euro. Relevant für die Schuldenbremse sind 198,7 Mrd. Euro (Bereinigung der Nettokreditaufnahme um die Finanzierungssaldi der Sondervermögen). Die ohne Notlagenverschuldung zulässige Kreditaufnahme wird um 118,7 Mrd. Euro überschritten (198,7 abzgl. 79,9). Der Beginn der Tilgung der Notlagenverschuldung ist für das Jahr 2023 in 20 Jahresraten vorgesehen.

Ursprünglich war im Entwurf des Stammhaushalts vorgesehen, dass 10,6 Mrd. Euro aus der Flüchtlingsrücklage entnommen werden. Diese Entnahme wurde im 2. Nachtrag gestrichen und stattdessen kreditfinanziert. Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags (WD BT 2020) ist die Nicht-Nutzung der Rücklage – in Gänze oder in Teilen – zulässig. Strittig ist, ob eine kreditfinanzierte Auffüllung der Rücklage ebenfalls zulässig wäre. Die Flüchtlings-Rücklage (umbenannt in allg. Rücklage) enthält damit weiterhin ca. 48 Mrd. Euro. Diese Reserven können in den kommenden Jahren schuldenbremsenneutral genutzt werden.

Nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss sinken die Nettoneuverschuldung auf 130,5 Mrd. Euro und die Notlagenverschuldung auf 39,1 Mrd. Euro (Tabelle 2). Die ab 2023 vorgesehene Tilgung sinkt somit von jährlich 6 Mrd. Euro auf knapp 2 Mrd. Euro.

1.2.2. Bundeshaushalt 2021

Die geplanten Ausgaben für das Jahr 2021 stiegen vom ersten Entwurf bis zum ersten Nachtrag von 413,4 Mrd. Euro auf 547,7 Mrd. Euro. Der starke Anstieg ist auf höhere Ausgaben im Kontext der fortdauernden Covid-19-Pandemie zurückzuführen (Tabelle 2).

¹⁸ BT-Drs. 19/23325 und 19/22000

¹⁹ BT-Drs. 19/18108 und 19/20128.

Die Nettokreditaufnahme für das Jahr 2021 (inkl. 1. Nachtrag) beträgt 240,2 Mrd. Euro. Gegenüber dem Entwurf ist dies ein Anstieg um 144 Mrd. Euro. Von der Nettokreditaufnahme ist die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme zu trennen. Diese liegt bei 246,7 Mrd. Euro und unterteilt sich in zwei Größen:

- die im Rahmen der Schuldenbremse regulär zulässige Kreditaufnahme (unter Berücksichtigung der Konjunkturbereinigung, der finanziellen Transaktionen und der Saldi der Sondervermögen) in Höhe von 41,4 Mrd. Euro und
- die Überschreitung der zulässigen Kreditaufnahme, für die ein Beschluss nach Art. 115 GG (außergewöhnliche Notsituation) nötig ist. Diese Verschuldung liegt bei 205,3 Mrd. Euro.

Mit Beschluss des Bundestags vom 8.12.2020 wurde für das Jahr 2021 der Fortbestand der außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 115 GG festgestellt. Die Tilgung der im Jahr 2021 aufgenommenen Notsituationskredite erfolgt im Bundeshaushalt 2026 sowie in den folgenden 16 Haushaltsjahren zu gleichen Raten. Die Jahresrate beträgt damit 12,5 Mrd. Euro. Diese Tilgungsverpflichtung kommt zu der Tilgungsverpflichtung für die Notlagenverschuldung des Jahres 2020 hinzu. Die gesamte Tilgung ist demnach im Jahr 2042 abgeschlossen (Tabelle 3).

Tabelle 2: Eckwerte der Bundeshaushalte 2020 und 2021

in Mrd. Euro	HH 2020 ohne Nachträge	HH 2020 mit Nachträgen	Vorläufiger HH-Abschluss 2020	HH 2021 Entwurf	HH 2021 Beschluss	HH 2021 Nachtrag
Bereinigte Ausgaben	362	508,5	443,4	413,4	498,6	547,7
Nettokreditaufnahme	-	217,8	130,5	96,2	179,8	240,2
Für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme	4,9	198,6	119,0	114,3	197,6	246,7
Davon: über reguläre Schuldenbremse maximal zulässig	9,8	79,9	79,9	28,1	33,4	41,4
Davon: über Corona-Notlage (Überschreitung Regelgrenze)	-	118,7	39,1	86,2	164,2	205,3
Investitionen	42,9	71,3	50,3	55,2	61,9	59,3
Nachrichtlich: Finanzierungssaldi der Sondervermögen	-5,9	19,1	27,7	-18,1	-17,8	-17,8

Quelle: BT-Drs. 19/23325, 19/22600, 19/24940, 19/28751, Deutsche Bundesbank Monatsbericht Februar 2021.

Bei einer langfristigeren, einheitlichen Tilgung der Notsituationsverschuldung der Jahre 2020 und 2021 innerhalb von 50 Jahren ab 2026 – wie in NRW geplant – würden in den Bundeshaushalten jährlich zusätzliche, dringend erforderliche Ausgabenspielräume in Höhe von 9,2 Mrd. Euro von 2026 bis 2042 ermöglicht werden.

Zwar müssten ab 2043 bis 2075 jährlich 4,9 Mrd. Euro getilgt werden, doch ist hierbei zu bedenken, dass die reale Belastung durch Inflationwirkung und steigende Steuereinnahmen von Jahr zu Jahr kontinuierlich abnimmt.

Tabelle 3: Tilgungspläne der Notlagenverschuldung des Bundes 2020 und 2021

in Mrd. Euro	Tilgung HH 2020 (vorläufiger HH- Abschluss)	Tilgung HH 2021 (inkl. Entwurf 1. Nachtrag)	Bei Tilgung in 50 Jahren ab 2026	Ersparnis (zusätzlicher Ausgabenspielraum)
Tilgung gesamt	39,1	205,3		
2023	2	-	-	2
2024	2	-	-	2
2025	2	-	-	2
2026	2	12,1	4,9	9,2
2027	2	12,1	4,9	9,2
(...)				
2041	2	12,1	4,9	9,2
2042	2	12,1	4,9	9,2
2043	-	-	4,9	-4,9
(...)				
2075	-	-	4,9	-4,9
2076	-	-	-	-

Quellen: BT-Drs. 19/22887, 19/24940 und 19/22887, eigene Berechnungen.

2. Schuldenbremse und Notlagenverschuldung der Länder

2.1. Umsetzung in Landesrecht

Die Länder sind nach mehrheitlicher Rechtsauffassung nicht verpflichtet die grundgesetzliche Schuldenbremse in Landesrecht umzusetzen. Ohne landesrechtliche Umsetzung gilt das Nullverschuldungsgebot des Grundgesetzes ab 2020 ohne Ausnahme für den Kernhaushalt und die rechtlich unselbstständigen Sondervermögen der Länder.²⁰ Eine Gegenposition bezieht Heintzen. Eine landesrechtliche Regelung sei erforderlich, da der Indikativ „regeln“ in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG gemäß den Sprachansätzen des Grundgesetzes als Imperativ zu verstehen sei. Auch das Wort „können“ in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG schwäche die Regelungspflicht nicht zu einer Regelungsoption ab.²¹

Alle Länder haben sich daher für eine landesrechtliche Umsetzung entschieden, da das Grundgesetz den Ländern bei landesrechtlicher Regelung folgende Ausnahmen vom strikten Verschuldungsverbot erlaubt:

- Berücksichtigung finanzieller Transaktionen,
- symmetrische Konjunkturbereinigung,
- Ausnahmen für Notsituationen und Naturkatastrophen.

Landesverfassung

Der Landesgesetzgeber ist nicht verpflichtet, die grundgesetzliche Schuldenbremse in der Landesverfassung zu verankern. Kraft seiner Verfassungsautonomie entscheidet jedes Land selbstständig, wie es seine Verfassung ausgestaltet. Es muss dabei allerdings das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beachten. Dies besagt, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss.

Viele Staatsrechtler empfehlen eine schlanke Umsetzung in der Landesverfassung, in der auch eine symmetrische Konjunkturbereinigung sowie die Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen berücksichtigt werden. Näheres zur Konjunkturbereinigung, zu den Ausnahmeregelungen und zur Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen kann dann einfachgesetzlich geregelt werden (vgl. exemplarisch Wieland 2015, 86).

Allerdings birgt auch eine schlanke Verankerung Risiken. Steht das Verschuldungsverbot einmal in der Verfassung, gilt es, auch wenn auf Bundesebene das Grundgesetz geändert werden sollte. Befürworter einer Verankerung in der Landesverfassung verweisen hingegen darauf, dass nur so der Opposition wie bisher die Möglichkeit bliebe, ein Haushaltsgesetz vor dem Landesverfassungsgericht zu beklagen.

Klagemöglichkeit der Opposition

Bei Meinungsverschiedenheiten zur förmlichen und sachlichen Vereinbarkeit von Landesrecht, hierrunter zählt auch das Haushaltsgesetz des Landes, mit der Landesverfassung entscheiden die Verfassungsgerichtshöfe bzw. -gerichte der Länder im Rahmen einer abstrakten Normenkontrollklage. Klageberechtigt sind nach den Verfassungsgerichtsgesetzen sowohl die Landesregierung als auch eine Anzahl von Abgeordneten des Landesparlaments, sofern ein Quorum (oft ein Viertel der Abgeordneten) erreicht wird. Die Normenkontrollklage ist daher im Wesentlichen ein Instrument der Opposition zur Herbeiführung von Rechtssicherheit (Klarstellungsinteresse). Voraussetzung einer solchen Klage ist jedoch eine Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung als Prüfmaßstab für das Haushaltsgesetz.

²⁰ Zur Frage der rechtlichen Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse vgl. ausführlich Wieland 2015.

²¹ Vgl. BeckOK Grundgesetz/Reimer, GG, Art. 109, Rn. 26ff.

Solange die Landesverfassung nicht geändert wird und die „Goldene Regel“ zur Kreditfinanzierung in der Landesverfassung verbleibt, ist eine Klage vor dem Landesverfassungsgericht nur hinsichtlich dieser vom Grundgesetz überlagerten alten Norm möglich (vgl. ausführlich WD AH 2020). Sollte die „Goldene Regel“ gestrichen werden, ohne dass das Neuverschuldungsverbot verankert wird, besteht keinerlei Klagemöglichkeit vor einem Landesverfassungsgericht gegen eine zu hohe Neuverschuldung.

Eine einfachgesetzliche Umsetzung der Landesschuldenbremse hat keinen höheren Rang als ein Haushaltsgesetz und kann daher nicht Maßstab für eine Normenkontrollklage auf Landesebene sein.

Ob ein alleiniger Verweis in der Landesverfassung auf die Grundgesetznorm des Artikel 109 Abs. 3 ohne explizite wörtliche Übernahmen der neuen Schuldenregel die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrollklage ermöglicht, sei dahingestellt und kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht näher vertieft werden. Es sei aber darauf verwiesen, dass die Fraktion DIE GRÜNEN im Landtag Niedersachsen aus diesen Erwägungen im Rahmen eines Gesetzentwurfs vorgeschlagen haben, nur einen abstrakten Verweis auf die „Regeln zum Finanzwesen des Grundgesetzes“ in die Landesverfassung aufzunehmen.²²

Die abstrakte Normenkontrollklage ist jedoch auch vor dem Bundesverfassungsgericht möglich. Gemäß § 76 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) ist ein Antrag auf Kontrolle eines Landesgesetzes zulässig, wenn der Antragsteller es förmlich oder sachlich mit dem Grundgesetz oder Bundesrecht für unvereinbar hält. Das Bundesverfassungsgericht kann daher ein Landeshaushaltsgesetz gemäß § 78 BVerfGG für nichtig erklären. Allerdings ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auf Landesebene nur eine Landesregierung klagebefugt.²³

Der Rechnungshof von Berlin (RvB 2019, 6) weist darauf hin, dass bei Verankerung des Verschuldungsverbots in der Landesverfassung das jährliche Haushaltsgesetz im Übrigen nur mit Blick auf die Grundregel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (Neuverschuldungsverbot) im Rahmen einer abstrakten Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht überprüft werden könnte. Das Haushaltsgesetz könnte hingegen nicht hinsichtlich der Konformität mit den landesrechtlichen Ausgestaltungen der Konjunkturbereinigung und der Ausnahmesituation beim Bundesverfassungsgericht überprüft werden.

Einbeziehung von finanziellen Transaktionen

Sofern die Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird, können diese einfachgesetzlich berücksichtigt werden. Dies ist bspw. in den Ländern Bremen und Brandenburg der Fall.

Einbeziehung von Extrahaushalten

Die Schuldenbremse gilt nur für den Kernhaushalt und rechtlich unselbstständige Sondervermögen, sofern diese nach 2010 eine Kreditermächtigung erhalten haben. Die Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger Einheiten (auch Extrahaushalte genannt) des privaten (GmbH oder AG) und öffentlichen Rechts (AöR) unterliegt nicht der Schuldenbremse, sofern diesen Extrahaushalten eine Sachaufgabe zugewiesen wurde (Hermes et al. 2020). In der wissenschaftlichen Politikberatung wird mittlerweile vielfach gefordert, diese Spielräume zu nutzen, solange eine Reform der grundgesetzlichen Schuldenbremse unterbleibt. Exemplarisch sei auf die gemeinsame Stellungnahme des arbeitgebernahen Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) und des gewerkschaftsnahen Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IM) verwiesen (Bardt et al. 2019). Der DGB in Niedersachsen fordert beispielsweise Hochschulinvestitionen und Wohnungsbauinvestitionen kreditfinanziert über Extrahaushalte abzuwickeln.²⁴

²² Vgl. LT-Drs. 18/3447.

²³ Der Antrag kann nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auch von der Bundesregierung oder einem Viertel der Mitglieder des Bundestages gestellt werden. Die erfolgreiche Klage gegen den Berliner Mietendeckel erfolgte auf diese Weise durch Bundestagsabgeordnete von CDU/CSU und FDP.

²⁴ Vgl. Presseerklärung des DGB Niedersachsen vom 02.02.2021: DGB schlägt landeseigene Hochschulentwicklungsgesellschaft zur Stärkung der Wissenschaftslandschaft vor.

In statistischen Streitfällen zwischen Gebietskörperschaften und den nationalen statistischen Ämtern, ob eine Landesbeteiligung ein Extrahaushalt oder ein Sonstiger FEU ist oder nicht, entscheidet EUROSTAT letztinstanzlich. Diese Entscheidungen von EUROSTAT haben direkte Auswirkungen auf die Höhe des Defizits nach den europäischen Fiskalregeln. So entschied EUROSTAT, dass Teile der Kredite der Schienenfahrzeugfinanzierung der Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG) künftig auf dem Staatskonto des Landes Berlin gebucht werden.²⁵ In den letzten Jahren wurde die Formel zur Berechnung des Eigenfinanzierungsgrads, nach der die Zuordnung von Beteiligungen des Staates zum Staats- oder zum Marktsektor entschieden wird, zudem mehrfach modifiziert. Beteiligungen der Länder, deren Eigenfinanzierungsgrad nur gering über der relevanten 50%-Schwelle liegt, drohen daher dem Staatssektor zugeordnet zu werden.

Tabelle 4: Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern

	LV	Berücksichtigung finanzieller Transaktionen	Konjunkturbereinigung	Naturkatastrophen und Not-situationen	Begrenzung Tilgungszeitraum	Einbeziehung rechtlich selbstständiger Extrahaushalte des Staats- und Marktsektors
BW	ja	ja	ja	ja	nein	ja, sofern Land Schulden-dienst übernimmt
BY	ja	nein	nein	ja	nein	nein
BE	nein	ja	ja	ja	nein	nein
BB	ja	ja	ja	ja	nein	nein
HB	ja	ja	ja	ja	Nein	ja, sofern Land Schulden-dienst übernimmt
HH	ja	ja, aber Darlehen nur bei gesicherter Rückzahlung	ja	ja	nein	nein, außer Hochschulen
HE	ja	ja, aber Berücksichtigung von Darlehens-ausfällen	ja	ja	nein (geändert in 2020)	nein, außer Hochschulen
MV	ja	nein	ja	ja	nein	nein
NI	ja	nein	ja	ja	nein	nein, außer bei sog. Umgehung
NW	nein	nein	ja	ja	nein	nein, zusätzlich bleiben vor dem 31.12.2010 bestehende Kredit-ermächtigungen für Sondervermögen unberührt
RP	ja	nein	ja	ja	nein	ja, wenn Kredit-aufnahme im Auftrag des Landes erfolgt
SL	nein	ja	ja	ja	nein	nein
SN	ja	nein	ja	ja	ja, innerhalb von 8 Jahren	nein
ST	nein	nein	ja	ja	nein	ja, soweit Teil des Staatssektors
SH	ja	ja	ja	ja	nein	nein
TH	nein	nein	ja	ja	ja, innerhalb von 5 Jahren	nein

Quelle: Verfassungen und Gesetze der Länder.

²⁵ Vgl. EUROSTAT Ex Ante Advice, 28.06.2019, ESTAT/DG/MK/D.3/LAJJ/AR/at/D(2019), <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9811347/Advice-2019-DE-Sector+classification+of+BVG+FFG-letter.pdf/7e3042d1-4527-47f3-bc49-10998141bde7>

Konkrete Umsetzung

Alle Bundesländer haben mittlerweile von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Schuldenbremse in Landesrecht umzusetzen (siehe Tabelle 4).

Fünf der 16 Länder haben sich hierbei gegen eine **Verankerung in der Verfassung** entschieden (Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Die Umsetzung in der Landesverfassung erfolgt sehr unterschiedlich. Während bspw. Sachsen auch Details in der Verfassung regelt, hat sich Brandenburg für eine schlanke Umsetzung entschieden.

Uneinheitlich ist das Bild bei der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um **finanzielle Transaktionen**. Keine Bereinigung findet in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen statt.

Bis auf Bayern haben alle Länder ein **Konjunkturbereinigungsverfahren** implementiert. Die meisten Länder haben das Verfahren des Bundes mit oftmals leichten Modifikationen übernommen. Hamburg und Rheinland-Pfalz nutzen ein Steuertrendverfahren. Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern haben sich für ein Steuerniveauverfahren entschieden. Das Bundesverfahren nutzt das sogenannte Produktionslückenverfahren der EU. Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der geschätzten Produktionslücke und der Budgetsemielastizität. Die Länder ergänzen die ex-ante Konjunkturkomponente um eine Steuerabweichungskomponente. Das Steuertrendverfahren bestimmt die konjunkturelle Normallage durch Trendsteuereinnahmen, die sich aus den Steuereinnahmen des Vorjahres und der durchschnittlichen Wachstumsrate der Steuereinnahmen einer definierten Anzahl vorausgegangener Jahre ergibt. Eine konjunkturelle Schiefelage ergibt sich aus der Abweichung der Steuereinnahmen von den berechneten Trendsteuereinnahmen. Das Steuerniveauverfahren ermittelt eine konjunkturelle Normallage aus einem gleitenden Mittelwert der Steuereinnahmen einer definierten Anzahl vorangegangener Jahre. Unterschreiten die Steuereinnahmen die Normallage liegt eine negative Konjunkturkomponente vor, die ganz oder in Teilen ausgeglichen werden kann (Tabelle 5).

Tabelle 5: Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder

Länder	Konjunkturbereinigungsverfahren
Baden-Württemberg	Bundesverfahren
Bayern	Kein Verfahren
Berlin	Bundesverfahren
Brandenburg	Bundesverfahren
Bremen	Bundesverfahren
Hamburg	Steuertrendverfahren
Hessen	Bundesverfahren
Mecklenburg-Vorpommern	Steuerniveauverfahren
Niedersachsen	Bundesverfahren
Nordrhein-Westfalen	Bundesverfahren
Rheinland-Pfalz	Steuertrendverfahren
Saarland	Bundesverfahren
Sachsen	Steuerniveauverfahren
Sachsen-Anhalt	Bundesverfahren
Schleswig-Holstein	Bundesverfahren
Thüringen	Steuerniveauverfahren

Quelle: Eigene Darstellung.

Die konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit schwankt abhängig vom gewählten Verfahren sehr stark zwischen den Ländern. Im Zeitraum 2020 bis 2022 weist der Freistaat Sachsen, der ein Steuerniveauverfahren nutzt, keinerlei konjunkturellen Verschuldungsspielraum aus (ausführlich Tabellen 38 und 39). In Baden-Württemberg, wo das Bundesverfahren angewandt wird, liegt die konjunkturelle Verschuldung im gleichen Zeitraum hingegen bei insgesamt 6,6 Mrd. Euro (594 Euro pro Einwohner).

Am größten ist der konjunkturelle Verschuldungsspielraum im betrachteten Zeitraum pro Einwohner beim Hamburger Steuertrendverfahren mit 1.810 Euro (insgesamt 3,2 Mrd. Euro).

Bei der Berücksichtigung von **Naturkatastrophen und Notsituationen** ist das Bild einheitlich. Alle Bundesländer sehen hierfür Regelungen vor. Der Tilgungszeitraum wird nur in Hessen, Sachsen und Thüringen durch Vorgabe einer maximalen Dauer gesetzlich begrenzt.

Die Einbeziehung **rechtlich selbstständiger Extrahaushalte** wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Die allermeisten Bundesländer beziehen Extrahaushalte nicht in die Schuldenbremse ein. Einige wenige Bundesländer wie Bremen oder Rheinland-Pfalz haben sich entschieden, Extrahaushalte und darüber hinaus Sonstige FEU, die dem Marktsektor angehören, unter bestimmten Voraussetzungen einzubeziehen. Berlin bezieht als einziges Bundesland Schulden, die im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) von privaten Unternehmen aufgenommen werden, ein. Berlin orientiert sich in dieser Frage damit an der Praxis der statistischen Ämter, die ÖPP-Schulden im Rahmen der VGR automatisch dem Staatsektor zuordnen.

Aus Tabelle 4 ist ersichtlich, dass von den 16 Bundesländern

- 5 die Schuldenbremse nicht in der Landesverfassung verankert haben,
- 8 finanzielle Transaktionen berücksichtigen und
- 13 keinen maximalen Tilgungszeitraum für die Notlagenverschuldung vorsehen.

2.2. Gestaltungsmöglichkeiten der Notlagenverschuldung

Alle Länder haben in ihren Schuldenregeln einen Ausnahmetatbestand für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen auf Basis von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes vorgesehen. Die Notsituation („Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation“) muss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG

- außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinflussen.

Die Länder haben diese Legaldefinition in Landesrecht übernommen.

Die Auslegung dieser Norm hat nach „grundsätzlich übereinstimmenden methodischen Grundsätzen, Leitlinien und Prinzipien zu verlaufen“ (Korioth 2020, 6). Hieraus folgt jedoch keine Pflicht zur Parallelität der Auslegung. Der Bund und jedes Land sind frei zu entscheiden, ob und wann sie sich auf den Ausnahmetatbestand berufen, und in welchem Rahmen und Umfang – auf Basis der jeweiligen rechtlichen Spezifikation – sie sich dieser Norm bedienen wollen.

In allen Detailfragen der Auslegung wird verfassungsrechtliches Neuland betreten. Eine herrschende Rechtsauffassung zur Kreditaufnahme in einer Notlage hat sich noch nicht herausgebildet. Im Folgenden wird daher auf Basis von Korioth (2020) und des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg (LT BB 2020) eine mögliche Auslegung vorgestellt. Einige Autoren vertreten restriktivere Auslegungen.

Für den Bund ist in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG festgelegt, dass für die Erklärung der Notlage ein Beschluss des Bundestags mit Mehrheit seiner Mitglieder nötig ist. Für die Ausnahmeregel ist eine entsprechende Tilgungsregel (Tilgungsplan) vorzusehen. Die Länder haben unterschiedliche Regelungen zur Erklärung der Notlage und Verabschiedung eines Tilgungsplans geschaffen. Sie nutzen auch hier den möglichen Gestaltungsspielraum. Die Spannweite reicht von einem Beschluss des Parlaments mit einfacher Mehrheit über eine nötige Verankerung durch Gesetz bis hin zu einem Beschluss mit verfassungsändernder Zweidrittel-Mehrheit.

Das Grundgesetz trifft in Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG nur die Aussage, dass der Tilgungszeitraum angemessen sein müsse. In der juristischen Literatur besteht Einigkeit, dass mittels der Tilgungsregel eine vollständige Tilgung anzustreben ist. Bei der Umsetzung sind die Länder jedoch völlig frei. Sie können gleichbleibende oder ansteigende Raten wählen. Ebenso wären Regelungen denkbar, bei denen der Tilgungsbetrag an Variablen wie bspw. bestimmter Steuereinnahmen gekoppelt wird. Eine solche Regel hat jedoch kein Bundesland gewählt. Ebenso frei sind die Länder bei der Wahl der Tilgungsdauer. Spätere Änderungen der Tilgungsregel hinsichtlich der Dauer bzw. der Höhe der jährlichen Rate sind jederzeit möglich, sofern einfachgesetzlich oder verfassungsgesetzlich nichts anderes festgelegt wurde.

Das Ziel der Norm im Grundgesetz ist die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten. Die Notlagenverschuldung kann daher sowohl Mindereinnahmen als auch Mehrausgaben decken. Entscheidend ist, dass ein „adäquater Zurechnungszusammenhang“ (Korioth 2020, 10) mit der Notsituation besteht. Hieraus folgt, dass nicht a priori sämtliche Kreditaufnahmen in der Pandemie unter die Notlagenverschuldung fallen. Maßnahmen und Ausgaben, die auch ohne Pandemie angefallen wären, fallen demnach nicht unter die Notlagenverschuldung, wobei die jeweilige Abgrenzung in der Haushaltspraxis nicht leicht sein dürfte. Der Haushaltsgesetzgeber hat eine Darlegungspflicht, dass die zusätzlich getätigten Ausgaben dazu bestimmt sind, die Notlage zu überwinden.

Zur Kreditdeckung von Steuermindereinnahmen könnte demnach argumentiert werden, dass diese bis zur Höhe der ursprünglich geplanten Einnahmen möglich sei. Der Maßstab wäre hier die jeweilige Steuerschätzung vor der Krise, auf deren Grundlage die Einnahmen in die Haushalte bzw. die Haushaltsplanung eingestellt werden. Ohne Zweifel können konjunkturelle Effekte, die nicht durch die Konjunkturbereinigungsverfahren erfasst werden, durch Notlagenverschuldung ausgeglichen werden.

Strittig ist vielmehr, so bspw. in Berlin, ob die durch die Konjunkturbereinigungsverfahren erfassten konjunkturellen Effekte auch durch Notlagenverschuldung abgedeckt werden dürfen oder als konjunkturbedingte Verschuldung separat verrechnet werden müssen. Für eine Nicht-Berücksichtigung spricht die Kausalität. Denn ohne Pandemie wäre die Konjunktur nicht so stark eingebrochen. Derjenige Teil des Einbruchs, der vor Ausbruch der Pandemie nicht prognostiziert wurde, könnte demnach als außerhalb des konjunkturellen Zyklus stehend betrachtet werden (zustimmend hierzu Korioth 2020, 18). Die Wahl der konjunkturellen Verschuldung oder der Notlagenverschuldung hat Auswirkungen auf den Ausgabenspielraum in den Jahren nach der Pandemie, da die konjunkturelle Verschuldung symmetrisch nach dem gewählten Konjunkturbereinigungsverfahren ausgeglichen, die Notlagenverschuldung nach dem gewählten Verfahren getilgt werden muss.²⁶

Die Höhe der Kreditaufnahme in einer erklärten Notsituation ist prinzipiell nicht begrenzt. In der Literatur wird dies mehrheitlich aus dem Staatsziel der Handlungsfähigkeit abgeleitet, so dass nicht nur kurzfristige Ausgaben und Mindereinnahmen abgedeckt werden dürfen, sondern auch längerfristige Maßnahmen wie ein Investitions- und Konjunkturprogramm durch die Norm gedeckt sind.

Wird die Notlagenverschuldung im Kernhaushalt vorgenommen, so bindet sich der Gesetzgeber an das Prinzip der Jährlichkeit. Für eine erneute Kreditaufnahme im Folgejahr bedarf es dann einer neuen Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz, die mit einem neuen Tilgungsplan zu verbinden ist. Ob es formal der erneuten Feststellung der Notlage bedarf, kann im Rahmen des Gutachtens nicht abschließend geklärt werden. Der Bund hat bspw. für das Jahr 2021 einen erneuten Beschluss zur Feststellung einer Notlage gefasst. Es könnte jedoch auch argumentiert werden, dass ein erneuter Beschluss nicht notwendig ist, wenn die Notlage anhält. Der Freistaat Sachsen sieht für das Jahr 2021 bspw. keinen erneuten Beschluss vor. Möglicherweise liegt dies auch an der in Art. 95 LV vorgeschriebenen Zweidrittel-Mehrheit.

²⁶ Da sich Berlin gegen die Berücksichtigung konjunktureller Verschuldung entschieden hat, entfällt bei zukünftig positiven Konjunkturkomponenten die Tilgungsverpflichtung für die konjunkturelle Verschuldung der Vergangenheit. Auch tatsächliche Haushaltsüberschüsse können nach § 6 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG dann für Zuführungen zum Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt oder an andere Rücklagen verwendet werden. Der Ausgabenspielraum im Aufschwung nach der Notsituation steigt entsprechend.

Nutzung von Sondervermögen und Rücklagen

Ein Überschuss im Haushaltsvollzug kann zur Tilgung von Schulden genutzt oder einem Sondervermögen bzw. einer Rücklage zugeführt werden. Zuführungen und Entnahmen richten sich nach den Vorschriften der Haushaltsordnungen. Eine kreditfinanzierte Zuführung an Rücklagen – egal ob bei Aufstellung oder im Vollzug – wird ganz überwiegend als unzulässig abgelehnt.²⁷

Eine kreditfinanzierte Zuführung an Sondervermögen (und Rücklagen) ist in einer Notsituation jedoch anders zu bewerten. Da Sondervermögen als überjähriges Instrument verfassungsrechtlich anerkannt sind und vielfach bei Bund und Ländern für besondere Staatsaufgaben Anwendung finden, ist nicht davon auszugehen, dass ihre Nutzung in Zeiten einer Notlage unzulässig ist. Dies gilt unter dem Vorbehalt, dass spätere Entnahmen aus Sondervermögen und Rücklagen nur für notlagenbezogene Ausgaben bzw. zur Deckung notlagenbezogener Mindereinnahmen verwendet werden. Der Gesetzgeber steht in der Pflicht darzulegen, dass Art und Umfang der Rücklagenzuführung geeignet und erforderlich sind, um die Notsituation abzuwenden und die Maßnahmen in einem erkennbaren Zusammenhang mit der Krisenbewältigung stehen (WD BT 2020, 12ff.).

Somit besteht bei den Ländern und dem Bund die Möglichkeit, vom Prinzip der Jährlichkeit bei der Notlagenverschuldung durch Zuführungen an ein Sondervermögen und an Rücklagen abzuweichen. Spätere Entnahmen unterliegen nicht der Schuldenbremse. In den Fällen einer Zuführung an Sondervermögen und Rücklagen wird davon ausgegangen, dass die Notlage zumindest auch im nächsten Jahr, wenn nicht länger, anhält (Zur Berücksichtigung von Rücklagen bei der Nettokreditaufnahme (siehe Infobox 1).

Im Unterschied zu den Schuldenbremsen der Länder bezieht der Bund die Saldi der Sondervermögen (Zuführungen minus Entnahmen) in seine Schuldenbremse ein. Sondervermögen des Bundes sind daher nicht für eine überjährige Haushaltssteuerung außerhalb der Notlagenverschuldung nutzbar. Hier verbleibt nur die Möglichkeit der Nutzung von Rücklagenbewegungen.

Soll ein Sondervermögen genutzt werden, so muss es durch Gesetz eingerichtet und eine Sachaufgabe (Finanzierung der Sonderlasten) zugewiesen bekommen. Da nur die Zuführungen an und Entnahmen vom Sondervermögen in den Haushaltsplan einzustellen sind, ist die Nutzung eines Sondervermögens immer mit einem Transparenzverlust verbunden, auch wenn der Wirtschaftsplan des Sondervermögens, der alle Ausgaben und Einnahmen enthält, dem Haushalt als Anlage beizufügen ist. Kritiker der Nutzung von Sondervermögen verweisen daher darauf, dass die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit, Jährlichkeit, Klarheit, Einheitlichkeit und Wahrheit leiden würden.

Diese Argumentation lässt sich auch auf Rücklagenzuführungen übertragen (Sondervermögen sind letztlich erweiterte Rücklagen). Im Unterschied zu Sondervermögen fließen Entnahmen aus Rücklagen dem Kernhaushalt zu und decken dort entweder Mindereinnahmen oder Mehrausgaben.

Die Nutzung von Sondervermögen und Rücklagen könnte unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit kritisch gesehen werden, wenn die Mittel der Zuführung am Kapitalmarkt zu deutlich höheren Zinskosten beschafft und zu deutlich geringen Zinserträgen erneut angelegt würden. Dies ist in der Praxis der Länder jedoch nicht der Fall. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Zuführungen an Sondervermögen²⁸ und Rücklagen in Form sogenannter „innerer Darlehen“ erfolgt, d.h. die (Netto-)Kreditaufnahme im Kernhaushalt erfolgt real erst dann, wenn Gelder aus dem Sondervermögen oder der Rücklage verausgabt werden. Diese Praxis ist möglich, da alle Länder verschuldet sind und die bestehenden Kredite (Anleihen) permanent revolvieren müssen.

²⁷ In Nordrhein-Westfalen liegen hierzu zwei Urteile des Verfassungsgerichtshofs vor: VerfGH 6/2020 und 20/2010.

²⁸ Sofern die Kreditaufnahme nicht direkt im Sondervermögen am privaten Kapitalmarkt vorgenommen wird, wie es bspw. beim Brandenburger Sondervermögen „Finanzierungsfonds Flughafen“ der Fall ist.

Infobox 1

Die **bereinigten Einnahmen** und **bereinigten Ausgaben** setzen sich aus den jeweiligen Aggregaten der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung abzgl. Der Zahlungen von gleicher Ebene zusammen. Rücklagenbewegungen bleiben unberücksichtigt.

	Bereinigte Einnahmen	Bereinigte Ausgaben
Laufende Rechnung	Steuern, Zinseinnahmen, laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, sonstige laufende Einnahmen	Sachausgaben, Zinsausgaben, laufende Zuschüsse und Zuweisungen, Personalausgaben
plus Kapitalrechnung	Veräußerung von Vermögen, Vermögensübertragungen, Darlehensrückflüsse, Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	Sachinvestitionen, Erwerb von Beteiligungen, Vergabe von Darlehen, Vermögensübertragungen, Tilgungen an öffentlichen Bereich
abzgl.	Zahlungen von gleicher Ebene	Zahlungen von gleicher Ebene
bleibt unberücksichtigt	Entnahme Rücklage, Fonds	Zuführung Rücklage, Fonds

Quelle: Haushaltssteuerung.de

Die Differenz aus den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben zuzüglich/abzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen ergibt den **Finanzierungssaldo**. Der Finanzierungssaldo bezeichnet die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Staats. **Besondere Finanzierungsvorgänge** (z.B. Entnahmen aus Rücklagen, Fonds sowie Zuführungen zu Rücklagen, Fonds und die Tilgung von Krediten) bleiben daher unberücksichtigt.

Vom Finanzierungssaldo ist die **Nettokreditaufnahme** (auch: Nettoneuverschuldung) zu trennen. Die Differenz zwischen der Aufnahme neuer Kredite (Bruttokreditaufnahme, Bruttoneuverschuldung) und der Tilgung bestehender Schulden einer Periode wird als Nettokreditaufnahme (Nettoneuverschuldung) bezeichnet. Um diesen Betrag wächst der Schuldenstand einer Periode.

Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen erhöhen die Nettokreditaufnahme aber sind nicht kassenwirksam. Entnahmen aus Rücklagen vermindern die Nettokreditaufnahme und sind nicht kassenwirksam. Auszahlungen aus Sondervermögen (an Dritte) beeinflussen die Nettokreditaufnahme nicht, sind aber kassenwirksam. Rückführungen aus Sondervermögen an den Kernhaushalt vermindern die Nettokreditaufnahme und sind nicht kassenwirksam.

Aus der rechtlichen Zulässigkeit der kreditfinanzierten Zuführung an Rücklagen im Kontext der Notlagenverschuldung folgt auch die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, bestehende Rücklagen nicht oder nur in Teilen zu nutzen und stattdessen eine höhere Nettokreditaufnahme in Kauf zu nehmen. Diesen Weg bestritt der Bund, der im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2020 die ursprünglich vorgesehene Entnahme aus der bisherigen Flüchtlingsrücklage zurücknahm und die Mittel stattdessen durch Notlagenverschuldung deckte.²⁹

²⁹ Abwägend zustimmend hierzu WD BT 2020; kategorisch ablehnend Gröpl 2020.

Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2020

Das Pandemiejahr 2020 ist von einem deutlichen Anstieg der bereinigten Ausgaben der Länder gekennzeichnet. Diese stiegen von 400,4 Mrd. Euro (2019) auf 473,2 Mrd. Euro. Durch die Bundeshilfen, vor allem im Rahmen der Konjunkturpakete, stiegen auch die bereinigten Einnahmen von 413,7 Mrd. Euro (2019) auf 433,8 Mrd. Euro (ausführlich BMF 2021).

Tabelle 6: Finanzierungssaldi des Bundes und der Länder im Jahr 2020

in Mio. Euro	Finanzierungssaldo 2019 (BMF)	Nettokreditaufnahme 2020 (Plan)	Notsituationsbedingte Kreditermächtigungen erteilt in 2020	Finanzierungssaldo (BMF) 2020 (Ist)	Finanzierungssaldo (BMF) 2020 pro EW in Euro (Ist)
Bund	13.306	217.800	118.700	-130.713	-1.572
BW	3.391	10.969	7.198	-3.291	-296
BY	1.269	20.000	20.000*	-6.135	-467
BE	1.590	7.300	7.300	-1.773	-483
BB	-1.016	2.000	2.000	-1.538	-610
HB	94	900	900	-310	-455
HH	692	2.220	3.000	-657	-356
HE	1.547	1.687	12.000*	-838	-133
MV	26	2.850	2.850	-3.098	-1.926
NI	1.798	7.788	6.361	-4.911	-614
NW	1.721	146	25.000*	-11.615	-647
RP	1.258	3.453	3.500	-1.346	-329
SL	117	1.197	1.400	-24	-24
SN	2	0	6.000	-1.425	-350
ST	44	259	259	-896	-408
SH	237	6.729	5.500	-427	-147
TH	448	1.269	0	-1.167	-547
Länder	13.219	68.767	103.268	-39.448	-474

Quelle: BMF 2020, BMF 2021, DESTATIS, eigene Berechnungen. *Kreditermächtigung des Sondervermögens

Hieraus resultierend wandelte sich der bisher positive Finanzierungssaldo von 13,2 Mrd. Euro (2019) in ein Defizit von 39,4 Mrd. Euro. Dies entspricht 8,3% der bereinigten Ausgaben der Ländergesamtheit. Die Finanzierungssaldi der Bundesländer pro Einwohner unterscheiden sich sehr stark. Den absolut niedrigsten negativen Saldo verzeichnet das Saarland mit -24 Euro (siehe Tabelle 6). Wird jedoch die Kreditaufnahme des im Saarland eingerichteten Sondervermögens mitberücksichtigt, so liegt die Kreditaufnahme bei -356 Mio. Euro bzw. -361 Euro pro Einwohner.

In Berlin liegt der Finanzierungssaldo bei -483 Euro pro Einwohner. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme in Berlin liegt nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss jedoch bei 1.989 Euro pro Einwohner. Der große Unterschied ist auf die sehr hohe Zuführung an das eingerichtete Pandemie-Sondervermögen zurückzuführen. Durch die umfangreichen Rücklagenbewegungen im Rahmen der Notlagenverschuldung weichen die Finanzierungssaldi und die Nettokreditaufnahme im Jahr 2020 teilweise deutlich voneinander ab.

Das gesamtstaatliche Finanzierungssaldo (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) in Abgrenzung der Finanzstatistik beträgt insgesamt 170,2 Mrd. Euro (ohne Extrahaushalte).

Deutlich höher liegt hingegen die Zunahme des Schuldenstandes in Abgrenzung des Maastricht-Vertrags (Neuverschuldung des Sektors Staat) mit 275 Mrd. Euro. Dies entspricht 10,3% des Bruttoinlandsprodukts.³⁰

Für die beschlossene Notlagenverschuldung des Jahres 2020 haben die Länder unterschiedlich lange Tilgungspläne beschlossen. Die Dauer reicht von sechs Jahren in Sachsen bis zu 50 Jahren in Nordrhein-Westfalen (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Tilgungspläne der Länder

	Tilgungsbeginn	Tilgungsdauer in Jahren
BW	2024	25
BY	2024	20
BE	2023	27
BB	2022	30
HB	2024	30
HH	2025	20
HE	2021	30
MV	2025	20
NI	2024	25
NW	bisher kein Beschluss	bis zu 50
RP	2024	17-25
SL	2025	30
SN	2023	6
ST	2022	3
SH	2024	39
TH	2022	5

Quelle: Gesetze und Beschlüsse der Länder, eigene Darstellung.

³⁰ Gut die Hälfte des Maastricht-Schuldenanstiegs ging auf die Defizite von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von insgesamt 140 Milliarden Euro zurück. Mit der anderen Hälfte baute der Staat Finanzvermögen auf. Dabei stand an erster Stelle, dass die staatlichen Haushalte ihre Einlagen per Saldo um 81 Milliarden Euro deutlich aufstockten. Weiter erhöhten staatlich garantierte, weitgehend über den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) refinanzierte Hilfskredite sowie einzelne Staatsbeteiligungen an Unternehmen das staatliche Finanzvermögen um 36 Milliarden Euro. In geringerem Umfang entstanden aus Steuerstundungen weitere Forderungen. Insgesamt entfielen drei Viertel des Schuldenanstiegs auf den Bund, der die pandemiebedingten Lasten hauptsächlich trug. Vgl. Pressemitteilung Deutsche Bundesbank vom 31.03.2021.

2.3. Baden-Württemberg

2.3.1. Die Schuldenregel in Baden-Württemberg

Bereits 2012 hat der Landtag die Landeshaushaltsordnung (LHO) dahingehend geändert, dass das Nullverschuldungsgebot verankert wurde.³¹ Für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 wurde ein verbindlicher Abbaupfad für die Nettoneuverschuldung festgelegt.³² Die Änderung der LHO enthielt auch ein Konjunkturbereinigungsverfahren (Steuertrendverfahren), die Bereinigung des strukturellen Saldos um finanzielle Transaktionen sowie Ausnahmeregeln für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen.³³

Ende 2019 hat der Landtag mit den Stimmen der Regierungsfractionen in einem ersten Schritt die LHO abermals geändert, um die Regeln zur Schuldenbremse zu modifizieren und zum 1. Januar 2020 neu zu fassen.³⁴ Zum einen wurde das Konjunkturbereinigungsverfahren geändert. Nunmehr wird analog zum Bund das Produktionslückenverfahren genutzt. Zum anderen aber wurden zwei Verschärfungen der bisherigen Regeln vorgenommen.

Nunmehr werden die Extrahaushalte einbezogen, sofern das Land den Schuldendienst übernimmt. Zweitens wurde die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation massiv erschwert. Statt einer Mehrheit der Mitglieder Landtags ist nunmehr eine verfassungsändernde Mehrheit nötig. Der DGB Baden-Württemberg hatte in einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf die Einbeziehung von Extrahaushalten als unnötige Verschärfung zurückgewiesen, da so Investitionsspielräume beschnitten würden.³⁵

In einem zweiten Schritt wurden die Vorgaben der LHO in komprimierter Form in Artikel 84 der Landesverfassung verankert.³⁶ Der Verfassungsänderung stimmten 123 Abgeordnete bei einer Enthaltung und einer Gegenstimme zu. Die wesentlichen Normen der Landesschuldenbremse können daher nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit verändert werden.

Finanzielle Transaktionen

Zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen wird nach § 18 Abs. 3 Satz 2 LHO eine Finanztransaktionskomponente errechnet. Die finanziellen Transaktionen der nach § 18 Abs. 1 Satz 2 LHO einzubeziehenden Extrahaushalte werden ebenfalls in der Komponente berücksichtigt.

Nach Auskunft des Finanzministeriums wird der Beteiligungserwerb des Beteiligungsfonds BW als Sondervermögen jedoch nicht im Rahmen finanzieller Transaktionen berücksichtigt. Dieser ist als nicht-rechtsfähiges Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung ausgestaltet, sodass weder eine Schuldenaufnahme angerechnet werden könnte noch finanzielle Transaktionen Berücksichtigung finden. Dies sei so geregelt, um insbesondere auch dem „Vorsichtsprinzip“ Rechnung zu tragen. In Baden-Württemberg gibt es bisher keinen entsprechenden Fall von Extrahaushalten, deren finanzielle Transaktionen Berücksichtigung finden würden.³⁷

³¹ GBl. v. 18.12.2012, S. 684 ff.

³² VO zu § 18 LHO des Ministeriums der Finanzen, GBl. 18.10.2013, S. 291 ff.

³³ Für die Übergangsregelung vgl. ausführlich die Denkschrift des Landesrechnungshofs, Landtagsdrucksache 16/8405.

³⁴ GBl. Nr. 25 v. 31.12.2019, S. 593 ff.

³⁵ Vgl. Stellungnahme des DGB Baden-Württemberg zum Haushaltsbegleitgesetz, Oktober 2019, <https://bw.dgb.de/themen/++co++98f88230-69cf-11ea-b25c-52540088cada>

³⁶ Vgl. Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung der Fraktionen der Grünen, CDU, SPD und FDP/DVP, Drs. 16/7462.

³⁷ Als Gegenbeispiel kann die Regelung des Bundes im Rahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds angeführt werden. Gem. § 24 Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz (WStFG) wird der Wirtschaftsstabilisierungsfonds mit einer eigenen Kreditermächtigung ausgestattet. Gem. § 24 Abs. 3 WStFG werden die Folgen der Kreditaufnahme (notwendiger Tilgungsplan, da Notkredite) nur für Ausgaben ausgelöst, bei denen es sich nicht um finanzielle Transaktionen handelt.

Im Stammhaushalt 2020/21 wurden auch Darlehensvergaben nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) als finanzielle Transaktion verbucht. Der Rechnungshof von Baden-Württemberg kritisierte diese Praxis, da die Rückflüsse nicht im Landeshaushalt verbleiben, sondern mit den durchlaufenden Zuschüssen des Bundes verrechnet werden. Die materielle Voraussetzung für eine finanzielle Transaktion liege damit nicht vor. Das Land war hierbei dem Berechnungsschema des Stabilitätsrats gefolgt. Das Finanzministerium hat sich dieser Auffassung angeschlossen und dies im Nachtrag für 2020/21 korrigiert. Der Ausgabenspielraum des Landes reduzierte sich hierdurch um 122 Mio. Euro pro Haushaltsjahr.³⁸

Konjunkturbereinigung

Ebenso wie finanzielle Transaktionen nach § 18 Abs. 3 LHO wirken sich konjunkturelle Schwankungen mindernd oder erhöhend auf die zulässige Kreditaufnahme oder Tilgungsverpflichtung aus.

Zur Feststellung einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage wird eine Konjunkturkomponente ermittelt. Hierfür wird das Produktionslückenverfahren des Bundes genutzt. Bei Nachträgen zum Haushalt wird die Berechnung auf Basis der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung aktualisiert. Eine negative/positive Konjunkturkomponente erhöht/verringert die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise erhöht/verringert die Tilgungsverpflichtung. Die sich nach Abschluss des Haushaltsjahres ergebende Konjunkturkomponente ist jeweils auf einem Symmetriekonto in der Landeshaushaltsrechnung abzubilden.

Kontrollkonto

Mit der Haushaltsrechnung wird eine Ex-Post-Kontrolle der Ist-Kreditaufnahme und der Ist-Haushaltsentwicklung vorgenommen. Der abweichende Saldo ist auf ein Kontrollkonto zu buchen. Bei einer Überschreitung/Unterschreitung der zulässigen Kreditaufnahme erhält der zu buchende Unterschiedsbetrag ein negatives/positives Vorzeichen. Bei negativem Saldo (Überschreitung) ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Überschreitet der Betrag des Saldos den Wert von minus 0,5 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes, sinkt die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise erhöht sich die Tilgungsverpflichtung um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes (Kontrollkontoausgleichskomponente). Die Kontrollkontoausgleichskomponente wird nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke berücksichtigt.

Ausnahmesituation

Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung unterscheiden zwischen einer außergewöhnlichen Notsituation und einer Naturkatastrophe. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation trifft der Landtag bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags mit einer Zweidrittelmehrheit, die jedoch mehr als die Hälfte der Mitglieder betragen muss. Damit ist die Hürde für die Feststellung höchstmöglich angesetzt. Für die Feststellung einer Naturkatastrophe ist hingegen nur die Mehrheit der Mitglieder erforderlich.

In der Gesetzesbegründung zur Verfassungsänderung werden die unterschiedlichen Hürden nicht weiter begründet. Naturkatastrophen werden mit Verweis auf die Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410, S. 11) als „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (zum Beispiel Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).“ Demnach gilt die weniger hohe Hürde zur Feststellung einer Naturkatastrophe auch für die Covid-19-Pandemie.

³⁸ Vgl. Rechnungshof von Baden-Württemberg: Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 6 Schuldenbremse ab 2020.

Über die Höhe der Ausnahmekomponente beschließt der Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der insoweit aufgenommenen Kredite beziehungsweise die Nachholung der insoweit unterbliebenen Tilgung von Kreditmarktschulden hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen. Der im Tilgungsplan festgelegte jährliche Tilgungsbetrag fließt in die Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme beziehungsweise der Tilgungsverpflichtung ein (Tilgungskomponente).

Liegt eine außergewöhnliche Notsituation oder eine Naturkatastrophe vor, so kann von den kreditaufnahmebeschränkenden Vorgaben des § 18 Abs. 1 bis 5 LHO abgewichen werden. Diese Formulierung definiert nicht genau, welche Verschuldung gemeint ist. Ist dies die gesamte Nettokreditaufnahme ohne Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Konjunkturbereinigung? Oder ist nur diejenige Verschuldung gemeint, die über die erlaubte Verschuldung nach den Absätzen 1 bis 5 zusätzlich entsteht. Das Paradoxon besteht darin, dass eine außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe nicht nur Mehrausgaben hervorruft, sondern auch nachvollziehbarerweise die Konjunktur selbst beeinflusst. Daher könnte argumentiert werden, dass auch derjenige Teil der konjunkturell erlaubten Neuverschuldung unter die Ausnahmeregelung fällt, der vor der Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation bzw. Naturkatastrophe auf Basis von Konjunkturprognosen nicht absehbar war.

Extrahaushalte

Nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 LV (und gleichlautend in § 18 Abs. 1 Satz 2 LHO) entstehen dem Land Einnahmen aus Krediten auch dann, wenn Kredite von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union dem Staatssektor zuzurechnen sind, aufgenommen werden und wenn der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.

Unter Schuldendienst sind Zins und Tilgung der aufgenommenen Kredite zu verstehen. Damit bezieht Baden-Württemberg unter der in der Verfassung genannten Bedingung den gesamten Sektor Staat auf Ebene des Landes (analog der europäischen Fiskalregel) in die Landesschuldenbremse ein. Landesbeteiligungen des Marktsektors (Sonstige FEU) werden hingegen nicht einbezogen. Gegenüber den Regelungen des Grundgesetzes stellt die Berücksichtigung der Extrahaushalte demnach eine Verschärfung der Schuldenbremse in Baden-Württemberg dar.

Durch diese Regelung werden kreditfinanzierte Investitionen auch dann in die Landesschuldenbremse einbezogen, wenn die Schulden über den Abschreibungszeitraum der Investition durch Zuführungen des Landes (Übernahme des Schuldendienstes) getilgt werden. Im Umkehrschluss bleibt theoretisch die Nutzung eines Extrahaushalts zur Kreditaufnahme möglich, wenn der Extrahaushalt aus eigenen Einnahmen ohne Tilgung der Schulden den Zinsdienst leisten kann. Die Verschuldung stiege dann bei jeder neuen kreditfinanzierten Investition an.

Im Rahmen dieses Gutachtens kann keine abschließende rechtliche Bewertung vorgenommen werden, bei welchen konkreten Fallkonstellationen, bspw. ÖÖP-Modelle, die Kreditaufnahme von Extrahaushalten in die Schuldenbremse einzubeziehen ist. Eine Prüfung müsste jeweils am Einzelfall und unter Berücksichtigung aller Elemente und sachlichen Erwägungen erfolgen. Zu berücksichtigen ist bei einer rechtlichen Prüfung insbesondere Folgendes:

- Für die Bewertung einer Umgehung dürfte es nicht allein ausschlaggebend sein, ob die Zahlungen formal als Schuldendiensthilfen bezeichnet werden und im Haushalt in der Gruppe 661 (Schuldendiensthilfen an öffentliche Unternehmen) veranschlagt werden.
- Sehr relevant ist, ob es sachliche Gründe für das gewählte ÖÖP-Modell gibt, die sich nicht nur aus dem Ziel der Umgehung der Schuldenbremse ergeben.

Was bedeutet dies für eine Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP), bei der ein Extrahaushalt kreditfinanziert bspw. eine Schule baut, diese an das Land verpachtet und mit der Pachtzahlung des Landes Zins und Tilgung aufbringt?

Die Pachtzahlung des Landes über den Abschreibungszeitraum ist ökonomisch als Schuldendienst (Zins und Tilgung) zu werten. Dies spräche für eine Umgehung. Zugleich gibt es möglicherweise jenseits der Finanzierungsfrage gute sachliche Gründe, Schulen durch einen Extrahaushalt und nicht durch die Bauabteilungen des Kernhaushalts errichten und später unterhalten zu lassen. Liegen sachliche Gründe für die Nutzung eines Extrahaushaltes vor, die auch bei Hinwegdenken der Schuldenvermeidungsproblematik gelten, spräche dies nicht für eine Umgehung der Schuldenbremse. Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg schließt demnach ÖÖP-Modelle keinesfalls a priori aus.

Dies gilt auch für die Kreditaufnahme der Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (SFBW), die von DESTATIS als Extrahaushalt des Landes klassifiziert wurde. Die SFBW begleicht Zins und Tilgung über die Pachtzahlungen der privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU). Die EVU refinanzieren sich aber vollumfänglich über das Bestellerentgelt des Landes. Ökonomisch übernimmt das Land mittelbar den Schuldendienst, aber eben nicht durch eine direkte Zahlung nach Gruppe 661 des Gruppierungsplans. Jenseits der Frage der Schuldenbremse übernimmt die SFBW jedoch eine wichtige Sachaufgabe. Durch die Verpachtung der im Eigentum der SFBW befindlichen Schienenfahrzeuge wird Wettbewerb im Vergabeverfahren ermöglicht und die Vergabe so wirtschaftlicher gestaltet. Zudem müssen die Fahrzeuge technisch gewartet werden. Dies kann nicht unmittelbar durch das Land erfolgen. Das Modell der SFBW wäre demnach auch ohne Schuldenbremse implementiert worden. Dies spricht gegen eine Umgehung. Auch der Landesrechnungshof und der Stabilitätsrat haben eine Einbeziehung der Fahrzeugfinanzierung der SFBW in die Landesschuldenbremse bisher nicht gefordert.

Sondervermögen und Rücklagen

Entnahmen aus Rücklagen und Ausgaben aus Sondervermögen erhöhen den Ausgabenspielraum. Als strategische Reserve können die Sanierungsrücklage (Bestand zum 31.12.2019: 1.382 Mio. Euro) und die Haushaltsrücklage (Bestand zum 31.12.2019: 853 Mio. Euro) betrachtet werden.³⁹ Die Saldi der Sondervermögen werden bei der zulässigen Neuverschuldung im Unterschied zum Bundeshaushalt nicht berücksichtigt. Berücksichtigt werden die Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen.

³⁹ Vgl. Kleine Anfrage des Abg. Hofelich, Drs. 16/7960.

Tabelle 8: Übersicht Schuldenbremse Baden-Württemberg

Verfassung	<p>Art. 84 LV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 LV) • Einbeziehung der Kredite der Extrahaushalte, sofern das Land den Schuldendienst erbringt (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 LV) • Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 84 Abs. 2 LV) • Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 84 Abs. 3 LV) <p>Verabschiedet durch CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP/DVP</p>
Finanzielle Transaktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (Finanztransaktionskomponente nach § 18 Abs. 3 LHO) • Einnahmeseitig: Veräußerung von Beteiligungen, Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse • Ausgabeseitig: Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und Vergabe von Darlehen
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Feststellung einer Naturkatastrophe trifft der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder (§ 18 Abs. 6 Satz 2 LHO) • Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation trifft der Landtag bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags mit einer Zweidrittelmehrheit, die jedoch mehr als die Hälfte der Mitglieder betragen muss. Über die Höhe der insoweit erforderlichen Kreditermächtigung beschließt der Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 18 Abs. 6 Satz 3 LHO) • Über die Höhe der Ausnahmekomponente beschließt der Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 18 Abs. 6 Satz 4 LHO) • Tilgung von Kreditmarktschulden hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen (§ 18 Abs. 6 Satz 6 LHO)
Einbeziehung von Extrahaushalten	<p>Kredite von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union dem Staatssektor zuzurechnen sind (Extrahaushalte) werden berücksichtigt, wenn der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist (§ 18 Abs. 1 Satz 2)</p>
Konjunkturbereinigung	<p>Anwendung des Produktionslückenverfahrens des Bundes. Eine negative Konjunkturkomponente erhöht die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise verringert die Tilgungsverpflichtung. Eine positive Konjunkturkomponente verringert die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise erhöht die Tilgungsverpflichtung. Die sich nach Abschluss des Haushaltsjahres ergebende Konjunkturkomponente ist jeweils auf einem Symmetriekonto in der Landeshaushaltsrechnung abzubilden. (§ 18 Abs. 4 LHO)</p>
Kontrollkonto	<p>Eine Über- bzw. Unterschreitung der zulässigen Kreditaufnahme/Tilgungsverpflichtung ist auf dem Kontrollkonto zu buchen, das jährlich abzuschließen ist. Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos den Wert von 0,5 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes, sinkt die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise erhöht sich die Tilgungsverpflichtung um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes (Kontrollkontoausgleichskomponente). Die Kontrollkontoausgleichskomponente wird nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke berücksichtigt. (§ 18 Abs. 7 LHO)</p>

Quelle: LHO und LV Baden-Württemberg

2.3.2. Die Notlagenverschuldung in Baden-Württemberg

Feststellung einer Naturkatastrophe

Am 19. März 2020 hat der Landtag eine Naturkatastrophe nach § 18 Abs. 1 LHO festgestellt.⁴⁰ Die Naturkatastrophe wurde dabei nicht auf das Jahr 2020 beschränkt. Die Ausnahmekomponente nach § 18 Abs. 6 Satz und 4 LHO wurde auf 5 Mrd. Euro und der Tilgungsbeginn auf 2024 mit einem Zeitraum von zehn Jahren festgelegt. Die jährliche Tilgungskomponente nach § 18 Abs. 6 Satz 8 LHO wird auf eine feste Größe von 500 Mio. Euro festgelegt. Diese verbindliche Festlegung führt im Falle einer Nutzung der Ausnahmekomponente von weniger als 5 Mrd. Euro ggf. zu einem Tilgungszeitraum von weniger als zehn Jahren.

⁴⁰ Gesetzblatt Baden-Württemberg, Nr. 6, 2020, S. 125.

Erster Nachtrag 2020/21

Am gleichen Tag beschloss der Landtag einen ersten Nachtrag zum Doppelhaushalt 2020/21.⁴¹ Das Haushaltsvolumen wurde hierbei nicht geändert. Stattdessen wurde bei Kapitel 1212 Titel 91901 (Rücklage für Haushaltsrisiken) ein Haushaltsvermerk ergänzt, der Entnahmen aus der Rücklage ermöglicht, um corona- und krisenbedingte Mehrausgaben zu tätigen. Um die der Höhe nach nicht absehbaren Entnahmen aus der Rücklage abzusichern, wurde die Kreditermächtigung für 2020 von Null Euro auf 5 Mrd. Euro erhöht. Zudem wurde das Bürgschaftsvolumen für 2020 und 2021 von 200 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro angehoben. Für das Jahr 2021 wurde keine zusätzliche Kreditermächtigung erteilt. Es wurde die Möglichkeit geschaffen, Mittel des Bundes beziehungsweise der Europäischen Union der Rücklage zuzuführen. Die coronabedingten Zusatzausgaben werden somit nicht in einem Sondervermögen verbucht.

Unabweisbare Ausgaben wurden durch das Finanzministerium auf Basis des Notbewilligungsrechts nach § 37 Abs. 1 LHO vorgenommen und dem Finanzausschuss zur Kenntnis gegeben. Voraussetzung ist in der Regel ein Beschluss des Ministerrats.⁴²

Zweiter Nachtrag 2020/21

Am 14. Oktober 2020 hat der Landtag einen zweiten Nachtrag beschlossen.⁴³ Im Rahmen des zweiten Nachtrags wurden auch die Ausnahmekomponente und der Tilgungsplan angepasst.⁴⁴ Die Ausnahmekomponente für das Jahr 2020 wurde von 5 Mrd. Euro auf 7,198 Mrd. Euro erhöht. Der Tilgungszeitraum wurde von bis zu zehn Jahren auf bis zu 25 Jahren verlängert. Der Tilgungsbetrag wurde auf 288 Mio. Euro ab 2024 festgelegt. Im Jahr 2022 soll die Ausnahmekomponente nicht mehr in Anspruch genommen werden.

Die Kreditermächtigungen nach § 4 StHG betragen 10.969 Mio. Euro im Jahr 2020 und 2.496 Mio. Euro im Jahr 2021.

Die im Rahmen der Konjunkturbereinigung erlaubte Verschuldung liegt bei 3.889 Mio. Euro im Jahr 2020 und 2.518 Mio. Euro im Jahr 2021. Die Ausnahmekomponente liegt bei 7.198 Mio. Euro im Jahr 2020. Im Jahr 2021 soll sie nicht in Anspruch genommen werden. Die zulässige Kreditaufnahme ergibt sich als Summe der Konjunkturkomponente, der Ausnahmekomponente und der Finanztransaktionskomponente (Saldi der finanziellen Transaktionen) und beträgt 11.101 Mio. Euro im Jahr 2020 und 2.496 Mio. Euro im Jahr 2021.

Die wesentlichen coronabedingten Mehrausgaben sollen über die Rücklage für Haushaltsrisiken verausgabt werden, deren Zweckbestimmung bereits im 1. Nachtrag auf coronabedingte Mehrausgaben erweitert wurde.

Aus der Rücklage können aber auch weiterhin diverse Ausgaben für andere Politikfelder (bspw. Flüchtlingszuwanderung, Schweinepest, Einstellungsoffensive der Polizei, Inklusion oder Kostensteigerungen im Maßregelvollzug) finanziert werden. Hierfür wurden der Rücklage knapp 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 zugeführt. Aus der Rücklage soll auch eine Zuführung an das neu gegründete Sondervermögen Beteiligungsfonds in Höhe von 1 Mrd. Euro erfolgen. Der Beteiligungsfonds soll Unternehmen zeitlich begrenzt nach Vorbild des Wirtschaftsstabilisierungsfonds des Bundes Eigenkapital zuführen.

Des Weiteren erfolgt eine Zuführung in Höhe von knapp 1 Mrd. Euro an die Rücklage Maßnahmenpaket „Stärker aus der Krise“, aus der auch coronabedingte Investitionen finanziert werden sollen. Aus dieser Rücklage werden auch Maßnahmen wie Klimaschutz und einzelbetriebliche Innovationsförderung finanziert.

Die Rücklagen Haushaltsrisiken und die Rücklage Maßnahmenpaket sind gegenseitig deckungsfähig.

⁴¹ Ebenda S. 126 ff.

⁴² Vgl. Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen zu „Aktueller Saldo der Rücklage für Haushaltsrisiken“ vom 22.09.2020, Drs. 16/8846.

⁴³ Gesetzblatt Baden-Württemberg, Nr. 37, 2020, S. 868 ff.

⁴⁴ Gesetzesbeschluss zu Drs. 16/8986.

Der Nachtrag enthält auch eine höhere Zuweisung an die Kommunen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen (§ 39 FAG) in Höhe von 1,9 Mrd. Euro, die vom Land und Bund hälftig finanziert wird.

Tabelle 9: Haushalt nach dem 2. Nachtrag

in Mio. Euro	2020 alt	2. Nachtrag 2020	Vorläufiger Abschluss 2020	2021 alt	2. Nachtrag 2021
Bereinigte Ausgaben	49.976	52.027	58.430	52.054	52.383
Zuführung an Rücklage Haushaltsrisiken (nur Landesmittel)	698	6.498	6.498	204	204
Entnahme Rücklage Haushaltsrisiken (nur Landesmittel)			2.945		
Zuführung an Rücklage Maßnahmenpaket „Stärker aus der Krise“	0	967	967	0	233
(1) Konjunkturkomponente (§ 18 Abs. 3 und 4 LHO)	-43	3.889		-150	2.518
(2) Ausnahmekomponente (§ 18 Abs. 6 LHO)	0	7.198		0	0
(3) Saldo finanzielle Transaktionen (§ 18 Abs. 3 LHO)	-136	14,5		-100	-22,1
Zulässige Nettokreditaufnahme nach § 18 LHO (1+2+3)	179	11.101		250	2.496
Nettokreditaufnahme (§ 4 StHG)	-132	10.969	10.926	0	2.496
Finanzierungssaldo	338	-2.849	-3.291	-335	-3.490
Nettokreditaufnahme in Prozent a) der bereinigten Ausgaben b) der Landesschulden zum 31.12.2019 und c) des Bruttoinlandsprodukts 2019		a) 21,1% b) 24,9% c) 2,1%			a) 4,8% b) 5,7% c) 0,5%

Quelle: Drs. 16/8857, Drs. 16/7171. Schuldenstand: Nicht-öffentlicher Bereich einschließlich Extrahaushalte. *inkl. Rücklagenbewegungen, eigene Berechnungen.

Haushaltsabschluss 2020

Nach Haushaltsabschluss wurden im Haushaltsjahr 2020 vom Bund Mittel in Höhe von 3.271 Mio. Euro zur Bekämpfung der Pandemie vereinnahmt. Diese Mittel wurden zusätzlich zur Zuführung aus dem Kernhaushalt dem Haushaltsgesetz entsprechend der Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt. Entnommen wurden der Rücklage insgesamt 5.958 Mio. Euro, davon 2.956 Mio. Euro Landes- und 3.014 Mio. Euro Bundesmittel. Die bereinigten Ausgaben lagen bei 58,3 Mrd. Euro, das Plansoll lag bei 52 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme liegt mit rund 10,9 Mrd. Euro weit über dem Finanzierungssaldo von knapp 3,3 Mrd. Euro. Die große Differenz ist auf die Rücklagenbewegungen zurückzuführen.⁴⁵

Bewertung

Baden-Württemberg hat sich im Unterschied zu anderen Ländern gegen die Einrichtung eines Sondervermögens zur Eingrenzung coronabedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen entschieden. Zwar werden Mehrausgaben zum Teil über die bestehenden Rücklagen Haushaltsrisiken und Maßnahmenpaket „Stärker aus der Krise“ abgewickelt, aber auch durch diverse weitere bestehende Titel. Der Haushaltsplan liefert somit keine Gesamtübersicht über Mindereinnahmen und Mehrausgaben.

⁴⁵ Vgl. Mitteilung des Ministeriums der Finanzen über Steuereingänge und Staatsausgaben, Bericht zum Haushaltsjahr 2020, LT-Drs. 16/10071.

Durch die zusätzlichen kreditfinanzierten Zuführungen zu den beiden Rücklagen in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro baut sich das Land zugleich eine mögliche Reserve für kommende Haushaltsjahre auf, sofern die Mittel in den Jahren 2020 und 2021 nicht vollständig verausgabt werden. Die Alternative zur Zuführung zu den Rücklagen wäre eine Einzelveranschlagung der zu erwartenden Mehrausgaben gewesen. Die Kreditaufnahme würde dann nur in Höhe der tatsächlichen Mehrausgaben erfolgen.

Die Covid-19-bedingte Kreditermächtigung erscheint – auch im Vergleich mit den übrigen Flächenländern – angemessen. Durch die Verlängerung des Tilgungszeitraums auf 25 Jahre sinkt der jährliche Tilgungsbeitrag auf 288 Mio. Euro. Dies entspricht 0,6% des Haushaltsvolumens des ursprünglichen Haushaltsplans von 2020. Die Gefahr pro-zyklischer Tilgungen wird somit vermieden.

Der Rechnungshof des Landes kritisiert den Tilgungszeitraum als zu lange und damit nicht verfassungsgemäß und plädiert für einen Zeitraum von maximal 15 Jahren, da jährliche Überschüsse von 500 Mio. Euro problemlos zu erzielen seien.⁴⁶ Zudem wird dafür plädiert, die Neuverschuldung durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen (Streichung von Ausgaberesten, Nutzung der Rückflüsse aus Beteiligungen) zu reduzieren. Es wird kritisiert, dass durch die kreditfinanzierten Zuführungen an die Rücklagen Maßnahmen finanziert würden, die in keinem kausalen Zusammenhang mit der Pandemie stünden.

Die SPD-Fraktion im Landtag teilt die Kritik des Rechnungshofs, dass Investitionen finanziert würden, die nur wenig oder gar nicht mit Corona und seinen Folgen zu tun hätten. Zudem hätten die bestehenden Rücklagen genutzt werden müssen. Die abermalige Feststellung der Naturkatastrophe im Kontext des 2. Nachtrags sei nicht statthaft, da die Naturkatastrophe zeitlich begrenzt sei. Die Landesregierung hätte sich auf eine außergewöhnliche Notsituation berufen müssen, für die eine Zweidrittelmehrheit nötig sei.⁴⁷

Weder die Kritik des Landesrechnungshofs noch die der SPD-Landtagsfraktion vermag zu überzeugen, da der Haushaltsgesetzgeber im Fall einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe einen großen Entscheidungsspielraum hat, sofern er seine Maßnahmen begründet. Zudem belegt die zweite Welle der Pandemie, dass diese keineswegs überwunden ist und die Naturkatastrophe damit anhält.

Hieraus folgt gerade auch die Möglichkeit für konjunkturstützende Maßnahmen, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Pandemie haben.

⁴⁶ Vgl. Stellungnahme des Rechnungshofs zum 2. Nachtrag zur Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 2.10.2020, Drs. 16/8915, Anhang.

⁴⁷ Vgl. Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion vom 30.09.2020: „SPD kritisiert grün-schwarzes Konzept für Nachtragshaushalt“.

2.4. Bayern

2.4.1. Die Schuldenregel in Bayern

Der Freistaat Bayern hat bereits 2013 die Schuldenbremse des Bundes in Art. 82 der Landesverfassung verankert. Sie trat am 01. Januar 2020 in Kraft.⁴⁸ Vom Neuverschuldungsverbot darf im Rahmen einer symmetrischen Konjunkturbereinigung und im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, abgewichen werden. Im Falle einer Notlagenverschuldung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen und die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen. Eine Umsetzung erfolgte ebenfalls in Art. 18 der Bayerischen Haushaltsordnung (BayHO).

Finanzielle Transaktionen

Weder in der Verfassung noch in der BayHO ist eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen vorgesehen.

Konjunkturbereinigung

Ein Konjunkturbereinigungsverfahren im Sinne des Art. 82 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung wurde bislang nicht eingeführt (Vgl. Bayern 2020, 12). Die Gesetzesbegründung betont neben der Konjunkturbereinigung ausdrücklich die Möglichkeit, im Wege der Rücklagensteuerung den Haushalt auszugleichen. So betrug die Haushaltssicherungsrücklage zum Jahresende 2019 rund 788 Mio. Euro (Bundesbank 2020, 105).

Außergewöhnliche Notsituation und Naturkatastrophe

Naturkatastrophen werden in der Gesetzesbegründung als unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen) definiert. Unter außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, werden besonders schwere Unglücksfälle von großem Ausmaß oder eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks verstanden. Die vorgeschriebene Tilgungsverpflichtung muss die Rückzahlung verbindlich regeln. Die Rückführung muss binnen eines angemessenen Zeitraums erfolgen. Ein separater Beschluss des Landtags zur Feststellung der Notlage ist nicht vorgeschrieben.

Extrahaushalte

Weder die Landesverfassung noch die BayHO treffen eine Aussage zur Einbeziehung von Extrahaushalten. Daher findet die Regelung des Bundes Anwendung, dass die Kreditemächtigungen von Sondervermögen einbezogen werden, sofern diese nach 2010 erteilt wurden.

⁴⁸ GVBl. 2013 S. 641 und LT-Drs. 16/15140.

Tabelle 10: Übersicht Schuldenbremse Bayern

Verfassung	Art. 82 LV <ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 LV) • Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 82 Abs. 2 LV) • Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 82 Abs. 3 LV) Verabschiedet als Artikelgesetz mit weiteren Verfassungsänderungen durch CSU, SPD, FDP und Freie Wähler gegen Bündnis90/Die Grünen
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme <u>nicht</u> herausgerechnet
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	Art. 82 Abs. 3 LV
Einbeziehung von Extrahaushalten	Weder Landesverfassung noch die BayHO enthalten hierzu eine Regelung. Demnach sind nur Kreditermächtigungen von Sondervermögen einzubeziehen, die erst nach 2010 erteilt wurden.
Konjunkturbereinigung	Vorgesehen nach Art. 82 Abs. 2. Eine Umsetzung erfolgt bisher nicht.

Quelle: BayHO und LV Bayern.

2.4.2. Die Notlagenverschuldung in Bayern

Erster Nachtragshaushalt

Bereits am 19. März 2020 hat der Landtag einen ersten Nachtrag zum Doppelhaushalt 2019/20 beschlossen.⁴⁹ Statt der bisher für 2020 veranschlagten Nettotilgung von 750 Mio. Euro sieht der Nachtrag eine Nettokreditaufnahme von 9,95 Mrd. Euro vor. Das Volumen des Nachtragshaushalts steigt dadurch von ursprünglich rund 60,4 Milliarden Euro auf nun rund 70,6 Milliarden Euro. Der Sonderfonds „Corona-Pandemie“, über den die pandemiebedingten Mehr- und Minderausgaben abgewickelt werden sollen, erhält eine Kreditdeckung in Höhe von 10 Mrd. Euro. Der Sonderfonds wurde als Kapitel 1319 (Allgemeine Finanzverwaltung) eingerichtet. Da der Sonderfonds durch Gesetz eingerichtet und gesetzlich festgeschrieben wurde, dass die Kreditermächtigung übertragen werden kann, wirkt der Fonds faktisch wie ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen. Die Übertragbarkeit der Kreditermächtigung ist schon deshalb nötig, um in den Folgejahren, die Kreditzinsen aus dem Fonds selbst begleichen zu können. Alle pandemiebedingten Kosten werden so in Kapitel 1319 erfasst.

Das Nachtragshaushaltsgesetz sieht vor, dass ab 2024 die über den Sonderfonds in Kapitel 1319 aufgenommenen und bis Ende 2023 noch nicht zurückgeführten Kredite in 20 Jahresraten zu tilgen sind. Die Gesetzesbegründung stellt fest, dass die Voraussetzungen zur Kreditaufnahme gem. Art. 82 Abs. 3 LV (Naturkatastrophe) erfüllt sind. Die Feststellung der Notlage erfolgte durch die Ausrufung des Katastrophenfalls am 16. März 2020 durch den Ministerpräsidenten.

Der Nachtragshaushalt wurde im Landtag einstimmig angenommen.

Zweiter Nachtragshaushalt

Bereits am 24. April 2020 beschloss der Bayerische Landtag einen zweiten Nachtragshaushalt.⁵⁰ Der Gesetzentwurf wurde am 31. März 2020 eingebracht.⁵¹ Auf Grundlage der Notsituation nach Art. 82 Abs. 3 LV wurde der Sonderfonds um weitere 10 Mrd. Euro aufgestockt. Die Nettokreditaufnahme erhöhte sich auf 20 Mrd. Euro. Mit den zusätzlichen Mitteln sollten zur Hälfte Hilfen für kleine und mittelständische Unternehmen und zur anderen Hälfte Steuermindereinnahmen abgedeckt werden.

⁴⁹ GVBl. 2020 S. 153.

⁵⁰ GVBl. 2020 S. 238.

⁵¹ LT-Drs. 18/7140.

Zudem wurde die Rückbürgschaft⁵² gegenüber der LFA Förderbank Bayern von 500 Mio. Euro auf 12 Mrd. Euro erhöht. Im Gesetzentwurf war nur eine Erhöhung auf 2 Mrd. Euro vorgesehen. Der Tilgungsplan des ersten Nachtrags gilt unverändert auch für den 2. Nachtrag.

Parallel wurde durch Gesetz das nicht rechtsfähige Sondervermögen BayernFonds eingerichtet (BayFoG).⁵³ Der Fonds dient der Stabilisierung von Firmen der Realwirtschaft durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und Stärkung der Kapitalbasis. Zur Erfüllung seiner Aufgaben wurde der Fonds mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 20 Mrd. Euro ausgestattet. Zusätzlich wurde der Fonds ermächtigt Garantien bis zur Höhe von 26 Mrd. Euro für Schuldtitel und Verbindlichkeiten von Unternehmen zu übernehmen. Vorbild des BayernFonds ist Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) des Bundes, der geschaffen wurde, um coronabedingte Schieflagen von Unternehmen auch durch Eigenkapitalzuführungen zu bekämpfen. Wie der WSF sieht auch der BayernFonds dezidiert unterschiedliche Rekapitalisierungsmaßnahmen (Erwerb von nachrangigen Schuldtiteln, Hybridanleihen, Genussrechten, stillen Beteiligungen, Wandelanleihen, den Erwerb von Anteilen an Unternehmen) vor. Den WSF des Bundes ergänzend richtet sich der BayernFonds an kleinere Unternehmen. Die Verwaltung des Fonds obliegt der Bayerischen Finanzagentur.

Die aufgenommenen Kredite des Fonds sind nach Art. 9 Abs. 3 BayFoG ab 2022 aus den Kapitalrückflüssen zu tilgen. Ab 2031 bis zum Ende des Jahres 2043 sind jährlich mindestens ein Dreißigstel der bis zum Ende des Jahres 2030 noch nicht zurückgezahlten Schulden zu tilgen. Ab dem Jahr 2044 ist jährlich mindestens ein Zehntel der noch nicht zurückgezahlten Schulden zu tilgen. Soweit die jeweiligen Tilgungsverpflichtungen die Leistungskraft des Fonds übersteigen, übernimmt der Freistaat die Differenz.

Im Entwurf des Haushalts 2021 sind zur Deckung des Sonderfonds Corona-Pandemie 10,645 Mrd. Euro Kredite geplant. Die Tilgung soll ab 2025 in 20 gleichen Jahresraten der bis 2024 noch nicht zurückgezahlten Schulden erfolgen.

⁵² Eine Rückbürgschaft ist eine Bürgschaft, bei der zunächst ein Hauptbürge für eine bestehende Hauptschuld haftet, für die wiederum der Rückbürge gegenüber dem Hauptbürgen die Haftung übernimmt.

⁵³ GVBl. 2020 S. 230.

2.5. Berlin

2.5.1. Die Schuldenregel in Berlin

Berlin hat erst im Jahr 2019 mit Wirkung ab 2020 die grundgesetzliche Schuldenbremse in Landesrecht umgesetzt. Von 2011 bis 2019 erhielt Berlin auf Basis des Konsolidierungshilfengesetzes (KonsHilfG) jährliche Konsolidierungshilfen des Bundes in Höhe von 80 Mio. Euro. Grundlage war eine Verpflichtung des Landes nach § 2 KonsHilfG sein strukturelles Defizit bis 2020 komplett abzubauen. Die Details des Abbaupfads wurden im Rahmen einer Vereinbarung mit dem Bund umgesetzt.

Berlin verzichtete bei der Umsetzung auf eine Änderung der Landesverfassung. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 und 3 VvB enthält weiter die Goldene Regel der Finanzwissenschaft, wonach die Kredite die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Ausnahmen sind nur zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Die Normen des Grundgesetzes überlagern seit 2020 diese Norm der Landesverfassung.

Das Artikelgesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse⁵⁴ nimmt in Artikel 1 zum einen Änderungen in der Landeshaushaltsordnung vor, zum anderen enthält es in Artikel 2 das Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG). In der LHO wurde § 18 (Kreditermächtigungen) neu gefasst und das Verschuldungsverbot eingefügt. Ausnahmen werden für die Konjunkturbereinigung und Notsituationen zugelassen. Im BerlSchuldenbremseG erfolgt dann die detaillierte Umsetzung der Regeln. Es enthält zudem die Bereinigung um finanzielle Transaktionen. Ausführungsvorschriften des Senats nach § 3 BerlSchuldenbremseG spezifizieren die einzelnen Normen weiter.⁵⁵

Finanzielle Transaktionen

Bei der Vergabe von Darlehen wird ausdrücklich betont, dass eine Bereinigung nur erfolgt, solange und soweit nicht auf die Rückzahlung verzichtet wird. Dies macht Sinn, wenn bspw. ein Darlehen an einen Verein vergeben wird. Komplizierter wird es, wenn Darlehen an eine doppisch buchende Beteiligung (Gesellschafterdarlehen) vergeben und später in Eigenkapital umgewandelt werden (so bspw. bei der Flughafengesellschaft FBB 2017 geschehen). Aufgrund der Umwandlung in Eigenkapital ist nicht von einer Rückrechnung der Transaktion auszugehen.

Konjunkturbereinigung und Kontrollkonto

Berlin wendet das Bundesverfahren analog an. Das Verfahren unterschätzt tendenziell die Wirkung der Konjunktur und droht im Abschwung krisenverschärfend zu wirken.

Der bisher als Teil des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA) geführte Nachhaltigkeitsfonds wurde per 1. Januar 2020 in eine Konjunkturausgleichsrücklage überführt. Diese dient als Alternative zu Kreditaufnahmen, die allein dem Ausgleich konjunkturbedingter Defizite oder solcher Finanzierungsbedarfe dienen, die durch Naturkatastrophen oder unverschuldete Notlagen entstanden sind. Der Bestand der Konjunkturausgleichsrücklage wurde 2020 zur Finanzierung der pandemiebedingten Mindereinnahmen vollständig entnommen und muss in den kommenden Jahren konjunkturgerecht wieder aufgefüllt werden. Das Zielvolumen beträgt mindestens 1 Prozent der kumulierten bereinigten Einnahmen der jeweils vergangenen fünf Jahre.

Die Obergrenze beim Kontrollkonto für den Haushaltsvollzug von 2% des Durchschnitts der bereinigten Einnahmen der letzten beiden Jahre ist niedrig. Eine analoge Anwendung der Regel des Bundes von 1,5% des BIP würde einen 3,5fachen Wert ergeben.

⁵⁴ GVBl. 2019, S. 742.

⁵⁵ Drs. 18/2747.

Außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe

Die Regeln sind analog der des Bundes ausgestaltet. Durch die einfache Mehrheit der Abgeordneten ist der jeweilige Senat handlungsfähig. Die Tilgung muss in einem angemessenen Zeitraum erfolgen.

Extrahaushalte

Die Berliner Regelung bezieht Extrahaushalte nicht ein. Zugleich definiert § 3 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG Voraussetzungen für Kreditermächtigungen von Extrahaushalten. So ist für eine Kreditaufnahme ein Beschluss des Abgeordnetenhauses erforderlich, der Regeln zur Refinanzierung enthält. Dieser Passus ist im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durch die Regierungsfractionen aufgenommen worden und gehört gesetzessystematisch eigentlich nicht in das BerlSchuldenbremseG, sondern in die LHO, da hier Regeln zum Umgang mit den Landesbeteiligungen getroffen werden. Unter Refinanzierung kann bspw. eine Zinskostenübernahme oder auch eine Übernahme des gesamten Schuldendienstes verstanden werden. Eine unbegrenzte Verschuldung soll somit offenkundig vermieden werden. Die großen Anstalten des öffentlichen Rechts in Berlin haben im Regelfall eine Kreditermächtigung im Errichtungsgesetz. Hier sind im Fall der Kreditaufnahme kein Beschluss des Abgeordnetenhauses und demnach auch keine Regeln zur Refinanzierung erforderlich. Letztlich betreffen diese Regeln vor allem Beteiligungen in privater Rechtsform.

Berlin ist das einzige Bundesland, das die Verschuldung Privater im Rahmen Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP) in vollem Umfang in die Schuldenbremse einbezieht. Dies gilt auch dann, wenn die Privaten eine Minderheitsposition im Rahmen einer Zweckgesellschaft einnehmen. Berlin beseitigt damit den Anreiz, die Schuldenbremse durch teure und unwirtschaftliche ÖPP-Modelle zu umgehen.

Tabelle 11: Übersicht Schuldenbremse in Berlin

Verfassung	Nein. Die VvB enthält weiterhin die Goldene Regel und die Ausnahme bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.
Anknüpfung	Strukturelle Nettokreditaufnahme
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 3 Abs. 4 BerlSchuldenbremseG) Einnahmeseitig: Veräußerung von Beteiligungen und Kapitalrückzahlungen, Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse Ausgabeseitig: Erwerb von Beteiligungen und Kapitalzuführungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und Darlehensvergabe, solange und soweit nicht auf die Rückzahlung verpflichtet wird
Außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnahmen sind zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen (§ 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG) • Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation trifft das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit (§ 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG) • Tilgungen sollen in angemessenem Zeitraum erfolgen und sind im Haushaltsplan zu veranschlagen (§ 2 Abs. 3 BerlSchuldenbremseG)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Die Kreditermächtigung von Extrahaushalten erfolgt durch Beschluss des Abgeordnetenhauses, soweit keine gesetzliche Ermächtigung vorgesehen ist (bspw. Kreditermächtigung im Anstaltsgesetz). Verbindlichkeiten Privater im Rahmen von ÖPP-Modellen sind in die Schuldenbremse einzubeziehen (§ 3 BerlSchuldenbremseG)
Konjunkturbereinigung	Anwendung des Produktionslückenverfahrens des Bundes (§ 5 BerlSchuldenbremseG).
Kontrollkonto und Konjunkturausgleichsrücklage	Überschüsse sind zur Tilgung ausstehender konjunkturbedingter Kredite zu verwenden. Die Tilgungsverpflichtung übersteigende Überschüsse sind der Konjunkturausgleichsrücklage oder anderer Rücklagen zuzuführen. Die Konjunkturausgleichsrücklage soll 1% der bereinigten Einnahmen der vergangenen fünf Jahre umfassen (§ 6 BerlSchuldenbremseG). Im Kontrollkonto werden Ex-Post die Abweichungen zwischen tatsächlicher und zulässiger Nettokreditaufnahme gebucht. Ein negativer Saldo darf maximal 2% der durchschnittlichen bereinigten Ausgaben der vorangegangenen Haushaltsjahre betragen (§ 7 BerlSchuldenbremseG).

Quelle: Gesetze und Verordnungen des Landes Berlin.

2.5.2. Die Notlagenverschuldung in Berlin

Berlin hat im Jahr 2020 mit zwei Nachträgen zum Doppelhaushalt 2020/21 auf die Pandemie reagiert. Der Beschluss des Abgeordnetenhauses zur Feststellung der Notlage bezieht sich sowohl auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 87 Abs. 2 VvB als auch auf die Notsituation nach § 2 BerlSchuldenbremseG.

Der erste Nachtrag sah eine Coronaverschuldung von 6 Mrd. Euro vor (HH-Entwurf: 5,13 Mrd. Euro), die im zweiten Nachtrag auf Basis der Oktober-Steuerschätzung auf 7,3 Mrd. Euro angehoben wurde. Im Entwurf des ersten Nachtrags hatte der Senat eine Aufteilung der ursprünglich angedachten 5,13 Mrd. Euro Nettokreditaufnahme auf die Jahre 2020 (4,641 Mrd. Euro) und 2021 (489 Mio. Euro) vorgeschlagen. Das Abgeordnetenhaus hat demgegenüber eine vollständige Kreditaufnahme im Jahr 2020 und Zuführung der nicht benötigten Mittel in eine Pandemie-Rücklage beschlossen. Die Rücklage steht auch über das Planjahr 2021 zur „Bewältigung der Notlage, ihrer Folgen und zur Beseitigung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zur Verfügung.

Zudem folgte das Abgeordnetenhaus nicht dem Vorschlag des Senats, die nötige Neuschuldung in eine konjunkturbedingte Verschuldung nach § 4 BerlSchuldenbremseG und eine Notlagenverschuldung nach § 2 BerlSchuldenbremseG aufzuteilen, so dass die Verschuldung des Jahres 2020 in Höhe von 7,3 Mrd. Euro komplett als Notlagenverschuldung aufgenommen wurde.

Tabelle 12: Entwurf 1. Nachtrag

in Mio. Euro	Entwurf 1. Nachtrag
Neuverschuldung	5.130
davon	
Konjunkturell maximal zulässig	2.448
Abzgl. Entnahme Konjunkturausgleichsrücklage	327
Konjunkturbedingte Schuldenaufnahme	2.121
Notsituationsbedingte Neuverschuldung	3.009

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen.

Der Rechnungshof (RvB 2020) verlangte hingegen in seiner Stellungnahme eine Aufteilung der Schulden in einen konjunkturellen und notlagenbedingten Anteil, die dann unterschiedlich zu tilgen wären. Das Abgeordnetenhaus ist dieser Rechtsauffassung ebenso wenig gefolgt wie dem Senatsentwurf.

Tabelle 12: Haushalt Berlin 2020 und 2021

in Mio. Euro	2020 Stammhaushalt	2020 Nachtrag	Vorläufiger Abschluss	2021 Plan
Bereinigte Einnahmen	30.634	31.802	31.426	29.640
Bereinigte Ausgaben	30.466	35.032	32.893	33.418
Finanzierungsdefizit	168	-3.230	-1.468	-3.777
Besondere Finanzierungseinnahmen	713	1.090	1.370	4.187
Darin: Entnahme aus Pandemierücklage	-	50	50	2.895
Besondere Finanzierungsausgaben	555	6.160	7.162	410
Darin: Zuführung an Pandemie-Rücklage	-	4.125	5.382	-
Nettokreditaufnahme	-326	7.300	7.300	0

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, eigene Darstellung.

Die Notlagenverschuldung ist nach § 2 Abs. HHG ab 2023 in 27 gleichmäßigen Raten zu tilgen, soweit das Abgeordnetenhaus nicht konjunkturbedingt Änderungen beschließt.

2.6. Brandenburg

2.6.1. Die Schuldenregel in Brandenburg

Das Land Brandenburg hat die Schuldenbremse im Jahr 2019 in der Landesverfassung verankert.⁵⁶ Mit den Stimmen der damaligen Regierungsfractionen SPD und DIE LINKE sowie der Oppositionsfractionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen wurde eine schlanke Umsetzung gewählt. Neben dem Neuverschuldungsverbot (Art. 103. Abs. 1 LV) wurden eine symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 103 Abs. 2 LV) und Ausnahmen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 103 Abs. 2 Satz 2 und 3 LV) in der Verfassung verankert. Details zur Konjunkturbereinigung und zu den Ausnahmeregeln wurden in der Landesverfassung nicht festgeschrieben. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen wurde nicht in der Landesverfassung verankert.

Der Gesetzgeber folgte hierbei der Empfehlung des Landesrechnungshofes, dass „in der Verfassung nur wesentliche und auf Dauer bedeutsame Grundsätze festgeschrieben werden, die dann durch einfachgesetzliche Regelungen detaillierter ausgestaltet werden können.“ (LRH BB 2018, 26).

Nach der Verfassungsänderung erfolgte die detaillierte Ausgestaltung der Schuldenbremse in der Landeshaushaltsordnung.⁵⁷

Finanzielle Transaktionen

Die finanziellen Transaktionen erhöhen oder vermindern die zulässige Nettokreditaufnahme. Einnahmeseitig sind dies Veräußerung von Beteiligungen, Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse. Ausgabeseitig sind der Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und Vergabe von Darlehen (§ 18 Abs. 2 LHO). Ebenfalls berücksichtigt wird der Saldo der finanziellen Transaktionen der rechtlich unselbständigen Extrahaushalte gemäß § 18 Absatz 1 Satz 3 LHO.

Konjunkturbereinigung

In Brandenburg wird das Produktionslückenverfahrens des Bundes (§ 18 a Abs. 3 LHO) in Kombination mit einem Steuerabweichungsverfahren (§ 18 a Abs. 6 LHO) angewendet.

Eine negative Konjunkturkomponente erhöht die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise verringert die Tilgungsverpflichtung. Eine positive Konjunkturkomponente verringert die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise erhöht die Tilgungsverpflichtung (§ 18 a Abs. 2 LHO). Auf dem Kreditaufnahmekonto werden konjunkturbedingte Kreditaufnahmen und Tilgungen jahresübergreifend erfasst (§ 18 a Abs. 4 LHO). Die Ex-ante Konjunkturkomponente zzgl. der Steuerabweichungskomponente ergibt die zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme beim Jahresabschluss (§ 18 a Abs. 5 LHO). Steuerrechtsänderungen werden als strukturelle Veränderungen behandelt. Daraus folgt, dass Steuererhöhungen den Ausgabenspielraum des Landes erweitern, Steuersenkungen jedoch nicht durch Kredite finanziert werden können (§ 18 a Abs. 6 LHO).

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg (StGB BB 2019) formulierte im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf die Befürchtung, dass das im Gesetz vorgesehene Konjunkturbereinigungsverfahren Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich hat. So sehe das Finanzausgleichsgesetz vor, dass die Gemeinden in Höhe der Verbundquote von 22 % an den jährlichen Einnahmen des Landes aus Steuern und Zuweisungen zu beteiligen sind. Wenn die Ist-Einnahmen über den Plan-Einnahmen liegen, wird den Kommunen eine entsprechend höhere Summe zugeteilt, die im folgenden Jahr in die Verbundmasse fließt. Nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes sehe das Konjunkturbereinigungsverfahren vor, dass der Gesamtbetrag der Mehreinnahmen vollständig beim Land zur Schuldentilgung oder zur Bildung von Rücklagen verbleibe.

⁵⁶ GVBl. 2019 Teil 1 Nr. 16 v. 16.05.2019.

⁵⁷ GVBl. 2019 Teil 1 Nr. 20 v. 06.06.2019.

Dies käme einer effektiven Kürzung der Verbundquote gleich. Obwohl die Argumentation in der Stellungnahme nachvollziehbar ist, erklärte das Finanzministerium, dass die unterstellte Entwicklung nicht intendiert sei. Die Berechnung der Verbundmasse erfolge „unabhängig von den Auswirkungen des Konjunkturbereinigungsverfahrens.“⁵⁸

Kontrollkonto

Das Kontrollkonto nach § 18 a Abs. 7 LHO dient als letzte Sicherung zur Vermeidung der Neuverschuldung, sofern die Ex-Post-Konjunkturkomponente geringer ausfällt als die ex-ante Konjunkturkomponente, die bei der Aufstellung des Haushalts veranschlagte Kredite aber dennoch in vollem Umfang abgerufen wurden. Diese nicht konjunkturbedingte Neuverschuldung wird auf dem Kontrollkonto gebucht. Erreicht das Kontrollkonto einen positiven Wert von mehr als 5% der Einnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich des abgelaufenen Haushaltsjahres, ist mit dem nächsten aufzustellenden Haushalt eine Verringerung der zulässigen Nettokreditaufnahme oder eine Tilgung in Höhe der Überschreitung vorzunehmen.

Außergewöhnliche Notsituation und Naturkatastrophe

Nach § 18 Abs. 3 Nr. 2 LHO sind Abweichungen vom Neuverschuldungsverbot bei einer konjunkturellen Normallage bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen erlaubt. Nach der Gesetzesbegründung müssen diese mit Verweis auf Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG „außergewöhnlich sein, ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.“ Naturkatastrophen werden definiert als Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen. Eine außergewöhnliche Notsituation wird definiert als schwere Unglücksfälle oder ein extremer wirtschaftlicher Schock wie die Finanzkrise 2008/09. Nach § 18b LHO stellt der Landtag die Naturkatastrophe oder Notsituation mit einfacher Mehrheit fest. Die Feststellung ist regelmäßig zusammen mit dem Beschluss des Haushalts vorzunehmen, der die Ermächtigung zur Kreditaufnahme enthält. Die Höhe der Tilgung hat sich angemessen am Ausmaß der getätigten Kreditaufnahme und der konjunkturellen Entwicklung und Situation zu richten. Die Gesetzesbegründung betont eine Verpflichtung zur Rückführung der aufgenommenen Schulden durch einnahme- und ausgabeseitige Maßnahmen. Sollten unter einnahmeseitigen Maßnahmen Steuererhöhungen zu verstehen sein, so wäre die einzige Steuerquelle, auf die das Land unmittelbar Einfluss nehmen kann, die Grunderwerbsteuer. Der Tilgungsplan kann in den nachfolgenden Haushaltsjahren im jeweiligen Haushaltsgesetz ganz oder teilweise ausgesetzt werden. Diese Möglichkeit wird im Grundgesetz nicht explizit genannt, aber in der Kommentierung ausdrücklich betont.

Die Vorschriften des § 18b LHO sind relativ abstrakt gehalten und schränken den Haushaltsgesetzgeber nicht über die Vorgaben des Grundgesetzes hinaus ein. Das genutzte Kriterium der Angemessenheit bindet den Gesetzgeber an eine nachvollziehbare Begründung für die gewählte Tilgungsdauer.

Extrahaushalte

Einbezogen werden rechtlich unselbstständige Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung (§ 18 Abs. 1 Satz 2 LHO). Nach herrschender Auffassung sind alle rechtlich unselbstständigen Extrahaushalte (Sondervermögen, LHO-Betriebe) als Teil des Kernhaushalts aufgrund der Vorgaben des Grundgesetzes automatisch in der Landesschuldenbremse zu berücksichtigen. In der Gesetzesbegründung heißt es jedoch unpräzise: „Im Gegensatz zur derzeit geltenden Schuldenregel werden durch die grundgesetzliche Schuldenregel nicht nur der Kernhaushalt, sondern auch Extrahaushalte einbezogen.“⁵⁹ Offenkundig sind hiermit alle Sondervermögen gemeint.

⁵⁸ Ebenda.

⁵⁹ LT-Drs. 16/10390, S. 4.

In die Landesschuldenbremse werden somit auch rechtlich unselbstständige Extrahaushalte (Sondervermögen) einbezogen, die ihre Kreditermächtigung vor dem 31. Dezember 2010 erhalten haben und die nach Artikel 143d Absatz 1 Satz 2, 2. Halbs. GG nicht einbezogen werden müssen. Dem Autor sind jedoch keine solchen Sondervermögen bekannt.

Wieland (2019) verweist in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf zu Recht darauf, dass die Einbeziehung von Sondervermögen dem Grundgedanken der Schuldenbremse entspreche. Lenk (2019) hält in seiner schriftlichen Stellungnahme hingegen eine Einbeziehung auch der rechtlich selbstständigen Extrahaushalte für sachgerecht, da ansonsten das „Risiko einer Unterminierung der Schuldenbremse“ bestehe, wenn Kredite über nicht berücksichtigte Nebenhaushalte aufgenommen würden. Zudem könnten „durch die fehlende Berücksichtigung Inkonsistenzen mit den europäischen Schuldenregeln entstehen.“ In der mündlichen Anhörung zum Gesetzentwurf räumt Lenk Zweifel an der ökonomischen Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse in Zeiten niedriger Zinsen ein, da es ökonomisch sinnvoll sein könne, Kredite für Investitionen aufzunehmen: „Sind die positiven Effekte der kreditfinanzierten Investitionen auf das Wachstum höher als die Zinsbelastung durch die Kreditaufnahme, kann das generationengerechter sein, als die schwarze Null zu verfolgen.“⁶⁰ Warum Lenk trotz dieser kritischen Sicht die Nutzung von Extrahaushalten zur Ermöglichung von Investitionen nicht empfiehlt, kann nicht nachvollzogen werden.

Tabelle 13: Übersicht Schuldenbremse Brandenburg

Verfassung	Art. 103 LV <ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot (Art. 103 Abs. 1 LV) • Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV) • Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 103 Abs. 2 Satz 2 und 3 LV) Verabschiedet durch SPD, DIE LINKE, CDU, Bündnis 90/Die Grünen
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 18 Abs. 1 und 2 LHO) Einnahmeseitig: Veräußerung von Beteiligungen, Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse Ausgabeseitig: Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und Vergabe von Darlehen
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation trifft der Landtag mit einfacher Mehrheit (§ 18 b Satz 1 LHO) • Tilgungsplan muss Teil des Haushaltsgesetzes sein, das die Notlagen-Neuverschuldung erlaubt (§ 18 b Satz 2 LHO) • Tilgungen sollen in angemessenem Verhältnis zum Umfang der Kreditaufnahmen stehen und können ganz oder teilweise ausgesetzt werden, sofern dies konjunkturell geboten erscheint (§ 18 b Satz 3 LHO)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Rechtlich unselbstständige Extrahaushalte mit Kreditermächtigungen (§ 18 Abs. 1 Satz 2 LHO)
Konjunkturbereinigung	Anwendung des Produktionslückenverfahrens des Bundes (§ 18 a Abs. 3 LHO) in Kombination mit einem Steuerabweichungsverfahren (§ 18 a Abs. 6 LHO).
Kontrollkonto	Auf dem Kontrollkonto wird jährlich die ermittelte strukturelle Nettokreditaufnahme (positives Vorzeichen) oder strukturelle Tilgung (negatives Vorzeichen) verbucht. Das Kontrollkonto hat einen positiven Schwellenwert in Höhe von 5% der Einnahmen aus Steuern und Bundesergänzungszuweisungen. Bei Überschreitung ist mit dem nächsten aufzustellenden Haushalt eine Verringerung der zulässigen Nettokreditaufnahme oder eine Tilgung in Höhe der Überschreitung vorzunehmen (§ 18 a Abs. 7 LHO).

Quelle: Gesetzes des Landes Brandenburg.

⁶⁰ Wortprotokoll AHF 6/54 v. 28.03.2019.

Nachtragshaushalt 2019 und Einrichtung Sondervermögen

Nach der Landtagswahl 2019 brachte die neue Landesregierung aus SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Nachtragshaushalt ein.⁶¹ Mit diesem wurde dem parallel neu geschaffenen Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds“ vor Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 kreditfinanziert eine Milliarde Euro zugeführt. Die Auszahlungen aus dem Sondervermögen sollen ab dem Jahr 2020 erfolgen.

Begründet wurde die Kreditaufnahme mit aktuellen Handlungsbedarfen, die über die Haushaltsansätze im Doppelhaushalt 2019/20 hinausgehen und Investitionen im Bereich der Regionalentwicklung, bei Innovationen und Klimaschutz betreffen. Ein Rückgriff auf die Allgemeine Rücklage wurde verworfen, da die dortigen Mittel bereits verplant seien. Im Kern war diese Kreditaufnahme das Eingeständnis der neuen Landesregierung, dass nötige Investitionen ab 2020 im Rahmen der Schuldenbremse nicht getätigt werden können bzw. dass zusätzlicher finanzieller Handlungsspielraum besteht. Die kreditfinanzierte Zuweisung erfolgte trotz eines Bestandes der Allgemeinen Rücklage (auch Schwankungsreserve genannt) in Höhe von über 1,7 Mrd. Euro.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs widerspricht die Aufnahme neuer Kredite kurz vor Geltung der neuen Schuldenbremse – insbesondere angesichts der bis dahin gut gefüllten Allgemeinen Rücklage des Landes – der Intention des Grundgesetzgebers (LRH BB 2020, 75). Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Zwar schreibt Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG den Ländern vor, ihre Haushalte bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu konsolidieren und tragfähig zu gestalten. Aber genau dies ist dem Land gelungen. Tragfähigkeit heißt, dass der Haushalt 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung und massive Einschnitte aufgestellt werden kann. Die Kreditaufnahme in Höhe von einer Mrd. Euro kann daher eher als Korrektur bisher zu geringer Investitionen gewertet werden, die vor 2020 hätten kreditfinanziert werden können und im Sinne einer zukunftsgerichteten Investitionsstrategie hätte finanziert werden müssen.

Die Zuweisungen an das Sondervermögen werden als investive Zuweisung ausgewiesen. Daher erhöht sich nach der bis Ende 2019 geltenden „goldenen Regel“ die verfassungsgemäße Kreditobergrenze in Höhe der Zuweisung. Die Verausgabung der Mittel erfolgt jedoch nach Maßgabe des Nachtragshaushalts 2020 abweichend von der ursprünglichen Planung im Jahr 2019 nicht direkt aus dem Sondervermögen, sondern aus dem Kernhaushalt, an den sie zurückfließen. Die Ausgaben erfolgen dann über die Hauptgruppe 8 (Investitionen) in den jeweiligen Einzelplänen. Der Landesrechnungshof kritisiert zu Recht, dass es so zu einer doppelten Buchung der Investitionsausgaben komme. Einmal im Jahr 2019 und dann im Jahre der Verausgabung im Kernhaushalt (LRH BB 2020, 74ff.).

Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich durch die überwiegende Zuführung von Haushaltsresten anstelle von Schuldentilgung aufgrund der besser als erwarteten Konjunktur- und Steuerentwicklung seit 2011 um über 1,3 Mrd. Euro. Die damalige rot-rote Landesregierung setzte von 2016 bis 2019 die Soll-Bestimmung nach § 25 Abs. 2 Satz 2 LHO um, nach der die Hälfte der Überschüsse der Tilgung zuzuführen sind, sofern der Bestand 1 Mrd. Euro übersteigt (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14: Entwicklung der allgemeinen Rücklage in Brandenburg

in Mio. Euro	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Überschuss	167,2	44,9	583,2	235,3	240,2	359,2	459,4	600,0	-265,5
davon zur Tilgung	-	-	291,6	-	-	180,0	230,0	150,0	-
davon an (+) von (-) Allg. Rücklage	167,2	44,9	291,6	235,5	204,2	179,2	229,2	450,0	-265,5
Bestand am Jahresende	372,4	417,3	708,9	944,2	1.148	1.328	1.557	2.007	1.742

Quelle: LRH BB 2020, eigene Berechnung.

⁶¹ GVBl. 2019 Teil 1, Nr. 57 v. 13.12.2019.

Die Partei DIE LINKE lehnte Kreditaufnahme und Zuführung an das Sondervermögen ab. Dabei argumentierte sie ausgesprochen widersprüchlich. Zu einem flößen Investitionsmittel nicht ab und zum anderen seien 100 Mio. Euro pro Jahr über zehn Jahre viel zu wenig. Zudem sei die Rücklage mit 2 Mrd. Euro gut gefüllt und Brandenburg habe die Investitionen bereits deutlich gesteigert: „Das Land hat allein im letzten Jahr 1,4 Mrd. Euro investiert. Mit den geplanten 100 Mio. Euro schaffen sie nur einen Tropfen auf den heißen Stein.“⁶² Zugleich plädierte sie aber in einem eigenen Antrag für eine Grundgesetzänderung, um Kreditaufnahme wieder in Höhe der Investitionen (Goldene Regel) zu ermöglichen und so die Investitionen wieder deutlich zu erhöhen.⁶³

2.6.2. Die Notlagenverschuldung in Brandenburg

Nachtragshaushalt 2020

Noch vor Ausbruch der Corona-Pandemie brachte die neue rot-schwarz-grüne Landesregierung einen Nachtragshaushalt zum Haushaltsgesetz 2019/20 mit zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 314 Mio. Euro ein. Finanziert wurden die Zusatzausgaben durch Entnahmen aus dem Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds“ in Höhe von 42 Mio. Euro und Einsparungen an anderer Stelle des Haushaltes (geringere Zinsausgaben von 30 Mio. Euro, globale Minderausgabe von 50 Mio. Euro u.a.m.).⁶⁴ Die Mittel aus dem Sondervermögen sollen nach Beschluss des Landtags⁶⁵ für folgende Bereiche verwendet werden:

- Innovative und nachhaltige Wirtschaftsförderung
- Projekte aus dem Bereich Verkehrsinfrastruktur, ÖPNV/SPNV und Gesundheitsversorgung sowie Klimaanpassungsmaßnahmen
- Zukunftsorientierte Regionalentwicklung – Zusammenhalt, Digitalisierung und Nachhaltigkeit

Im Zuge des Ausbruchs der Pandemie erfolgten im Rahmen der Haushaltsberatungen folgende Änderungen:

- Globale Mehrausgabe im Einzelplan 20 in Höhe von 2 Mrd. Euro.
- Ermächtigung der Landesregierung zur Tötigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben in dieser Höhe
- Tilgung der veranschlagten Mehrausgaben in maximal 30 Jahren ab 2022 (66 Mio. Euro jährlich)
- Zusätzliche Entnahme aus der Rücklage in Höhe von 332 Mio. Euro
- Sperrvermerk für zusätzliche Ausgaben ab 1 Mrd. Euro (Vorbehaltung des Haushalts- und Finanzausschuss)

Die überschlägig geschätzten Steuermindereinnahmen von 1 Mrd. Euro wurden nicht veranschlagt, da nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen erst die Mai-Steuerschätzung abgewartet werden müsse. Insofern war zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushalts auch nicht absehbar, welche konjunkturell bedingte zusätzliche Kreditaufnahme für 2020 möglich sein würde.⁶⁶

Parallel zum Nachtrag hat der Landtag das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 LV in Verbindung mit § 18b LHO beschlossen.⁶⁷

Der vorläufige Jahresabschluss (MdF BB 2021) ergab, dass eine Neuverschuldung von 1,5 Mrd. Euro (abhängig von Rücklagenbewegungen) angestrebt wird.

⁶² Plenarprotokoll 7/3 v. 20. November 2019, S. 10.

⁶³ Vgl. LT-Drs. 7/146.

⁶⁴ Vgl. LT-Drs. 7/640.

⁶⁵ Vgl. LT-Drs. 7/943.

⁶⁶ Vgl. MdF-Vorlage Nr. 12/20 vom 29. März 2020.

⁶⁷ Vgl. LT-Drs. 7/890.

Die konjunkturelle Kreditermächtigung liegt nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen bei ca. 1 Mrd. Euro. Auf die allgemeine Rücklage des Landes soll in geringerem Maße als den veranschlagten 662 Mio. Euro zurückgegriffen werden.

Haushalt 2021

Nach den parlamentarischen Beratungen verabschiedete der Landtag Brandenburg in seiner Sitzung am 17. Dezember 2020 den Landeshaushalt 2021.

Zugleich beschloss der Landtag, dass die außergewöhnliche Notsituation nach Art. 109 Abs. 2 Satz 2 LV auch in 2021 und 2022 fortbesteht.⁶⁸ Im ursprünglichen Beschlussentwurf sollte die Notlage bis 2023 erklärt werden.⁶⁹ Die Fraktion DIE LINKE beantragte, die Notlage nur für das Jahr 2021 zu erklären.⁷⁰ Dem Parlamentarischen Beratungsdienst ist zuzustimmen, dass Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, der die Ausnahme vom Verschuldungsverbot vorsieht, keinen überjährigen Beschluss ausschließt.⁷¹ Je länger der Fortbestand der Notlage prognostiziert wird, umso größer ist die Prognoseunsicherheit und die Darlegungspflicht des Gesetzgebers.

Die Kreditermächtigung nach § 2 HHG in Höhe von 2,74 Mrd. Euro teilt sich auf in Kredite im Rahmen der Konjunkturbereinigung (255 Mio. Euro), der außergewöhnlichen Notsituation (2.401 Mio. Euro) und für finanzielle Transaktionen (88 Mio. Euro).

Der Entwurf wurde auf Basis der Mai-Steuerschätzung aufgestellt. Im Rahmen der Haushaltsberatungen wurden die Ergebnisse der November-Steuerschätzung berücksichtigt. Diese prognostizieren für das Land 300 Mio. Euro und für die Kommunen 173 Mio. Euro geringere Steuereinnahmen im Vergleich zur Mai-Schätzung.

Der Haushaltsplan 2021 zeichnet sich dadurch aus, dass nicht nur die coronabedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen für das laufende Jahr, sondern auch für 2022 abgesichert werden. Dies geschieht durch eine Zuführung in Höhe von 931 Mio. Euro an das neu gegründete rechtlich unselbstständige Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“.⁷²

Nach der Zweckbestimmung in § 2 Brandenburgs-Stärken-Sicherungsgesetz (BbgStSichG) sollen aus dem Sondervermögen folgende Maßnahmen, die zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Coronapandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden unabweisbar sind, finanziert werden:

- Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz,
- Maßnahmen zur Stärkung der brandenburgischen Kommunen,
- Maßnahmen zum Erhalt der brandenburgischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation,
- Maßnahmen zur Kofinanzierung von EU- und Bundesprogrammen,
- Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastrukturen, der Bildungs- und Sportinfrastruktur sowie
- Maßnahmen zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur sowie der Beteiligungen des Landes Brandenburg.

Der Landesgesetzgeber beschränkt den coronabedingten Kreditbedarf demnach nicht auf den unmittelbar aus der Notlage resultierenden Kreditbedarf, sondern bspw. auch auf flankierende und konjunkturstützende Maßnahmen und folgt hierbei der Rechtsauffassung von Koriath (2020).

⁶⁸ Vgl. Beschluss vom 16.12.2020, LT-Drs. 7/2547-B

⁶⁹ Vgl. LT-Drs. 7/1947.

⁷⁰ Vgl. LT-Drs. 7/2040.

⁷¹ Vgl. Parlamentsprotokoll Ausschuss für Haushalt und Finanzen 7/2020, S. 18/19.

⁷² GVBl. 2020 Teil 1, Nr. 37 v. 18. Dezember 2020.

Die Zuführung in Höhe von 931 Mio. Euro ist zur Deckung der coronabedingten Folgebedarfe im Jahr 2022 vorgesehen. Für das Jahr 2021 verbleiben demnach Notlagenkredite im Volumen von 1.470 Mio. Euro.

Hiervon wird mit Abschluss des Haushaltsjahres derjenige Teil, der nicht zur Deckung coronabedingter Mehrausgaben und nicht konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen benötigt wird, ebenfalls dem Sondervermögen zugeführt. Die für 2022 vorgesehenen Mittel für die Abfederung der Corona-Folgen liegen demnach bei mindestens 931 Mio. Euro.

Zudem wird im Einrichtungsgesetz sichergestellt, dass das Sondervermögen dem Land auch im Jahr 2022 Mittel zur „Kompensation nicht konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen“ bereitstellen darf. Die Kompensation beschränkt sich auf die um die Konjunkturkomponente bereinigten, tatsächlich entstandenen Mindereinnahmen. Bezugsgröße sind die mit den Prognosen der Steuerschätzung vom November 2019 festgestellten Einnahmeerwartungen bis 2023.

Durch die Zuführung an das Sondervermögen wird das wichtige Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts durchbrochen. Dies gilt jedoch grundsätzlich bei Zuführungen an Sondervermögen und ist gängige Praxis bei Bund und Ländern. Bundes- und Landesrecht sehen dies ausdrücklich vor. Die Besonderheit besteht vielmehr darin, dass – flankiert durch den Beschluss des Landtags zum Fortbestehen der Notsituation – bereits im Haushalt 2021 Vorsorge für coronabedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen im Jahr 2022 getroffen wird.

Nach Art. 101 Abs. 2 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind hingegen nach Satz 2 nur die Zuführungen oder Ablieferungen einzustellen. Im Haushaltsplan sind Sondervermögen daher vom Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit ausgenommen. Jedoch ist immer vorgesehen, dass der Wirtschaftsplan eines Sondervermögens dem Haushaltsplan beizufügen ist (hier in § 6 BbgStSichG). Dennoch ist die Verbindlichkeit eines Wirtschaftsplans weit geringer als die Veranschlagung einzelner Titel im Kernhaushalt. Da die einzelnen Maßnahmen im Sondervermögen nicht etatisiert sind, kann die Exekutive die Ausgaben ggf. ohne Zustimmung des Landtags tätigen. Dies mag in Krisensituationen, in denen unverzügliches Handeln unerlässlich zur Gefahrenabwehr geboten ist, angemessen erscheinen. Im Jahr 2022 überzeugt dieses Argument jedoch nur bedingt. Daher erscheint der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, Ausgaben des Sondervermögens ab 5 Mio. Euro unter Zustimmungsvorbehalt des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zu stellen, nachvollziehbar.⁷³ In einem Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktion DIE LINKE (Kilian 2020) werden massive Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Sondervermögens formuliert, da die Einrichtung zu Lasten der Kontrollbefugnisse des Parlaments ginge und in Anbetracht der Größenordnung die parlamentarische Verfügung über den Staatshaushalt über Gebühr einschränke und letztlich zu einem Globaltitel außerhalb des Kernhaushalts in Höhe von 1,6 Mrd. Euro führe. Eine eindeutige Verfassungswidrigkeit der Maßnahmen konstatiert das Gutachten jedoch nicht.

In einem Beschluss des Landtags zur Verabschiedung des Haushalts wurde dieser Kritik an der mangelnden parlamentarischen Kontrolle dahingehend Rechnung getragen, dass die Landesregierung auf Vorschlag der Regierungsfractionen aufgefordert wurde, dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen „fortlaufend zum Stand und konkreten Verwendung der notlagenbedingten Nettokreditaufnahmen zu berichten. Dabei ist zum Jahresabschluss auch eine aktuelle Gesamtaufstellung der jährlich verpflichtenden Tilgungsleistungen gemäß der in Anspruch genommenen notlagenbedingten Nettokreditaufnahme abzubilden.“⁷⁴

Der Haushalt 2021 sieht eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage nach § 62 Abs. 2 LHO in Höhe von 911 Mio. Euro (2020: 998 Mio. Euro) vor. Die Allgemeine Rücklage nach § 25 Abs. 2 LHO wird aus den Überschüssen des Vorjahres (Ist-Einnahmen zu Ist-Ausgaben) gespeist, sofern der Überschuss nicht zur Tilgung oder Verminderung der Neuverschuldung verwendet wird.

⁷³ Vgl. LT-Drs. 7/2039.

⁷⁴ Beschluss des Landtags vom 17. Dezember 2020, LT-Drs. 7/2710-B.

Tabelle 15: Haushalte 2020 und 2021 in Brandenburg

	2020 alt	2020 neu	2021 Entwurf	2021 Beschluss
Haushaltsvolumen (Einnahmen=Ausgaben)	12.895	15.216	15.030	15.481
Zuführung an Rücklagen	-28	-28	-955	-983
Darin: Zuführung Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“			-903	-931
Entnahme aus Rücklagen	666	998	894	911
Darin: Entnahmen Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds“	-	42	155	160
Darin: Entnahme allg. Rücklage	517	786	662	662
(1) Konjunkturkomponente (§ 18 Abs. 3 Nummer 1 LHO)	-	rund 1.000*	218	255
(2) Ausnahmekomponente (§ 18b LHO)	-	2.000	1.603	2.401
(3) Saldo finanzielle Transaktionen (§ 18 Abs. 1 Satz 4 LHO)	-	-	88	88
Geplante Nettokreditaufnahme (1+2+3 nach § 2 HHG)	-	2.000	1.908	2.744

Quelle: GVBl. 2020, Teil 1 Nr. 9 v. 1. April 2020, LT-Drs. 7/1942, GVBl. 2020, Teil 1 Nr., *MdB BB 2021

Die Tilgung der Verschuldung aufgrund der Notsituation (Ausnahmekomponente) erfolgt ab 2024 in maximal 30 Jahresraten (mindestens 3,3 Prozent pro Jahr). Ab dem Jahr 2024 beträgt die jährliche Tilgung für die Kreditaufnahme 2020 und 2021 demnach 146 Mio. Euro jährlich.

2.7. Bremen

2.7.1. Die Schuldenregel in Bremen

Die Bremische Bürgerschaft hat bereits im Jahr 2015 die grundgesetzliche Schuldenbremse mit Rechtswirkung ab 2020 in der Landesverfassung verankert.⁷⁵ Bis Ende 2019 führte Bremen als Konsolidierungshilfeland seine strukturelle Neuverschuldung auf Basis einer Konsolidierungshilfevereinbarung mit dem Bund auf null zurück.

In der Landesverfassung ist folgendes geregelt:

- Verbot der Nettokreditaufnahme (Artikel 131a Absatz 1 LV)
- Verpflichtende Berücksichtigung einer Konjunkturbereinigung (Artikel 131a Absatz 2 LV)
- Abweichungen im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Artikel 131a Absatz 3 LV)
- Weitgehende Einbeziehung von Extrahaushalten (Artikel 131a Absatz 5)
- Die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sind in die Schuldenbremse einbezogen (Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 LV)

Im Jahr 2019 erfolgte die Umsetzung der Ausführungsvorschriften in der Landeshaushaltsordnung.⁷⁶ In den Ausführungsvorschriften ist insbesondere geregelt:

- Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen
- Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens
- Kontrolle der Abweichungen von den Vorgaben der Schuldenbremse (Kontrollkonto mit Ausgleichspflicht).

Die Einzelheiten zur Bestimmung der Ex-ante Konjunkturkomponente und zur Überwachung der Symmetriewahrung nach § 18a Abs. 7 LHO ist durch Rechtsverordnung, die Konjunkturbereinigungsverfahrensverordnung (KBVV) festlegt.⁷⁷

Finanzielle Transaktionen

Ausgaben und Einnahmen werden um finanzielle Transaktionen bereinigt. Kapitalzuführungen und Kapitalherabsetzungen werden nicht separat aufgezählt.

Konjunkturbereinigung

Bremen nutzt das Produktionslückenverfahren des Bundes. Die Konjunkturkomponente wird jährlich statistisch erfasst und nach spätestens fünfzehn Jahren (zwei Konjunkturzyklen) dahingehend evaluiert, ob das Konjunkturbereinigungsverfahren der Symmetrievorgabe der Landesverfassung entspricht. Die vorgeschriebene Evaluierung ist zu begrüßen.

Extrahaushalte

Alle Sondervermögen und Eigenbetriebe mit gesetzlicher Kreditemächtigungen werden einbezogen. Damit werden im Unterschied zum Bund auch vor 2011 bestehende Kreditemächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen berücksichtigt.

⁷⁵ Brem.GBl. 2016 S. 23.

⁷⁶ Brem.GBl. 2019 S. 355.

⁷⁷ Brem.GBl. 2020, S. 265.

Einbezogen werden 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, und die im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und deren Schuldendienst aus dem Landeshaushalt zu leisten ist.

Die Bestimmung ist so weit gefasst, dass sie nicht nur Mehrheitsbeteiligungen des Landes in privater oder öffentlicher Rechtsform betrifft (GmbH, AG oder AöR), sondern auch Minderheitsbeteiligungen betreffen kann, sofern die aufgezählten Bedingungen (im Auftrag des Landes, zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Zins- und Tilgungszahlungen aus dem Landeshaushalt) kumulativ erfüllt sind. Damit können nicht nur Extrahaushalte, sondern auch Sonstige FEU einbezogen werden.

Die verfassungsrechtlichen Hürden für öffentlich-öffentliche Partnerschaften sind insbesondere durch den Ausschluss „im Auftrag des Landes“ sehr hoch. Denn beispielsweise sind im Schulbau ohne Auftrag des Senats als Gesellschafter und damit einhergehende Zusagen an die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften öffentlich-öffentliche Partnerschaften kaum umsetzbar.⁷⁸

Tabelle 16: Übersicht Schuldenbremse Bremen

Verfassung	Ja
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 18 a Abs. 1 Nr. 1 LHO) Einnahmeseitig: Veräußerung von Beteiligungen, Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse Ausgabeseitig: Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und Darlehensvergabe
Außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnahmen sind zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV) • Die Feststellung und die verpflichtende Tilgungsregelung trifft die Bürgerschaft mit der Mehrheit der Mitglieder (Art. 131a Abs. 3 Satz 1 und 2 LV) • Beschluss zum Tilgungsplan ist mit einer Regelung zu verbinden, welches Organ ermächtigt ist, den Tilgungsplan nach Abschluss des Haushaltsplans daran anzupassen, inwieweit die zusätzliche Kreditermächtigung tatsächlich aus-geschöpft worden ist (§ 18c LHO)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Einbezogen werden 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 (Art. 131 a Abs. 5 LV). Sondervermögen und Extrahaushalte mit gesetzlicher Kreditermächtigung werden einbezogen (§ 18a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LHO).
Konjunkturbereinigung	Anwendung des Produktionslückenverfahrens des Bundes (§ 18a LHO und § 2 KBVV). Es erfolgt eine separate Berechnung für die einzelnen Haushalte der Freien Hansestadt Bremen, der Stadtgemeinde Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven (§ 5 KBVV).
Kontrollkonto und Konjunkturausgleichsrücklage	Eine Abweichung von der strukturellen Nettokreditaufnahme wird auf dem Kontrollkonto gebucht. Der negative Saldo darf einen Schwellenwert von 5% der durchschnittlichen steuerabhängigen Einnahmen der vorangegangenen drei Haushaltsjahre nicht überschreiten (§ 18b LHO)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.7.2. Die Notlangensverschuldung in Bremen

Mit Senatsbeschluss vom 28.04.2020 wurde die Gründung eines kreditfinanzierten Bremen-Fonds als eigenständiger Produktplan 95 zur Bewältigung der Pandemie beschlossen. Der Bremen-Fonds ist daher kein vom Kernhaushalt verselbstständigtes Sondervermögen.

⁷⁸ Vgl. Weser Kurier: Probleme beim Einsatz von Bremer Unternehmen für den Schulbau, 13.07.2020.

Die konkreten Maßnahmen, die aus dem Bremen-Fonds finanziert werden, müssen nach Auffassung des Senats im kausalen Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen und zur Bewältigung der Pandemie bzw. deren Folgen erforderlich sowie plausibel hergeleitet sein. Der Fonds wurde im Rahmen des Haushalts 2020⁷⁹ zunächst mit 1,2 Mrd. Euro ausgestattet, davon entfallen 900 Mio. Euro auf den Landeshaushalt und 300 Mio. Euro auf die Stadtgemeinde Bremen. Im Haushalt 2021 erhielt der Fonds eine Verstärkung von 1,11 Mrd. Euro (650 Mio. Euro Land und 345 Mio. Euro Stadtgemeinde Bremen). Da Bremen im Unterschied zu den Stadtstaaten Hamburg und Berlin mit den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven eine kommunale Ebene aufweist, können Schulden nach Art. 131a LV auch auf der Ebene der Stadtgemeinden aufgenommen werden.

Tabelle 17: Haushalt des Landes Bremen 2020/21 (ohne Stadtgemeinde)

in Mio. Euro	2020 Plan	2021 Plan
Bereinigte Einnahmen	4.565,7	4.728,3
Bereinigte Ausgaben	5.677,9	5.551,8
Finanzierungssaldo	-1.112,2	-823,5
Rücklagenbewegung	-38,4	15,2
Netto-Neuverschuldung (1)	1.150,6	808,3
Bereinigung gem. § 18a LHO (2)	330,7	123,2
Kreditaufnahme Bremen-Fonds (3)	900,0	650,0
Kreditaufnahme Corona-bedingte (4)	-	115,4
Zulässige Kreditaufnahme (2+3+4)	1.230,7	888,4
Tilgung gem. § 18d LHO Sanierungsverpflichtung	-80,0	-80,0
Zu tilgende Coronaverschuldung (3+4)	900,0	765,4
Nachrichtlich: Coronaverschuldung Land Bremen und Stadtgemeinde Bremen	1.200,0	1.110,7

Quelle: Haushaltsgesetz 2020 und 2021.

Die Coronaschulden des Jahres 2020 in Höhe der geplanten 900 Mio. Euro sollen beginnend im Jahr 2024 in 30 Jahresraten zu 30 Mio. Euro getilgt werden. Die Coronaschulden des Jahres 2021 in Höhe von 765,4 Mio. Euro sollen beginnend im Jahr 2024 in 30 Jahresraten zu 25,5 Mio. Euro getilgt werden. Die kumulierte jährliche Rate ab 2024 beträgt somit 55,5 Mio. Euro. Dies entspricht 1,2% der bereinigten Einnahmen von 2021.

Wie bei den Schulden des Landes Bremen ist für die Schulden der Stadtgemeinde Bremen eine Tilgung in 30 Jahresraten vorgesehen.

⁷⁹ Gesetzblatt Nr. 70 vom 22.07.2020.

2.8. Hamburg

2.8.1. Die Schuldenregel in Hamburg

Hamburg hat bereits 2012 mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN und FDP die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert und einen kontinuierlichen, möglichst gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits festgeschrieben, damit spätestens im Jahr 2019 – ein Jahr früher als im Grundgesetz vorgeschrieben – das Nullverschuldungsgebot eingehalten wird.⁸⁰ In der doppelischen Betrachtungsweise liefert die Gesamtfinanzplanung die notwendigen Informationen, ob das Verbot der Nettokreditaufnahme eingehalten wurde.

Die Landesverfassung schreibt eine symmetrische Konjunkturbereinigung und Ausnahmen im Fall einer außergewöhnlichen Notsituation und Naturkatastrophen vor. Die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgte im Jahr 2013 im Artikelgesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg, indem die gesamte LHO auf doppischer Grundlage⁸¹ neu gefasst wurde.⁸²

Konjunkturbereinigung

Der Gesetzgeber hat sich gegen das Bundesverfahren entschieden, da dieses laut Gesetzesbegründung „nicht hinreichend transparent und wegen der in den Ländern durchaus unterschiedlichen Auswirkungen konjunktureller Schwankungen nicht geeignet“ sei.⁸³ Stattdessen wurde der langjährige Trend der Steuererträge als Maßstab für die Konjunkturbereinigung gewählt. Konjunkturelle Effekte werden durch den Vergleich der Steuererträge mit dem langjährigen Trend der Steuererträge ermittelt. Demnach werden andere Ertrags- und/oder Aufwandspositionen, die ebenfalls konjunkturabhängig sind, nicht mit einbezogen. Die Konjunkturbereinigung bezieht sich auf den doppelischen Gesamtergebnisplan (§ 27 LHO), der grundsätzlich mindestens ausgeglichen sein muss.

Die Landeshaushaltsordnung lässt weitgehend offen, wie der langjährige Trend der Steuererträge (Normalniveau) exakt zu berechnen ist. Die Erarbeitung einer sachgerechten Methode und ihre Begründung ist vielmehr dem Senat auferlegt: „Eine spätere Modifikation oder auch ein Wechsel der Methode zur Ermittlung des Steuerrends müsste aber gegenüber der Bürgerschaft begründet werden, um so eine politische Kontrolle zu gewährleisten.“⁸⁴ Das Trendniveau wird unter der Annahme eines konstanten Wachstums ökonometrisch ermittelt (Bundesbank 2017a, 38). Die LHO definiert das Normalniveau als exponentiellen Trend nach der Methode der kleinsten Quadrate. Die Berechnung bezieht die letzten 21 Jahre ein (§ 27 Abs. 2 LHO). Die Erträge werden um die finanziellen Wirkungen von Steuerrechtsänderungen bereinigt, die jeweils bis zum 31. März des Vorjahres des Planjahres verabschiedet wurden. Die Wirkungen später verabschiedeter Änderungen werden im jeweiligen Planjahr als „konjunkturell“ eingeschätzt.

Die Abweichungen der Erträge vom Normalniveau werden im Haushaltsplan als Zuführung bzw. Entnahme aus der Konjunkturposition gebucht. Die Konjunkturposition ist eine Unterposition des Eigenkapitals der Bilanz. Ist die Konjunkturposition positiv, so handelt es sich bilanziell um eine Rücklage, ist sie negativ so handelt es sich um eine „konjunkturell bedingte bilanzielle Vorbelastung“ (§ 79 Abs. 3 LHO).

⁸⁰ HmbGVBl. 2012, S. 253. Zur Begründung vgl. Drs. 20/3978.

⁸¹ Bei der staatlichen Doppik wird der Ressourcenverbrauch über die Ergebnisrechnung (Erträge abzüglich Aufwendungen) und die Entwicklung des Vermögens über die Bilanz (Vermögen des aktuellen Jahres im Vergleich zum Vermögen des Vorjahres) abgebildet. Ergänzt wird dies um eine (doppische) Finanzrechnung, die die Zahlungsströme darstellt.

⁸² HmbGVBl. 2013, S. 503.

⁸³ Vgl. Drs. 20/8400.

⁸⁴ Ebenda, S. 57.

Notlage

Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe hat nach Art. 72 LV mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erfolgen. Für die eigentliche Kreditaufnahme auf Basis der Feststellung und die nötige Tilgungsregel ist hingegen nur ein Beschluss des Landtags nach Art. 19 LV mit einfacher Mehrheit erforderlich. Kreditaufnahme und Tilgung kann daher auch im jeweiligen Haushaltsgesetz geregelt werden. Für den Tilgungszeitraum sieht die Landesverfassung einen „angemessenen Zeitraum“ vor. In der Gesetzesbegründung wird eingeräumt, dass theoretisch die volle Summe auch erst in 100 Jahren getilgt werden könne. Dies sei jedoch nicht im Sinne des Verfassungsgesetzgebers. Die Gesetzesbegründung schließt demnach sehr lange Tilgungszeiträume, bspw. 100 Jahre in gleichen Raten, nicht aus.

Extrahaushalte

Die Landesschuldenbremse enthält keine eigene Norm zur Einbeziehung von Extrahaushalten. Demnach sind nur rechtlich unselbstständige Sondervermögen einbezogen.

Eigene Kreditermächtigungen haben in Hamburg bspw. das Sondervermögen Stadt und Hafen, das 2018 neue Kredite im Umfang von 50 Mio. Euro aufgenommen hat, und das Sondervermögen Schulimmobilien, das Kredite im Umfang von 88 Mio. Euro aufnahm. Diese Nettokreditaufnahme wird in der Landesschuldenbremse berücksichtigt. Die Kreditermächtigung des Sondervermögens Stadt und Hafen bestand schon vor dem 31.12.2010. Hamburg hätte dieses Sondervermögen demnach aus der Landesschuldenbremse heraushalten können.

Nicht berücksichtigt wird die Kreditaufnahme der rechtlich selbstständigen Landesbeteiligungen. Die umfangreiche Kreditaufnahme von Landesgesellschaften, bspw. der Hamburger Hochbahn oder der Hamburger Energienetze, fällt demnach nicht unter die Landesschuldenbremse. Der Hamburger Rechnungshof (RH FHH 2019, 14) bewertet diese Schuldenaufnahmen als unproblematisch, da sie Folge von unternehmensspezifischen Entscheidungen seien, die einer nachvollziehbaren betriebswirtschaftlichen Begründung folgen.

Tabelle 18: Übersicht Schuldenbremse Hamburg

Verfassung	Art. 72 LV <ul style="list-style-type: none">• Neuverschuldungsverbot (Art. 72 Abs. 1 LV)• Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 72 Abs. 2 LV)• Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 72 Abs. 3) Verabschiedet durch SPD, FDP und Bündnis 90/Die GRÜNEN
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 28 Abs. 2 Satz 2 LHO) <ul style="list-style-type: none">• Einnahmeseitig: Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen• Ausgabeseitig: Auszahlungen für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe sowie den Einzahlungen aus der.
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none">• Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation trifft die Bürgerschaft mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (Artikel 72 Abs. 2 Satz 1 LV)• Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen (Artikel 72 Abs. 2 Satz 2 und 3 LV)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Alle rechtlich unselbstständigen Extrahaushalte (Landesbetriebe und Sondervermögen)
Konjunkturbereinigung	Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 72 Abs. 2 LV) in Rahmen eines Steuertrendverfahrens (§
Kontrollkonto	Nein

Quelle: Gesetze Hamburg.

Ebenfalls nicht von der Landesschuldenbremse erfasst werden sog. Mieter-Vermieter-Modelle (MVM) als Teil der Immobilienstrategie des Senats. Zur Finanzierung einer Bau- oder Sanierungsmaßnahme nimmt eine städtische Vermieter KG, für die die Stadt bürgt, Kredite auf. Die Refinanzierung erfolgt durch Mietzahlungen der endgültigen Nutzer, die unmittelbar oder mittelbar aus dem Kernhaushalt zu erbringen sind. Der Hamburger Rechnungshof betrachte diese Modelle im Regelfall als schuldenbremsenrelevant.⁸⁵

2.8.2. Die Notlagenverschuldung in Hamburg

Bereits Ende März 2020 beantragte der Senat in der Hamburger Bürgerschaft die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation in Folge einer Naturkatastrophe in Form der Covid-19-Pandemie auf Grundlage von Art. 72 Abs. 2 LV.⁸⁶ Die coronabedingten Steuerausfälle sind nach Darlegung des Senats nicht vom Anwendungsfall der Notsituation gedeckt. Vielmehr führen Steuermindereinnahmen im Rahmen des Steuerrendverfahrens dazu, dass die Steuermindereinnahmen, ohne dass es eines ergänzenden feststellenden Aktes bedarf, einer negativen konjunkturellen Entwicklung zugeschrieben werden. Die hierfür nötige Nettokreditaufnahme ist bereits im Haushaltsgesetz 2019/20 insofern vorgesehen, dass diejenigen Steuererträge, die hinter der Veranschlagung zurückbleiben, durch Kredite ausgeglichen werden können.

Im Begleitgesetz⁸⁷ (Covid-19-Notsituationsgesetz) wurde eine Kreditermächtigung für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 in Höhe von 1,5 Mrd. Euro beschlossen (Zulässiger Fehlbetrag im Gesamtergebnisplan und Finanzplan). Die sich aus der Kreditaufnahme ergebenden Schulden sollen ab dem Haushaltsjahr 2025 in 20 gleichen Jahresraten getilgt werden.

Auf der Grundlage dieser Ermächtigung beschloss die Hamburger Bürgerschaft eine Nachbewilligung nach § 35 LHO zum Haushaltsplan 2020.⁸⁸ Die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung wurden hierbei noch nicht berücksichtigt. Für das Jahr 2020 sieht die Nachbewilligung zahlungswirksame konsumtive Kostenermächtigungen in Höhe von 800 Mio. Euro und zahlungswirksame Ermächtigungen für Darlehen und Investitionen in Höhe von 200 Mio. Euro vor. Da zum Zeitpunkt der Ermächtigung die direkte Zuordnung zu einzelnen Titeln nicht möglich war, erfolgten die zentralen Ermächtigungen im Einzelplan 9.2 „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Die Kostenermächtigungen in Höhe von insgesamt 1.000 Mio. Euro erfolgen im Umfang von 800 Mio. Euro im Kontenbereich Globale Mehrkosten und im Umfang von 200 Mio. Euro im Kontenbereich Sonstige Mehrkosten. Die Ermächtigungen dienen sowohl der Deckung von coronabedingten Mehrausgaben als auch der Deckung von Mindererträgen, allerdings nicht der konjunkturellen Steuermindereinnahmen. Hamburg hat sich demnach bewusst gegen Zuführungen an Rücklagen oder Sondervermögen entschieden. Eine Verausgabung über das Jahr 2022 hinaus ist daher kaum möglich.

Im Herbst 2020 erfolgte auf Basis der September-Steuerschätzung eine Anpassung des Covid-19-Notsituationsgesetz.⁸⁹ Die Zulässigkeit des Fehlbetrags im Ergebnisplan wurde auf 3,5 Mrd. Euro und die notsituationsbedingte Kreditaufnahme auf 3 Mrd. Euro für den Zeitraum 2020 bis 2022 angehoben. Der Tilgungsplan wurde nicht geändert. Im Falle einer vollen Inanspruchnahme der notsituationsbedingten Kreditermächtigung ergäbe sich ab 2025 eine jährliche Tilgung von 150 Mio. Euro.

Auf Basis des Finanzberichts 2021/22 und der Haushaltsplanung für 2020 ergibt sich für den Zeitraum 2020 bis 2024 ein zulässiger Kreditbedarf von bis zu 9.085 Mio. Euro. Der Kreditbedarf errechnet sich aus den Summen der zulässigen Entnahmen aus der Konjunkturkomponente zzgl. der Notlagenkreditaufnahme und zzgl. des zu berücksichtigenden Saldos der finanziellen Transaktionen.

⁸⁵ Vgl. Drs. 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“.

⁸⁶ Vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Drs. 22/42 vom 27.03.2020.

⁸⁷ Gesetz zur Zulassung eines Fehlbetrags im Gesamtergebnisplan und einer Nettokreditaufnahme aus Anlass der COVID-19-Pandemie, HmbGVBl. 2020, S. 200.

⁸⁸ Vgl. Drs. 22/88.

⁸⁹ Vgl. Drs. 22/1418.

Die mögliche Entnahme aus der Konjunkturkomponente liegt von 2020 bis 2024 mit 5,5 Mrd. Euro deutlich über den Steuereinnahmeverlusten im Vergleich zur Schätzung vom Oktober 2019 in Höhe von 4,5 Mrd. Euro. Das Hamburger Steuertrendverfahren überkompensiert demnach die Steuerausfälle und entfaltet damit eine deutlich antizyklische Wirkung (siehe Tabelle 19). Nach Berechnung des Rechnungshofs wurden jedoch von den im Jahr 2020 zahlungswirksam bewilligten Mittel zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie in Höhe von 1.075 Mio. Euro nur 483 Mio. Euro real verbraucht (RH FHH 2020, 16).⁹⁰ In den Jahren 2021 bis 2024 sieht die Finanzplanung vor, dass die zulässige Kreditaufnahme in Höhe des Saldos der finanziellen Transaktionen nicht ausgeschöpft wird. Die Finanzplanung enthält demnach einen Risikopuffer.

Tabelle 19: Haushalt 2020 bis 2024

in Mio. Euro	2020	2021	2022	2023	2024	Summe
Steuerschätzung Oktober 2019	12.672	13.000	13.317	13.613	13.927	
Steuerschätzung November 2020	11.636	12.009	12.452	12.764	13.130	
Abweichung	-1.036	-991	-865	-849	-797	4.538
Entnahme Konjunkturkomponente	1.142*	1.196	898	1.040	1.203	5.497
Notlagenkreditaufnahme	1.000	1.200	700			2.900
Saldo Finanzielle Transaktionen	78	-	108	182	339	707
Zulässige Nettokreditaufnahme	2.220	2.395	1.706	1.222	1.542	9.085
Geplante Nettokreditaufnahme	2.220	2.395	1.598	1.040	1.203	

Quelle: FHH Finanzbericht 2020/21, Drs. 22/2131, *basierend auf September-Steuerschätzung nach Drs. 22/1418.

⁹⁰ Insgesamt 483 Mio. Euro wurden aus Einzelplan 9.2 an die jeweiligen Behörden übertragen. Mit der Sollübertragung können die Behörden über die Mittel verfügen, einer weiteren Freigabe durch die Bürgerschaft bedarf es nicht. Ob die Mittel bereits verwendet wurden, lässt sich nach Aussage des Rechnungshofes nicht erkennen.

2.9. Hessen

2.9.1. Die Schuldenregel in Hessen

Bereits Ende 2010 verankerte der Landtag mit den Stimmen der Regierungsfractionen CDU und FDP sowie der Oppositionsfraction SPD und GRÜNE gegen die Stimmen der LINKEN die Schuldenbremse in der Landesverfassung.⁹¹ Die beschlossene Verfassungsänderung änderte den Entwurf der Fractionen der CDU und FDP in zwei Punkten ab.

Erstens wurde insbesondere auf Druck der kommunalen Spitzenverbände in Art. 141 Abs. 2 HV festgeschrieben, dass die in Art. 137 Abs. 5 HV zugesicherte kommunale Finanzausstattung unberührt bleibt.⁹²

Zweitens wurde beim Neuverschuldungsverbot nach Art. 141 Abs. 1 HV ergänzt, dass dieses „ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung“ besteht. Ursprünglich hatte die SPD-Fraktion folgende Formulierung für Art. 141 Abs. HV vorgeschlagen:

„Der Landtag und die Landesregierung haben im Rahmen ihrer Befugnisse für ausreichende Einnahmen Sorge zu tragen, die dem Land die Erfüllung seiner Aufgaben ermöglichen. Die Einnahmen müssen dem Land insbesondere die notwendigen Bildungsausgaben, die Gewährleistung der sozialen Sicherheit für jede Person sowie der inneren Sicherheit und ausreichende öffentliche Investitionen ermöglichen. Sie müssen entsprechend Art. 137 Abs. 5 für eine aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausreichen.“⁹³

Der Formulierungsvorschlag der SPD-Fraktion wie auch der beschlossene Verfassungstext können jedoch im Rahmen der föderalen Finanzverfassung kaum eine Wirkung entfalten – ähnlich wie die Zielbestimmung eines „sozialen Ausgleichs bei der Aufstellung des Haushaltsplans“ in Sachsen –, da die Steuereinnahmen auf Landesebene ausschließlich über den Steuersatz der Grunderwerbsteuer zu beeinflussen sind und somit einnahmeseitig kaum Freiheitsgrade bestehen.

Zusätzlich wurden in der Verfassung ein symmetrisches Konjunkturbereinigungsverfahren und Ausnahmen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notlagen verankert.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Artikel 123 Absatz 2 HV mussten die Änderungen durch eine am 27. März 2011 abgehaltene Volksabstimmung bestätigt werden. Diese wurde parallel zur Kommunalwahl durchgeführt. 70,0 % der Abstimmenden stimmten für die Verfassungsänderung. Gegen die Verfassungsänderung hatten sich u.a. DIE LINKE und der DGB Hessen-Thüringen ausgesprochen.

Die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgte 2013 im Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz), das erstmals im Jahr 2015 anzuwenden war.⁹⁴ Bis zum Jahr 2018 war ein abschmelzendes Defizit zulässig, so dass die Schuldenbremse bereits 2019 in Kraft trat.

Finanzielle Transaktionen

Eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen ist vorgesehen. Ausgabeseitig werden der Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Vergabe von Darlehen und einnahmeseitig die Veräußerung von Beteiligungen, die Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse berücksichtigt. In der Gesetzesbegründung sind die jeweiligen Obergruppen des Gruppierungsplans angegeben.

⁹¹ Gesetzentwurf der CDU- und FDP-Fraktion Drs. 18/2732, Annahme unter Berücksichtigung des Änderungsantrags der Fractionen der CDU, FDP, SPD und Grüne Drs. 18/3441.

⁹² Vgl. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zur Anhörung im HHA 18/10, Teil 2, S. 202 ff.

⁹³ Drs. 18/2898.

⁹⁴ Gesetzentwurf 18/7253, GVBl. 2013, S. 447.

Kapitalzuführungen und Kapitalherabsetzungen sind daher als Teil der Obergruppen 83 und 133 ebenfalls zu berücksichtigen. Der Verzicht auf die Rückzahlung von Darlehen wird wie eine Einnahme aus Darlehensrückflüssen behandelt. Eine Umwandlung von Gesellschafterdarlehen in Eigenkapital sollte hiervon nicht betroffen sein.

Notlage

Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann auf Beschluss des Landtages vom Verschuldungsverbot abgewichen werden. Der Beschluss zur Höhe der Notlagenverschuldung ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der sicherstellt, dass die aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden. Dieser Zeitraum ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme sowie der konjunkturellen Situation zu bestimmen (§ 2 Artikel 141-Gesetz). Der nötige Beschluss erfordert demnach nicht nur Einvernehmen über die Feststellung einer Notlage, sondern darüber hinaus auch ein Einvernehmen über Zulässigkeit und Umfang der Kreditaufnahme und die Festlegung eines Tilgungsplans.

Tabelle 20: Regelungen zur Notlagenverschuldung

	Gesetzesbeschluss 2013	Änderungsentwurf der Landesregierung vom 20.03.2020 (Drs. 20/2584)	Erste Gesetzesänderung vom 24.03.2020 (GVBl. S. 201)	Aktuelles Recht: Zweite Gesetzesänderung vom 2. Juli 2020 (GVBl. S. 472)
§ 2 Satz 1	Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (...) können aufgrund eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags abweichend von § 1 Abs. 1 Einnahmen aus Krediten vorgesehen werden.	Befristet bis 31.12.2020: Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (...) können aufgrund eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags abweichend von § 1 Abs. 1 Einnahmen aus Krediten vorgesehen werden.	Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (...) können aufgrund eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags, <u>der einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedarf</u> , abweichend von § 1 Abs. 1 Einnahmen aus Krediten vorgesehen werden. Ab 01.01.2021 wieder alte Fassung	Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (...) können auf Beschluss des Landtages abweichend von § 1 Abs. 1 Einnahmen aus Krediten vorgesehen werden.
§ 2 Satz 2	In den Beschluss ist ein Tilgungsplan aufzunehmen, der sicherstellt, dass die nach Satz 1 aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden.	unverändert	unverändert	In den Beschluss ist ein <u>Die Abweichung ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der sicherstellt, dass die nach Satz 1 aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden.</u>
§ 2 Satz 3	Dieser Zeitraum ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme sowie der konjunkturellen Situation zu bestimmen.	unverändert	unverändert	unverändert
§ 2 Satz 4	Die vollständige Tilgung soll regelmäßig über einen Zeitraum von sieben Jahren erfolgen.	unverändert	unverändert	Die vollständige Tilgung soll regelmäßig über einen Zeitraum von sieben Jahren erfolgen.

Quelle: Gesetze und Gesetzentwürfe, eigene Darstellung.

Da die Kreditaufnahme die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Hessischen Landtags erfordert, plante die Landesregierung im Kontext der Pandemie das Quorum für das Jahr 2020 befristet auf eine einfache Parlamentsmehrheit abzusenken. Begründet wurde dies mit der Gefahr, dass die für eine Beschlussfassung erforderliche Zahl an Abgeordneten in der Pandemie aus gesundheitlichen Gründen nicht erreicht werden kann. Das Parlament folgte dieser Vorlage nicht und beschloss am 24.03.2020 stattdessen nur eine Absenkung auf die „Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen“. Demnach wäre auch ein pandemiebedingt arg geschrumpfter Landtag beschlussfähig geblieben (siehe Tabelle 20).

Mit einer zweiten Änderung des Artikel 141-Gesetzes senkte der Landtag mit den Stimmen der Regierungsfractionen CDU und GRÜNE gegen die Stimmen von SPD und AfD und bei Enthaltung der LINKEN das Quorum auf die einfache Mehrheit und strich die als Soll-Bestimmung vorgegebene Tilgungsfrist von sieben Jahren. Begründet wurde dies damit, dass die ursprüngliche Regelung sich als nicht praktikabel erwiesen habe. Die Landesregierung müsse in außergewöhnlichen Krisensituationen dazu in der Lage sein, zeitnah einen verlässlichen finanziellen Handlungsrahmen für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zu schaffen und zu verantworten.

Extrahaushalte

Artikel 141-Gesetz schließt Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen des Landes und Sondervermögen aus, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist. Das Ausführungsgesetz bezieht die genannten Entitäten damit nicht in die Landesschuldenbremse ein, sondern erschwert nur die Kreditaufnahme. Während Landesbetriebe und Sondervermögen als rechtlich unselbstständige Einheiten automatisch Teil der Schuldenbremse sind, ist dies bei Hochschulen dann nicht der Fall, wenn sie als Körperschaften rechtlich selbstständig verfasst sind.

Konjunkturbereinigung

Die Bereinigung orientiert sich am Produktionslückenverfahren des Bundes, verknüpft dies aber mit der Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahresverlauf. Die Konjunkturkomponente besteht aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente. Die Ex-ante-Komponente wird einmalig nach dem Bundesverfahren bei der Aufstellung des Haushaltsplans erstellt.

Tabelle 21: Übersicht Schuldenbremse Hessen

Verfassung	Art. 141 HV <ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot (Art. 141 Abs. 1 HV) • Garantie der kommunalen Finanzausstattung (Artikel 141 Abs. 2 HV) • Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 141 Abs. 3 HV) • Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 141 Abs. 4 HV) Verabschiedet durch CDU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 4 Artikel 141 Gesetz)
Außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	Nötig ist ein Beschluss des Landtages, der einen Tilgungsplan mit Rückzahlung in angemessenem Zeitraum beinhaltet (§ 2 Art. 141 Gesetz)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen des Landes und Sondervermögen sind ausgeschlossen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt (§ 1 Art. 141 Gesetz)
Konjunkturbereinigung	Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 72 Abs. 2 LV) in Rahmen eines Produktionslückenverfahrens in Verbindung mit einer Steuerabweichungskomponente (§ 5 und 6 Art. 141 Gesetz)
Kontrollkonto	Ja (§ 7 Art. 141 Gesetz)

Quelle: Gesetze Hessen.

Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den bei Aufstellung veranschlagten Steuereinnahmen für das kommende Haushaltsjahr (Basissteuern) und der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres. Die Basissteuern werden um die kommunale Finanzausgleichsmasse bereinigt.⁹⁵ Die Auswirkungen von kassenwirksam werdenden Steuerrechtsänderungen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht absehbar waren, sind zu bereinigen.

Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Betrag in Höhe von 5 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen des Landes der dem Haushalt vorangegangenen drei Haushaltsjahre nicht überschreiten. Der Bund sieht dagegen einen Spielraum von 1,5% des BIP vor. Dies ist ca. das Dreifache der für Hessen gewählten Obergrenze.

Die Vorteile liegen nach Ansicht des Hessischen Finanzministeriums bei einer erhöhten Planungssicherheit für den Haushaltsgesetzgeber. Es wird eingeräumt, dass aufgrund der Steuerelastizität von größer als 1 im Falle eines massiven und langanhaltenden Abschwungs die Gefahr eines zusätzlichen Konsolidierungsbedarfs im Folgejahr drohe (HMdF 2018).

2.9.2. Die Notlagenverschuldung in Hessen

Erster Nachtrag

Bereits am 24.03.2020, parallel zur Einbringung und Verabschiedung des ersten Nachtragshaushalts, beschloss der Landtag nach § 2 Art. 141-Gesetz einstimmig⁹⁶ eine Erhöhung der Nettoneuverschuldung von 1,9 Mrd. Euro.

Die nötige Tilgung der die konjunkturell zulässige Kreditaufnahme von 110,2 Mio. Euro überschreitenden tatsächlich in Anspruch genommenen Notlagenkredite soll in einem Zeitraum von zehn Jahren vorgenommen werden. In den Haushaltsjahren 2021 und 2022 sind jeweils 5%, 2023 bis 2028 jeweils 10% und 2029 bis 2030 jeweils 15% vorgesehen. Der Landtag wich damit im Tilgungsbeschluss von der Soll-Bestimmung des Gesetzes zur Tilgung (innerhalb von sieben Jahren) ab. In der Plenardebatte charakterisierte Finanzminister Schäfer (CDU) den Tilgungsbeschluss offen als „Dummy“ und verwies darauf, dass die Last der Jahrhundertaufgabe der Pandemiebekämpfung nicht auf die Generation von Menschen zu beschränken sein wird, die jetzt verdammt sei, diese Krise durchleben zu müssen. Der Abgeordnete Schalauske (LINKE) teilte diese Einschätzung und warb für eine konjunkturgerechte Tilgung nach Vorbild von NRW innerhalb von 50 Jahren.⁹⁷

Die Mehrausgaben wurden im 1. Nachtrag pauschal als Globale Mehrausgabe im Einzelplan 17 veranschlagt. Damit erhöht sich die Überschreitung der nach § 1 Abs. 1 Artikel 141-Gesetz zulässigen Nettokreditaufnahme auf 1.789,8 Mio. Euro⁹⁸. Die Ausgabeermächtigungen können durch einen Rückgriff auf die allgemeine Rücklage des Landes um bis zu 1,2 Mrd. Euro erhöht werden. Zudem wurde der Bürgschaftsrahmen des Landes von um 3,5 Mrd. Euro auf 5 Mrd. Euro angehoben. Aufgrund einer fehlenden aktualisierten Steuerschätzung wurden die Steuereinnahmen im Nachtrag konstant gehalten. Zum Ausgleich der zu erwartenden konjunkturbedingten Steuerausfälle steht aber die Konjunkturausgleichsrücklage des Landes mit einem Bestand in Höhe von 1 Mrd. Euro zur Verfügung. Ihre Inanspruchnahme erfolgt in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes im weiteren Jahresverlauf.

⁹⁵ Bis 2019 erfolgte auch ein Ausgleich um geleistete Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich.

⁹⁶ Plenarprotokoll 20/36, S. 2799.

⁹⁷ Plenarprotokoll 20/36, S. 2782ff.

⁹⁸ Drs. 20/2592.

Zweiter Nachtrag

Auf Basis der Mai-Steuerschätzung wählte die Landesregierung den Weg einer überjährigen Finanzierung der Pandemielasten durch das neu gegründete Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“. Hierfür wurde der Beschluss zur Notlage erneuert und die für Sondervermögen vorgesehen Notlagenkreditermächtigung in Höhe von 12 Mrd. Euro bestätigt. Als Tilgungszeitraum sind nunmehr 30 Jahre vorgesehen. Die Kreditaufnahme soll wie folgt getilgt werden:

- a) in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 jeweils in Höhe von mindestens 200.000.000 Euro,
- b) in den Haushaltsjahren 2024 bis 2026 jeweils in Höhe von mindestens 300.000.000 Euro,
- c) in den Haushaltsjahren 2027 bis 2030 jeweils in Höhe von mindestens 400.000.000 Euro,
- d) in den Haushaltsjahren 2031 bis 2050 jeweils in Höhe von 5 Prozent des am Ende des Jahres 2030 verbliebenen Betrags.⁹⁹

Zu den Bestandteilen des Sondervermögens zählen neben den Maßnahmenpaketen aus dem ersten Nachtragshaushalt (einschließlich der hierfür im 1. Nachtragshaushalt 2020 vorgesehenen zusätzlichen Kreditaufnahme) auch der Ausgleich nicht konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen sowie weitere absehbare Finanzierungsbedarfe zur Krisenbewältigung. Hierunter fallen z.B. Maßnahmen zur Konjunkturbelebung, zur Entlastung der hessischen Kommunen oder zur Stabilisierung der hessischen Wirtschaft.

Auf Basis der Mai-Steuerschätzung wurde der 2. Nachtrag mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 2.987 Mio. Euro geplant. Diese werden durch eine Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage in Höhe von 1 Mrd. Euro, einer Globalen Minderausgabe von 200 Mio. Euro und den Verzicht auf die Globale Mehrausgabe von 2 Mrd. Euro gegenfinanziert.¹⁰⁰ Die konjunkturell zulässige Kreditaufnahmegrenze im Nachtragshaushalt 2020 beläuft sich auf 2.097,1 Mio. Euro. Diese Grenze liegt damit um 410,2 Mio. Euro über der im Haushalt vorgesehenen Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.687 Mio. Euro.

Tabelle 22: Haushaltsübersicht Hessen

	Stammhaushalt	Erster Nachtrag	Zweiter Nachtrag	Haushaltsabschluss
Bereinigte Ausgaben	29.253	31.253	29.114	
Finanzierungssaldo		-2.257	-3.055	
Nettokreditaufnahme	-100	1.900	1.687	181
Globale Mehrausgabe	0	2.000	0	0
Entnahme Konjunkturausgleichsrücklage			1.000	1.000
Globale Minderausgabe	0	0	200	200
Zuführung vom Sondervermögen				2.100
Kreditaufnahme Sondervermögen			4.000	2.123

Quelle: Haushaltsgesetze, Ministerium der Finanzen.

Sondervermögen

Den 2. Nachtragshaushalt begleitend wurde das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz (GZSG) errichtet und mit einer Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 12 Mrd. Euro ausgestattet.¹⁰¹ Im Sondervermögen werden alle coronabedingten Maßnahmen des Landes (einschließlich der Maßnahmen des 1. Nachtrags) gebündelt und bis 2023 ausgewiesen. In § 2 GZSG werden folgende Maßnahmen (mit jeweils einem Höchstbetrag) genannt:

⁹⁹ Beschlussempfehlung vom 30.06.2020 Drs. 20/3133.

¹⁰⁰ Gesetzentwurf Drs. 20/2960.

¹⁰¹ GVBl. 2020, S. 482.

- Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz (630 Mio. Euro),
- Maßnahmen zur Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen (2,5 Mrd. Euro),
- Maßnahmen zum Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation (1,83 Mrd. Euro),
- Maßnahmen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen (150 Mio. Euro),
- Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastruktur (961 Mio. Euro),
- Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt (926 Mio. Euro).

Darüber hinaus kann das Sondervermögen dem Landeshaushalt Mittel zur Deckung der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bis zu einem Betrag von 5 Mrd. Euro bereitstellen.

Die Ausgaben des Sondervermögens von mehr als 10 Mio. Euro bedürfen der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses. Die Verausgabung der Mittel erfolgt über den Landeshaushalt als durchlaufender Posten. Die Kreditaufnahme erfolgt in Höhe des tatsächlichen Bedarfs. Das Land trägt die Zinskosten und beginnt ab 2021 mit der Tilgung, die bis 2050 abgeschlossen sein soll.

Auf Seiten der Oppositionsfraktionen kritisierten insbesondere SPD und FDP die Errichtung des Sondervermögens als verfassungswidrigen Schattenhaushalt, da der Landtag unzulässigerweise von der jährlichen Bewilligung und Kontrolle des Haushaltes ausgeschlossen würde. Das Gesetz über das Sondervermögen verstoße daher gegen die Artikel 139 und 141 der Verfassung des Landes Hessen und sei damit nichtig. Beide Fraktionen haben daher Klage beim Hessischen Staatsgerichtshof eingelegt.¹⁰²

Der Klage von SPD und FDP liegt ein Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Gröpl (2020) zu Grunde. Darin wird eine alternativlose enge Auslegung der Schuldenbremse vertreten, die sich weder mit der herrschenden Rechtsauffassung noch mit der konkreten Praxis vieler Landesgesetzgeber deckt.

Gröpl kommt zum Ergebnis, dass kreditfinanzierte Ausgaben des Sondervermögens verfassungswidrig seien, soweit sie nicht unmittelbar durch die Pandemie veranlasst seien, sondern auf Projekten beruhen, die bereits vor der Pandemie geplant waren. Gleiches gelte für das „kommunale Investitionsprogramm“, soweit es Maßnahmen betrifft, die von der Pandemie unabhängig sind. Zudem seien u.a. die überjährige Nutzung des Sondervermögens über den Zeitraum von mehr als drei Jahren aufgrund der Beeinträchtigung der Haushaltsgrundsätze (Jährlichkeit, Klarheit, Einheit, Vollständigkeit), die Vermeidung einer jährlichen Feststellung der Notlage und die lange Tilgungsdauer verfassungswidrig.

Sollten SPD und FDP mit ihrer Klage wider Erwarten Erfolg haben, so würde sich der Handlungsspielraum des Landesgesetzgebers in einer Notlage massiv einschränken. Massive Konjunkturprogramme, soziale und wirtschaftliche Ausgleichsmaßnahmen und Zukunftsinvestitionen würden verunmöglicht werden. Austeritätspolitik in einer Pandemie wäre die unausweichliche Folge.

Haushaltsabschluss 2020

Im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2020 sinkt die Nettokreditaufnahme auf 180 Mio. Euro. Möglich wurde dies zum einen durch höhere Steuereinnahmen in Höhe von 1.169 Mio. Euro. Zum anderen kam es im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu Haushaltsverbesserungen in Höhe von 2.257 Mio. Euro (inkl. Globale Minderausgabe). Davon entfielen 1.169 Mio. Euro auf höhere Steuereinnahmen als im 2. Nachtrag veranschlagt. Die Haushaltsverbesserungen werden zum einen zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme (-1.506 Mio. Euro) und zum anderen zur Rücklagenbildung und Risikovorsorge (751 Mio. Euro) verwendet. Die Neuverschuldung des Sondervermögens sinkt von 4.000 Mio. Euro (2. Nachtrag) auf 2.123 Mio. Euro.¹⁰³

¹⁰² Vgl. Presseerklärung der SPD-Landtagsfraktion: Gang vor den Staatsgerichtshof unumgänglich, 10. November 2020.

¹⁰³ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Folien zur Vorstellung Haushaltsabschluss 2020, Pressekonferenz am 08.02.2021.

2.10. Mecklenburg-Vorpommern

2.10.1. Die Schuldenregel in Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern hat bereits im Jahr 2011 mit Wirkung ab dem Jahr 2020 eine schlanke Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert.¹⁰⁴ In Artikel 65 Abs. 2 LV ist das Neuverschuldungsverbot festgeschrieben. Ausnahmen sind zulässig für eine Konjunkturbereinigung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgt in § 18 LHO sowie im Gesetz zum Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage.

Extrahaushalte

Mecklenburg-Vorpommern schließt Kreditaufnahmen für Sondervermögen aus. Am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben hiervon unberührt. Die Zweckbestimmungen dieser Kreditermächtigungen dürfen nicht erweitert werden.

Finanzielle Transaktionen

Das Saldo wird nicht um finanzielle Transaktionen bereinigt.

Notlagen

Naturkatastrophen werden als unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, definiert. Außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen, sind Ereignisse von großem Ausmaß an Schäden und erheblicher Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch plötzliche Begebenheiten, durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes liegt vor, wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen einen 50 Millionen Euro übersteigenden Mehrbedarf verursachen.

Mit dem zur Notlagenkreditaufnahme ermächtigenden Haushaltsgesetz ist zeitgleich in einem Begleitgesetz ein Tilgungsplan verbindlich festzulegen, aus dem sich ergibt, in welchem Zeitraum die aufgenommenen Kredite zu tilgen sind.

Konjunkturbereinigung

Mecklenburg-Vorpommern nutzt ein Steuerniveauperfahren. Hierfür werden die Einnahmehöhen der vorangegangenen fünf Jahre um eine Inflationskomponente in Form des bundesweiten Verbraucherpreisindex erhöht. Die Normallage entspricht dem Durchschnitt der angepassten Werte. Sie werden um die Rechtsänderungen der letzten beiden Jahre bereinigt.

Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ist nur gestattet, sofern die Normallage um mehr als 3% unterschritten wird. Der Fehlbetrag gegenüber 97% der Normallage ist soweit möglich durch Entnahmen aus dem Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage zu decken. Falls eine komplette Deckung nicht möglich ist, kann der fehlende Betrag durch Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt beschafft werden. Diese Kredite sollen getilgt werden, sobald die Einnahmen zwischen 97% und 103% der Normallage liegen.

¹⁰⁴ Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2011 (GVOBl. M-V S. 375).

Übersteigen die Einnahmen 103% der Normallage sind zunächst die konjunkturbedingten Kredite zu tilgen. Danach ist das Sondervermögen bis zum Regelbestand von 500 Mio. Euro aufzufüllen. Schwankungen innerhalb der Normallage (97% bis 103%) können durch Zuführungen und Entnahmen aus dem Sondervermögen ausgeglichen werden, sofern der Mindestbestand von 200 Mio. Euro nicht unterschritten wird. Das Sondervermögen kann zudem bei Wahrung des Mindestguthabens zum Ausgleich steuerrechtsbedingter Einnahmeausfälle genutzt werden.

Tabelle 23: Übersicht Schuldenbremse Mecklenburg-Vorpommern

Verfassung	Art. 65 LV <ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot • Symmetrische Konjunkturbereinigung • Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme <u>nicht</u> herausgerechnet
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Die Höhe ist im Haushaltsgesetz festzulegen (§ 18 Abs. 8 LHO) • Der Tilgungsplan ist in einem Begleitgesetz zum Haushalt festzuschreiben (§ 18 Abs. 8)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Verbot der Kreditaufnahme für Sondervermögen. Vor dem 31.12.2010 bestehende Sondervermögen mit Kreditermächtigung werden nicht einbezogen (§ 18 Abs. 9 LHO)
Konjunkturbereinigung	Steuerniveauverfahren (§ 18 Abs. 2 bis 5 LHO sowie Gesetz zum Sondervermögen)

Quelle: Gesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

2.10.2. Die Notlagenverschuldung in Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern hat mit zwei Nachträgen zum Haushalt 2020/21 auf die Pandemie reagiert.¹⁰⁵

1. Nachtrag

Bereits mit dem am 1. April 2020 beschlossenen 1. Nachtrag wurde das Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ errichtet und durch eine kreditfinanzierte Zuführung nach Artikel 65 Absatz 2 Satz 2 (Naturkatastrophe) LV in Höhe von bis zu 700 Mio. Euro ausgestattet.

Im Haushaltsbegleitgesetz wurde festgelegt, dass die tatsächlich aufgenommenen Kredite jeweils in Höhe von zehn Prozent in den Jahren 2024 bis 2033 zu tilgen sind. Sondertilgungen sind grundsätzlich möglich.¹⁰⁶ Daneben hat das Land den Bürgschafts- und Garantierahmen um 400 Millionen Euro aufgestockt. Insbesondere sind Maßnahmen u.a. in den folgenden Bereichen umgesetzt worden:

- Gewährung von Soforthilfen zur Liquiditätssicherung in Form von Zuschüssen,
- zusätzliche Darlehens- und Bürgschaftsprogramme zur Unterstützung der Wirtschaft bei der Bewältigung der unmittelbaren Folgen der Pandemie und zur Sicherung von Arbeitsplätzen,
- Ad hoc Maßnahmen zur Stützung des Gesundheitssystems bei der Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen,
- notwendige Maßnahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Folge der Erfahrungen bei der Bewältigung der Pandemie,
- Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz,
- zentrale Beschaffung von Schutzausrüstung für Kommunen.

¹⁰⁵ Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 vom 1. April 2020 (GVOBl. M-V S. 138) und Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 09. Dezember 2020 (GVOBl. M-V S. 1354).

¹⁰⁶ Haushaltsbegleitgesetz zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 1. April 2020 (GVOBl. M-V S. 140).

2. Nachtrag

Der 2. Nachtrag ergab sich aus weiteren Finanzierungsbedarfen, die nicht mit der erfolgten Zuführung an das Sondervermögen gedeckt werden können. Dies betrifft bspw. die nötigen Landes-Kofinanzierungen von Bundeszuschüssen, Maßnahmen im Bildungsbereich, die Krankenhausfinanzierung, die Unterstützung der Kommunen, die Beschleunigung von Programmen und die Finanzierungsbedarfe durch Steuersenkungen.

Zur Umsetzung wurde die Kreditemächtigung von 700 Mio. Euro auf 2,85 Mrd. Euro erhöht. Die Höhe der Kreditemächtigung richtet sich nach dem Finanzbedarf zur Abwendung der Pandemie abzüglich eines Betrags von 50 Mio. Euro nach § 18 Abs. 7 LHO. Dieser Betrag soll im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden. Die Kreditemächtigung gilt solange, bis die notwendigen Entnahmen aus dem Sondervermögen getätigt und die Kredite zur notwendigen Finanzierung der Zuführungen aufgenommen wurden. Haushaltstechnisch ausgewiesen wird die Nettokreditaufnahme von 2,85 Mrd. Euro komplett im Jahr 2020. In den Folgejahren ist keine weitere Notlagenverschuldung geplant.

Durch die kreditfinanzierte Aufstockung des Sondervermögens sollen alle coronabedingten Finanzierungsbedarfe von 2020 bis 2024 gedeckt werden. Sollte die Bedarfe geringer ausfallen, sind Sondertilgungen der im Kernhaushalt aufgenommenen Kredite möglich. Die tatsächlich aufgenommenen Kredite sind jährlich in Höhe von 142,5 Mio. Euro ab dem Jahr 2025 zu tilgen. Damit verdoppelt sich die maximal mögliche Tilgungsrate gegenüber dem 1. Nachtrag.

Im Rahmen des 2. Nachtrags wurde auch das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ nachgebessert und die parlamentarische Kontrolle – auch nach Kritik des Rechnungshofs – erhöht. Nunmehr ist festgelegt, dass Ausgaben ab 1 Mio. Euro der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages bedürfen, sofern die Einwilligung im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit rechtzeitig erreicht werden kann. Zudem bedarf der Wirtschaftsplan nunmehr der Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages. Dies gilt auch für Änderungen am Wirtschaftsplan. Das Finanzministerium berichtet monatlich dem Finanzausschuss des Landtages über die Nutzung des Sondervermögens.¹⁰⁷

Aus dem Sondervermögen sollen auch Maßnahmen finanziert werden, die bereits mittelfristig in der Finanzplanung vorgesehen waren, „sofern diese einen Corona-Bezug aufwiesen und deren Umsetzung daher finanziell abgesichert und beschleunigt werden sollte. In Summe ergeben sich für das Haushaltsjahr 2021 sowie für die mittelfristigen Ansätze 2022 bis 2024 finanzielle Entlastungen von rund 461 Millionen Euro.“¹⁰⁸

¹⁰⁷ Vgl. Artikel 2 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 09. Dezember 2020 (GVOBl. M-V S. 1364).

¹⁰⁸ Gesetzentwurf zum 2. Nachtrag, Drs. 7/5435, S. 25.

2.11. Niedersachsen

2.11.1. Die Schuldenregel in Niedersachsen

Die Schuldenbremse wurde Ende 2019 in der Landesverfassung verankert. Die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgte parallel in der LHO.¹⁰⁹

In Art. 71 LV ist das Verschuldungsverbot unter Berücksichtigung einer Konjunkturbereinigung und Ausnahmen im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen festgeschrieben. Im Rahmen der Verbändeanhörung der Landesregierung lehnte allein der Deutsche Gewerkschaftsbund die Verankerung in der Landesverfassung als „falsches ökonomisches und politisches Signal“ ab.¹¹⁰

Extrahaushalte

Weder in der Landesverfassung noch in der LHO findet sich eine Norm zur Einbeziehung von rechtlich-selbstständigen Einheiten. Stattdessen wird in der Gesetzesbegründung der Verfassungsänderung zu Art. 71 Abs. 2 NV folgende Einschränkung vorgenommen:

„Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte entfaltet Artikel 71 NV nur insoweit Wirkung, als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen. Wenn die Umgehung im Einzelfall feststellbar ist, ist die Kreditaufnahme wie eine Kreditaufnahme des Kernhaushalts zu bewerten und bei Überschreitung der Schuldengrenze verboten. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.“

Demnach sollen im Sinne der Gesetzesbegründung unter bestimmten Voraussetzungen Landesbeteiligungen des Staats- und des Marktsektors (Extrahaushalte und Sonstige FEU) einbezogen werden. Die Voraussetzung ist, dass der Kredit von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.

Im Rahmen dieses Gutachtens kann keine abschließende rechtliche Bewertung der Gesetzesbegründung dahingehend vorgenommen werden, welchen Stellenwert ihr bei der Rechtsinterpretation des Art. 71 NV zukommt. Unstrittig ist, dass die Begründung der Verfassungsänderung für die Interpretation des Art. 71 NV eine wichtige Rechtsquelle darstellt. Die Intention des Gesetzgebers kann jedoch immer nur eine von mehreren Auslegungselementen sein.

Im Rahmen dieses Gutachten kann ebenso wenig eine abschließende rechtliche Bewertung vorgenommen werden, in welchen konkreten Fallkonstellationen im Sinne der Gesetzesbegründung die Kreditaufnahme von Extrahaushalten oder Sonstigen FEU (ÖÖP-Modelle) in die Schuldenbremse einzubeziehen ist. Eine Prüfung müsste jeweils am Einzelfall und unter Berücksichtigung aller Elemente und sachlichen Erwägungen erfolgen. Zu berücksichtigen ist bei einer rechtlichen Prüfung insbesondere Folgendes:

- Für die Bewertung einer Umgehung dürfte es nicht allein ausschlaggebend sein, ob die Zahlungen formal als Schuldendiensthilfen bezeichnet werden und im Haushalt in der Gruppe 661 (Schuldendiensthilfen an öffentliche Unternehmen) veranschlagt werden.
- Sehr relevant ist, ob es sachliche Gründe für das gewählte ÖÖP-Modell gibt, die sich nicht nur aus dem Ziel der Umgehung der Schuldenbremse ergeben.

¹⁰⁹ Gesetzentwurf LT-Drs. 18/3258, Beschlussempfehlung LT-Drs. 18/4850.

¹¹⁰ LT-Drs. 18/4850, S. 9.

In der Begründung wird die Verpflichtung des Landes für eine voraussetzungslose Erstattung in voller Höhe von Zins- und Tilgungsleistungen als Umgehung charakterisiert. Eine voraussetzungslose Erstattung ist bei ÖÖP-Modellen nicht der Fall, da hier Zahlungen auf Basis von vertraglich definierten und erbrachten Leistungen erfolgen. Voraussetzungslos wäre eine Erstattung dann, wenn sie bspw. durch Gesetz festgelegt wird.

Eine Kreditaufnahme des angedachten Niedersachsenfonds (NFonds) nach dem Modell des DGB Niedersachsen wäre demnach eher nicht betroffen.¹¹¹ Der NFonds soll sich durch vertraglich definierte Mieten, Pachten, Erlöse und Konzessionen im Rahmen von ÖÖP-Modellen refinanzieren. Diese Zahlungen sind dem Wesen nach nicht als Schuldendiensthilfen des Landes nach Gruppe 661 des Gruppierungsplans (Schuldendiensthilfen an öffentliche Unternehmen) zu werten. Dem Fonds werden zudem eigene Sachaufgaben zugewiesen. Auch sollen Kooperationsmodelle zwischen Land und Kommunen zur Stärkung öffentlicher Investitionen gefördert sowie Tarifbindung, Mitbestimmung und Kriterien Guter Arbeit gestärkt werden.

Die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung eröffnet der Opposition jedoch die prinzipielle Möglichkeit, ÖÖP-Modelle wie den NFonds zu beklagen. Die Verfassungsbegründung ist für ein solches Unterfangen hilfreich.

Finanzielle Transaktionen

Einnahmeseitig werden die Veräußerung von Beteiligungen und Darlehensaufnahme beim öffentlichen Bereich, ausgabeseitig der Erwerb von Beteiligungen und die Tilgung von Krediten beim öffentlichen Bereich nicht in der Schuldenbremse berücksichtigt. In vollem Umfang relevant für die Verschuldungsgrenze ist hingegen die Darlehensvergabe. Eine kreditfinanzierte Gewährung von Darlehen ist daher nicht möglich. Umgekehrt erhöhen Darlehensrückflüsse den Ausgabenspielraum. Das Land beraubt sich zusätzlich der Möglichkeit, eigene Gesellschaften oder auch die gewerbliche Wirtschaft mit Gesellschafterdarlehen zu unterstützen, wenn dies konjunktur- oder standortpolitisch sinnvoll ist. Darlehen des Landes können somit nur noch über den Umweg über die Förderbank des Landes vergeben werden. Hierfür ist dann in der Regel eine Bürgschaft des Landes nötig. Kapitalherabsetzungen und -zuführungen werden nicht separat erwähnt.

Konjunkturbereinigung

Der Gesetzgeber hat sich für die Konjunkturbereinigung des Bundes unter Berücksichtigung einer Steuerabweichungskomponente entschieden. Details der Umsetzung sind in der Ausführungsverordnung zu den §§ 18a, 18b und 18d LHO geregelt.

Das Konjunkturbereinigungsverfahren sieht bei einer von der Normallage abweichenden Konjunktur zunächst eine Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage (KBR) vor. Darüber hinaus ist eine Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunkturell bedingter Defizite möglich. Im Aufschwung verlangt das Verfahren eine Tilgung konjunktureller Kredite aus Vorjahren und eine Zuführung zur KBR. Die ermittelte Konjunkturkomponente im Entwurf des Haushaltsplans wird bei späteren Änderungen der Steuereinnahmeansätze des Haushaltsplans sowie auch für Nachtragshaushalte und den Haushaltsabschluss um eine Steuerabweichungskomponente ergänzt (ausführliche Darstellung der Berechnung siehe FM NI 2020b).

Kontrollkonto

Der vorgesehene Ausgleich des Kontrollkontos mit negativem Wert binnen zweier Jahre ist eine sehr restriktive Ausgestaltung. Truger (2019b) weist darauf hin, dass der Bund und viele andere Länder Schwellenwerte vorsehen, ab denen überhaupt erst ein Ausgleich vorgenommen werden soll.

¹¹¹ Vgl. DGB Niedersachsen: Niedersachsen für alle! Drei-Säulen-Konzept des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften für eine Konjunktur- und Investitionsoffensive in Niedersachsen, Hannover Juni 2020, S. 23ff.

So hat der Bund eine Obergrenze von 1,5% des BIP; in Rheinland-Pfalz werden 15% der Steuereinnahmen in konjunktureller Normallage angesetzt. Ein Saldo auf dem Kontrollkonto sollte daher mindestens einen Schwellenwert von 15% der Steuereinnahmen überschreiten, bevor ein Ausgleich vorgenommen werden muss. Dieser sollte konjunkturgerecht erfolgen.

Notlage

Die Definition einer Naturkatastrophe und außerordentlichen Notsituation orientiert sich am Grundgesetz. Im Gesetzentwurf war zur Feststellung der Notlage ein Beschluss des Landtags in Form eines Gesetzes oder eines Parlamentsbeschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Parlaments vorgesehen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dies dahingehend abgemildert, dass bei Krediten von bis zu 0,5% des letzten Haushaltsvolumens nur die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments benötigt wird. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit bei einem Finanzbedarf in Höhe von gerade einmal 0,5% des Haushaltsvolumens überhaupt von einer Notlage gesprochen werden kann. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass eine Notlage jemals mit einfacher Mehrheit festgestellt werden wird. Ein Finanzbedarf in dieser Größenordnung wird aller Voraussicht über bestehende Rücklagen abgedeckt werden können.

Tabelle 24: Übersicht Schuldenbremse Niedersachsen

Verfassung	Ja (Art. 71 LV)
Finanzielle Transaktionen	Nur der Erwerb/Veräußerung von Beteiligungen und Kreditaufnahme/Tilgung beim öffentlichen Bereich werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 18a Abs. 2 LHO)
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	Bei Aufnahme Krediten im Umfang von weniger als 0,5% des Haushaltsvolumens mit Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Landtags; bei Krediten von über 0,5% des Haushaltsvolumens mit Zustimmung von Zweidritteln der Mitglieder des Landtags (Art. 71 Abs. 4 LV)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Extrahaushalte und Sonstige FEU werden einbezogen, sofern eine Umgehung der Schuldenregel dahingehend feststellbar ist. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn von vornherein absehbar ist, dass die von Dritten aufgenommenen Kredite in vollem Umfang vom Land getragen werden (Gesetzesbegründung zu Art. 71 Abs. 2 LV)
Konjunkturbereinigung	Nach Vorbild des Bundesverfahrens (§ 18b LHO); Die Effekte des KFA werden bei der Berechnung der Konjunkturkomponente bereinigt. Diese wird durch Hinzurechnung einer Steuerabweichungskomponente fortgeschrieben. Der absolute Betrag der Steuerabweichungskomponente ist auf höchstens 5 Prozent des Ansatzes der Steuereinnahmen im Entwurf des Haushaltsplans begrenzt.
Kontrollkonto	Ja (§ 18a LHO)

Quelle: Gesetze des Landes Niedersachsen.

2.11.2. Die Notlagenverschuldung in Niedersachsen

Bereits am 25. März 2020 beschloss der Landtag einen Nachtragshaushalt¹¹², der eine notlagenbedingte Kreditaufnahme in Höhe von 1 Mrd. Euro vorsieht. Am 15. Juli 2020 folgte der 2. Nachtragshaushalt¹¹³ mit einer Kreditaufnahme in Höhe von 7.788 Mio. Euro, davon 1.427 Mio. Euro im Rahmen der Konjunkturbereinigung nach Art 71 Abs. 3 LV und 6.361 Mio. Euro in Form von notlagenbedingten Kreditermächtigungen nach Art 71 Abs. 4 LV. Die Kreditermächtigungen für das Jahr 2020 liegen demnach bei insgesamt 8.788 Mio. Euro.

Die haushaltstechnische Umsetzung der Maßnahmen mit Ausnahme der Konjunkturbereinigung erfolgt durch das neu geschaffene Sondervermögen Corona¹¹⁴.

¹¹²GVBl. Nr. 5 vom 25.03.2020, S. 41-46.

¹¹³GVBl. Nr. 27 vom 17.07.2020, S. 235-258.

¹¹⁴ GVBl. 2020, 108.

In diesem Sondervermögen bündelt das Land die Mittel für coronabedingten Ausgaben und gleicht die Steuermindereinnahmen aus, soweit diese die Steuerabweichungskomponente von maximal 5% der Basissteuereinnahmen überschreiten. Zusätzlich wurden 880 Mio. Euro aus dem Jahresabschluss 2019 dem Sondervermögen zugeführt und eine globale Minderausgabe von 120 Mio. Euro veranschlagt. Das Gesamtvolumen für das Jahr 2020 liegt demnach bei 9.788 Mio. Euro.

Tabelle 25: Haushaltsübersicht Niedersachsen

in Mio. Euro	2020 Stamm- haushalt	Nachträge 2020	2021	2022 Planung	2023 Planung	2024 Planung
Ausgaben	34.723	43.407	35.977			
Investitionen*	2.496	2.496	2.277	1.739	1.586	1.676
Entnahme allg. Rücklage	268	268	460	565	182	-
Finanzierungssaldo	-279	-9.070	-1.585	1.042	-436	100
Kreditermächtigung	0	8.788	1.118	?	?	?
Konjunkturelle Kreditaufnahme	-23	1.427	1.118			
Notlagenverschuldung	0	6.361	0	0	0	0
Zuführung Sondervermögen Pandemie	0	6.961	0	0	0	0
Allg. Globale Minderausgabe	0	120	200	300	400	500

Quelle: Haushaltspläne und Finanzplanung. *ohne Investitionen aus dem Corona-Sondervermögen

Mit der Errichtung des Sondervermögens strebt die Landesregierung eine überjährige Finanzierung der Pandemiekosten an. Sollten die im Jahr 2020 zugeführten Mittel ausreichend sein, ist in den Folgejahren keine erneute notlagenbedingte Kreditaufnahme nötig, für die nach der Landesverfassung bei erneuter Feststellung der Notlage immer eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Die Zuführung zum Sondervermögen erfolgt daher nicht nur im Sinne der Transparenz, sondern sicherlich auch um die Handlungsfähigkeit der Landesregierung zu gewährleisten. Die Landesregierung erstellt einen Finanzierungsplan, der die jeweiligen Ausgaben und Verpflichtungen enthält. Dieser ist dem Haushaltsausschuss zur Kenntnis zuzuleiten. Aus dem Sondervermögen sollen Finanzierungen erfolgen für

- Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge und zur Stärkung des Gesundheitswesens,
- Leistung von Entschädigungen,
- Maßnahmen zur Stabilisierung und zur Aufrechterhaltung der Investitions- und Innovationskraft der Wirtschaft und der Land- und Forstwirtschaft,
- Maßnahmen zum Erhalt von Einrichtungen im Sozial-, Bildungs-, Sport- und Kulturwesen sowie im Umwelt- und Naturschutz,
- Maßnahmen zur Stabilisierung des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Maßnahmen zur Milderung der finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Kommunen,
- Kofinanzierung von Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union,
- den Ausgleich von Steuermindereinnahmen des Landes aufgrund steuerrechtlicher Entlastungsmaßnahmen und
- den Ausgleich von Steuermindereinnahmen soweit diese nicht im Rahmen der Konjunkturbereinigung abgedeckt sind.

Das Sondervermögen wird im Einzelplan 13 und dort in Kapitel 5135 dargestellt.

Die aufgenommenen Kredite sind in einem Zeitraum von 25 Jahren, beginnend ab dem Haushaltsjahr 2024, zu tilgen. Die Tilgungsbeträge der Haushaltsjahre 2024 und 2025 betragen zusammengekommen 1/24 des zu tilgenden Gesamtbetrages der Kredite, die bis zum 31. Dezember 2022 aufgenommen wurden; dabei entfällt auf das Haushaltsjahr 2024 ein Betrag von 100 Mio. Euro. In den Haushaltsjahren 2026 bis 2048 ist der verbleibende Restbetrag in gleichmäßigen Teilen zu tilgen.¹¹⁵

Die Landesregierung bekundet die feste Absicht, den Landeshaushalt nach den enormen Nettoneuverschuldungen der Jahre 2020 und 2021 zu konsolidieren und so schnell wie möglich zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt zurückzukehren. Als ersten Schritt erhöhte sie in der Finanzplanung die Globalen Minderausgaben um jährlich ansteigend 100 Mio. Euro. Ebenso werden die Investitionsausgaben abgesenkt. 2022 und 2023 werden nach der Finanzplanung (FM NI 2020a) weiterhin Nettokreditaufnahmen notwendig sein, die sich im Rahmen des Konjunkturbereinigungsmechanismus der Schuldenbremse bewegen sollen. Für 2024 sollen Nettokreditaufnahmen vermieden werden. Es erscheint ausgesprochen fraglich, ob dieses Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2024 angesichts abgesenkten Wachstumserwartungen für 2021 und andauernden Pandemie gelingen kann.

¹¹⁵ Vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen, LT-Drs. 18/6978.

2.12. Nordrhein-Westfalen

2.12.1. Schuldenregel in Nordrhein-Westfalen

Die 2013 vom Landtag eingesetzte Kommission zur Modernisierung des dritten Teils der Landesverfassung NRW (Verfassungskommission) untersuchte auch die Fragestellung, ob und wie eine Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in der Verfassung erfolgen könne. Eine Verfassungsänderung unterblieb, da sich die Verfassungskommission im Ergebnis nicht verständigen konnte.

Eine einfachgesetzliche Umsetzung erfolgte im Jahr 2017 mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung - Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht.¹¹⁶ Wesentliche Entscheidungen wurden jedoch nicht getroffen, sondern dem Erlass einer Rechtsverordnung überlassen. In der Verordnung sollten insbesondere

- eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen,
- das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens und
- die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze geregelt werden.

Der Umstand, dass wesentliche Entscheidungen zu dem Komplex Schuldenbremse nicht vom Parlament, sondern durch Rechtsverordnung getroffen werden sollten, ist im Rahmen der damaligen parlamentarischen Anhörung im Gesetzgebungsverfahren kritisch gesehen worden (Ausschussprotokoll - APr 16/1588 vom 24.01.2017). Eine Umsetzung in Verordnungsform erfolgte nicht. Im Jahr 2019 erfolgte daher eine Neufassung und Ergänzung der Regelungen zur Kreditaufnahme in § 18 LHO.¹¹⁷

Finanzielle Transaktionen

Eine Bereinigung der Saldi um finanzielle Transaktionen unterbleibt. Dies verwundert, da sich die Landesregierung im Gesetzentwurf positiv auf das Analyseverfahren des Stabilitätsrats beruft, das finanzielle Transaktionen bei der Bestimmung der strukturellen Nettokreditaufnahme berücksichtigt. Es fehlt im Gesetzentwurf jegliche Begründung, warum vom Verfahren des Stabilitätsrats abgewichen wird. Es besteht somit ein permanenter Anreiz, durch Beteiligungsverkäufe das strukturelle Defizit zu senken. Zudem erhöhen die Ausgaben für Beteiligungserwerbe das zu berücksichtigende strukturelle Defizit. Damit sind bspw. Eigenkapitalzuführungen zur Stützung von Unternehmen und Gestaltung des technologischen Wandels in der Stahlindustrie („green steel“) außerhalb einer Notlagenverschuldung kaum darstellbar. Möglicherweise rührt der von Ministerpräsident Laschet abgelehnte Landeseinstieg in die Stahlsparte von ThyssenKrupp, der von SPD und IG Metall gefordert wurde, auch daher.

Auf Basis der aktuellen Finanzplanung zeigt sich, dass die Nicht-Berücksichtigung den Ausgabenspielraum in den Jahren 2020 und 2023 erhöht, aber den Spielraum in den Jahren 2021, 2022 und 2024 vermindert.

Tabelle 26: Finanzielle Transaktionen nach Finanzplanung

	2020	2021	2022	2023	2024
Darlehensrückflüsse	532	150	148	621	227
Beteiligungsverkäufe	-	-	-	-	-
Darlehensvergabe	385	385	385	385	385
Beteiligungserwerb	1	1	1	1	-
Saldo	146	-236	-238	235	-158

Quelle: Finanzplanung NRW, eigene Darstellung.

¹¹⁶ GV. NRW 2017 S. 442.

¹¹⁷ Gesetzentwurf Drs. 17/7318, GV. NRW 2019 S. 1030.

Extrahaushalte

Rechtlich selbstständige Extrahaushalte werden nicht einbezogen. Zur Klarstellung der Regeln des Grundgesetzes wird die Kreditaufnahme rechtlich unselbstständiger Extrahaushalte (Sondervermögen) einbezogen. Ausgenommen werden Sondervermögen, deren Kreditermächtigung vor 2011 erteilt wurde. Die Gesetzesbegründung stellt heraus, dass damit die Kreditaufnahme des Bau- und Liegenschaftsbetriebs (BLB) nicht im Rahmen der Landesschuldenbremse berücksichtigt wird. Der BLB wurde im Jahr 2000 mit einer Kreditermächtigung ausgestattet und deckt die Investitionstätigkeit des Landes im Hochbaubereich ab. Die Kreditaufnahme der BLB erstreckt sich auf die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen.

Außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe

Wie alle anderen Bundesländer auch sieht die Landesschuldenbremse Ausnahmen im Fall von Naturkatastrophen und Notsituationen vor. Die Definition der Naturkatastrophe ist an die Regelung des Grundgesetzes zur Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG angelehnt. Unter Naturkatastrophen fallen demnach auch Massenerkrankungen. Für die Feststellung ist ein Beschluss des Landtags notwendig. Der Gesetzgeber hat damit die Hürde – im Unterschied zu vielen anderen Ländern – nicht unnötig erhöht. Positiv hervorzuheben ist auch, dass für die Tilgung kein fester Zeitraum festgelegt wurde, sondern diese „angemessen“ erfolgen soll.

Konjunkturbereinigung

Die gewählte Konjunkturbereinigung mittels des produktionslückenbasierten Verfahrens nach Vorbild des Bundesverfahrens ist wie dieses sehr konjunktursensibel und droht im Abschwung krisenverschärfend zu wirken. Truger (2019a) folgend bestehen folgende Schwachpunkte:

- Es stellt sich die Frage, ob es des Kreditaufnahmekontos bedarf.
- Der Schwellenwert des Kontrollkontos, bei dessen Überschreitung Haushaltsanpassungen nötig werden, erscheint mit 5% der Steuereinnahmen als zu gering. Beim Bund sind es ausweislich des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG 1% des BIP (ca. 11% der Steuereinnahmen). Artikel 115 GG lässt sogar einen Spielraum in Höhe von 1,5% des BIP zu.
- Die Konjunkturbereinigung berücksichtigt den kommunalen Finanzausgleich – und dabei besonders die stark schwankende Gewerbesteuer – nicht. Besser wäre es, die kommunalen Einnahmen zu berücksichtigen, indem sich das Land einen Teil der Budgetsemielastizität der Kommunen zuschlägt. Dies ist im Rahmen des Bundesverfahrens möglich.

Tabelle 27: Übersicht Nordrhein-Westfalen

Verfassung	nein
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme <u>nicht</u> herausgerechnet
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	Im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und die Finanzlage erheblich beeinflusst, kann der Landtag einem Haushaltsausgleich durch Kredite zulassen. Es ist eine Tilgungsregel nötig, die eine Rückführung in einem angemessenen Zeitraum vorsieht (§ 18b LHO)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Nur rechtlich unselbstständige Sondervermögen. Am 31.12.2010 bestehende Kreditermächtigungen bleiben unberührt (§ 18a Abs. 4 LHO)
Konjunkturbereinigung	Es wird das Produktionslückenverfahren Bundes genutzt (§ 18d LHO)
Kontrollkonto	Anpassungsmaßnahmen werden nötig ab einer Überschreitung von 5% der Steuereinnahmen (§ 18h LHO)

Quelle: Gesetze des Landes NRW.

2.12.2. Die Notlagenverschuldung in Nordrhein-Westfalen

Bereits am 24. März 2020 hat der Landtag einen ersten Nachtrag zum Haushalt 2020 beschlossen.¹¹⁸ Kernstück des Nachtrags war eine Kreditemächtigung in Höhe von 25 Mrd. Euro zur Deckung coronabedingter Zusatzausgaben und Mindereinnahmen.

Zugleich wurde durch das NRW-Rettungsschirmgesetz das „Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ errichtet.¹¹⁹ Das Sondervermögen hat die Aufgabe, die Einnahmen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise zu bündeln. Die Verausgabung erfolgt durch den Landeshaushalt. Auch Zins und Tilgung für Kredite, die dem Sondervermögen zur Verfügung gestellt werden, werden im Sondervermögen nachgewiesen. Die Kredite werden zwar (technisch) im Landeshaushalt aufgenommen, aber dem Sondervermögen zur Verfügung gestellt. Die Kreditaufnahme erscheint daher nicht im Landeshaushalt, sondern im Sondervermögen: „Das Sondervermögen ist von dem übrigen Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalen, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten“ (§ 3 NRW-Rettungsschirmgesetz).

Der Abbau der Schulden soll „konjunkturgerecht“ innerhalb von maximal 50 Jahren erfolgen. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Tilgungsplan nachträglich geändert werden kann, um ihn „auf eine neue oder notlagenbedingte Situation auszurichten.“ Ein Tilgungsbeginn wird nicht genannt. Bisher hat die Landesregierung im Rahmen der Gesetzesbegründung zum Haushaltsgesetz 2021 lediglich die Absicht bekundet, im Jahr 2024 mit einem angestrebten Haushaltsüberschuss in Höhe von 200 Mio. Euro mit der Tilgung der Notlagenverschuldung zu beginnen.¹²⁰

Der erste Nachtrag erhöht zudem das Bürgschaftsvolumen für Kredite an die Privatwirtschaft von 900 Mio. Euro auf 5 Mrd. Euro sowie das Rückbürgschaftsvolumen an die Bürgschaftsbank NRW von 100 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro. Das Instrument der Rückbürgschaft¹²¹ ermöglicht der Bürgschaftsbank NRW das eigene Kreditvolumen zu erhöhen.

In einem zweiten Nachtragshaushalt wurden am 30.06.2020 kreditwirtschaftliche Unterstützungsangebote für öffentliche und soziale Infrastrukturen, für die Kommunen und die gewerbliche Wirtschaft umgesetzt.¹²² Auf Basis der Kreditemächtigungen wurden ein Nordrhein-Westfalen-Programm und ein Kommunalschutzpaket umgesetzt (vgl. Nees und Scholz 2020).

Der am 17. Dezember 2021 beschlossene Haushalt 2021 erneuerte die Corona Kreditemächtigung in Höhe von 25 Mrd. Euro abzüglich der im Jahr 2020 bereits verausgabten Mittel. Rietzler (2020) ist zuzustimmen, dass die Darstellung der coronabedingten Kosten sehr intransparent erfolgt. So enthält der beigefügte Wirtschaftsplan des Sondervermögens (Anlage zum Einzelplan 20) keine einzelnen Ausgabentitel, sondern nur eine Zuweisung an den Kernhaushalt zur Kompensation der Steuermindereinnahmen in Höhe von 5,563 Mrd. Euro, den im Einzelplan zwei Einnahmetitel gegenüberstehen. Zum einen Zuweisungen vom Sondervermögen zur Kompensation der Steuermindereinnahmen in Höhe von 4,620 Mrd. Euro (Titel 234 10) und zum anderen Zuweisungen zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 0,943 Mrd. Euro (Titel 234 15). Der pauschale Einnahmetitel im Einzelplan 20 zur Finanzierung aller coronabedingten Ausgaben (Titel 234 10), der die Titel für die Corona-Ausgaben in den Einzelplänen (jeweils in der Titelgruppe 88) verstärken soll, bleibt leer. Die Steuerung der Ausgaben erfolgt durch Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses gemäß § 31 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise. Dass es anders geht, zeigt das Saarland. Dort sind im Wirtschaftsplan des Sondervermögens für den Haushalt 2021 eine Vielzahl von Maßnahmen titelscharf quantifiziert.

¹¹⁸ GV.NRW 2020, S. 185-196.

¹¹⁹ Ebenda.

¹²⁰ Vgl. Drs. 17/11100, S. 36

¹²¹ Eine Rückbürgschaft ist eine Bürgschaft, bei der zunächst ein Hauptbürge für eine bestehende Hauptschuld haftet, für die wiederum der Rückbürge gegenüber dem Hauptbürgen die Haftung übernimmt.

¹²² GV. NRW 2020 S. 643-696.

Durch die Auslagerung der Coronaverschuldung in das Sondervermögen und die Nutzung von Rücklagen weist NRW im Jahr 2021 und auch den Folgejahren keine Nettoneuverschuldung aus.

Der vorläufige Jahresabschluss 2020 (FM NRW 2021a) weist für den Kernhaushalt gegenüber dem Plan Minderausgaben in Höhe 1,1 Mrd. Euro aus. Diese ergeben sich durch Einsparungen beim Personal (465 Mio. Euro), Zinsen (867 Mio. Euro) und Flüchtlingskosten (461 Mio. Euro). Bei den Ausgaben sind die durchlaufenden Posten der Bundeshilfen und der Entnahmen aus dem Sondervermögen nicht berücksichtigt. Die Steuereinnahmen brachen um 4,1 Mrd. Euro ein (ggü. Vorjahr um 1 Mrd. Euro), so dass sich ein Finanzierungsbedarf von 3 Mrd. Euro ergibt, der aus dem Sondervermögen gedeckt wird. Auffallend ist der starke Anstieg der Erbschaftsteuer ggü. 2019 um 1 Mrd. Euro (+67%).

Erst durch Einbeziehung des Sondervermögens und der hierrüber finanzierten Maßnahmen ergibt sich ein vollständiges Bild des NRW-Haushalts 2020 (FM NRW 2021b). Während der Kernhaushalt keine Neuverschuldung für 2020 aufweist, beträgt diese im Sondervermögen („NRW-Rettungsschirm“) 11.228 Mio. Euro. Verausgabte wurden zur Deckung der Steuermindereinnahmen im Kernhaushalt 3.001 Mio. Euro und an Maßnahmen des Rettungsschirm 5.288 Mio. Euro, so dass das Sondervermögen zum 31.12.2020 einen Bestand von 2.939 Mio. Euro (ohne nicht verbrauchte Bundesmittel) aufwies. Bereits vom Haushalts- und Finanzausschuss bewilligt wurden Maßnahmen im Umfang von 8.675 Mio. Euro, von denen Maßnahmen im Umfang von 3.387 Mio. Euro im Jahr 2021 umgesetzt werden sollen. Die vom Haushalt- und Finanzausschuss bewilligte Kreditermächtigung betrug 15.000 Mio. Euro (bewilligt in drei Stufen zu jeweils 5.000 Mio. Euro). Nicht ausgeschöpft wurden 3.772 Mio. Euro.

Tabelle 28: Notlagenfinanzierung durch Sondervermögen im Jahr 2020

in Mio. Euro			
Ist-Ausgaben Rettungsschirm (1)	5.288	Vom HFA bewilligte Maßnahmen (5)	8.675
Kompensation Steuermindereinnahmen (2)	3.001	Verbleibende Verausgabungs- möglichkeit in 2021 (5-1)	3.387
Summe verbrauchte Mittel (1+2)	8.289	Durch HFA bewilligte Kreditermächtigung (6)	15.000
Bestand Landesmittel 31.12.2020 (3)	2.939	Im HH-Jahr 2020 aufgenommen Kredite (7)	11.228
Noch nicht verbrauchte Bundesmittel (4)	553	Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung (6-7)	3.772
Gesamtbestand (3+4)	3.492		

Quelle: FM NRW 2021b.

Die Nettokreditaufnahme des Sondervermögens in Höhe von 8,289 Mrd. entspricht knapp 10% des für 2021 geplanten Haushaltsvolumens.

2.13. Rheinland-Pfalz

2.13.1. Die Schuldenregel in Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz verankerte die grundgesetzliche Schuldenbremse bereits im Jahr 2010 in Artikel 117 der Landesverfassung.¹²³ Die Verfassungsänderung erfolgte einstimmig mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, CDU und FDP. Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung sieht Art. 117 LV für konjunkturelle Defizite, Naturkatastrophen und andere außergewöhnliche Notsituationen sowie einer dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation vor. Einnahmen aus Krediten von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, werden einbezogen, sofern Zins und Tilgung dieser Kredite aus dem Landeshaushalt erfolgt.

Die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgte im Jahr 2012 im Ausführungsgesetz zu Artikel 117.¹²⁴ Im Jahr 2018 wurde das Gesetz dahingehend angepasst, dass nunmehr die zentrale Zielgröße, wie bei der Mehrheit der übrigen Länder, die strukturelle Nettokreditaufnahme ist.¹²⁵ Die Berechnung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 ist durch Landesverordnung geregelt.¹²⁶

Finanzielle Transaktionen

Finanzielle Transaktionen bleiben bei der Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme unberücksichtigt. Einnahmeseitige finanzielle Transaktionen sind die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, aus Kapitalrückzahlungen, aus Darlehensrückflüssen sowie aus der Schuldenaufnahme bei Gebietskörperschaften. Ausgabeseitige finanzielle Transaktionen sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für die Darlehensvergabe und für Tilgungen an Gebietskörperschaften.

Konjunkturbereinigung

Rheinland-Pfalz hat sich für ein Steuertrendverfahren entschieden. Hierzu wurde ein Startwert in der Vergangenheit einmalig festgelegt, der laufend mit einer trendmäßigen Wachstumsrate fortgeschrieben wird (Steuertrend). Die Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage (strukturelle Steuereinnahmen) werden auf Basis eines mehrjährigen Durchschnitts ermittelt. Auf Basis der berechneten strukturellen Steuereinnahmen wird die Konjunkturkomponente bestimmt, in deren Höhe eine Neuverschuldung erlaubt oder eine Tilgung verpflichtend ist. Berücksichtigt werden die Steuereinnahmen der letzten acht Jahre (ohne Rechtsänderungen). Zudem sieht das Steuertrendverfahren einen regelbasierten Korrekturmechanismus vor, der Fehlschätzungen hinsichtlich der konjunkturellen Normallage ausgleicht und auch die Symmetrie des Bereinigungsverfahrens im Ist-Ergebnis sicherstellen soll.

Im Unterschied zu Produktionslückenverfahren ist das Steuerniveauverfahren im Sinne der Planungssicherheit weniger revisionsanfällig, da die strukturellen Steuereinnahmen eines Jahres während des gesamten Haushaltsjahres unverändert bleiben. Damit bietet das Steuertrendverfahren eine bessere Planungssicherheit aus Sicht des Haushaltsgesetzgebers. Simulationsberechnungen der Bundesbank (2017a, 42) für die Jahre 1999 bis 2016 zufolge würden sowohl das steuerglättende Verfahren von Rheinland-Pfalz als auch das Bundesverfahren antizyklisch wirken. Allerdings sei die Wirkung beim Bundesverfahren stärker.

¹²³ GVBl. Nr. 23 vom 30. Dezember 2010 und Gesetzentwurf LT-Drs. 15/4966

¹²⁴ Gesetzentwurf LT-Drs. 16/503.

¹²⁵ Gesetzentwurf LT-Drs. 17/5100; aktuelle Fassung GVBl. 2012, 199.

¹²⁶ GVBl. 2014, 8.

Kontrollkonto

Durch das Kontrollkonto wird die Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug sichergestellt. Dort werden Abweichungen, die sich durch unvorhergesehene Abweichungen von der Vorgabe des strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts im Vollzug ergeben, transparent erfasst und dokumentiert. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll im Betrag einen Wert von 15% der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage nicht überschreiten.

Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen

Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, sind zulässig. Zur Feststellung bedarf es eines Beschlusses des Landtages. Für eine notlagenbedingte Verschuldung ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen. Zudem sind Ausnahmen möglich für eine auf vier Jahre befristete Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation.

Extrahaushalte

Die Kreditaufnahme von Landesbetrieben und Sondervermögen wird ausgeschlossen. Einnahmen aus Krediten von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, werden einbezogen, sofern diese „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“ (§ 1 Ausführungsgesetz). Demnach können nicht nur Extrahaushalte des Staatssektors einbezogen werden, sondern auch Landesbeteiligten des Marktsektors (Sonstige FEU). In der Gesetzesbegründung werden als Beispiel Schuldendiensthilfen der Gruppierung 624 genannt, die unter die Vorschrift fallen. Kapitalzuführungen oder Mieter-Vermieter-Modelle wie beim Berliner Schulbau im Rahmen einer Öffentlich-Öffentlichen-Partnerschaft (ÖÖP) wären demnach vermutlich nicht betroffen.

Tabelle 29: Übersicht Schuldenbremse Rheinland-Pfalz

Verfassung	Ja, Art. 117 LV. Ausnahmen für <ul style="list-style-type: none">• Konjunkturbereinigung• Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen sowie bei nicht dem Land zurechenbare Änderung der Einnahmen oder Ausgaben• Finanzielle Transaktionen• Einbeziehung der Kredite juristischer Personen, sofern Land Zins und Tilgung übernimmt.
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 2 Ausführungsgesetz)
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	Ja (Art. 171 LV und § 4 Ausführungsgesetz)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Ja, sofern das Land Zins und Tilgung trägt (Art. 117 LV und § 1 Ausführungsgesetz)
Konjunkturbereinigung	Ja, Steuertrendverfahren (Art. 117 LV, § 3 Ausführungsgesetz und Landesverordnung)
Kontrollkonto	Ja (§ 5 Ausführungsgesetz)

Quelle: Landesverfassung, Ausführungsgesetz zu Art. 117 und Landesverordnung.

2.13.2. Die Notlagenverschuldung in Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat auf die Pandemie mit zwei Nachtragshaushalten reagiert. Der erste Nachtrag zum Haushalt 2020, der auch die Naturkatastrophe feststellte, erhöhte bereits im März 2020 die Ausgaben um 1 Mrd. Euro, davon 800 Mio. Euro direkt zur Pandemiebekämpfung.¹²⁷ Die 800 Mio. Euro wurden im Einzelplan 20 (Titelgruppe 71) global veranschlagt, um sie bedarfsgerecht und flexibel in den jeweiligen Einzelplänen verwenden zu können. Gedeckt werden diese Ausgaben durch Rücknahme der Zuführung an die Rücklagen (150 Mio. Euro) sowie eine Neuverschuldung (638 Mio. Euro) an Stelle einer Nettotilgung von 212 Mio. Euro. Der Haushalt enthielt auch eine Erhöhung des Bürgschaftsvolumens von 2,2 auf 3 Mrd. Euro.

Der 2. Nachtrag zum Haushalt 2020 wurde vom Landtag im September beschlossen und berücksichtigte auch die aktualisierte Steuerschätzung.¹²⁸ Parallel wurde das überjährige Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ errichtet, dem insgesamt 1,1 Mrd. Euro zugeführt wurden.¹²⁹ Auch zweckgebundene Mittel des Bundes und weiterer Dritter¹³⁰ sollen dem Sondervermögen zugeführt werden. Nur die im Gesetz definierten Aufgaben zur Pandemieabwehr dürfen bis zur Höhe der vom Land zugeführten Mittel finanziert werden. Die Ausgaben enthalten auch Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung und Zukunftsinvestitionen wie bspw. 122 Mio. Euro für den Breitbandausbau oder 50 Mio. Euro zur Förderung von Unternehmen in den Bereichen Umwelt und erneuerbare Energien. Der Wirtschaftsplan ist als Anlage zum Einzelplan 20 „Allgemeine Finanzen“ dem Haushaltsplan beigelegt. Die Deckung der Steuermindereinnahmen erfolgte nicht über das Sondervermögen. Maßnahmen des Sondervermögens müssen bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 bewilligt oder rechtsverbindlich begründet werden. Ausgaben aus dem Sondervermögen dürfen längstens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2023 geleistet werden.

Die Kreditaufnahme erhöhte sich im 2. Nachtrag um 2,8 Mrd. Euro auf 3,5 Mrd. Euro. In der Gesetzesänderung des 2. Nachtrags wurde die Pandemie erneut als Naturkatastrophe eingeschätzt und bestimmt, dass die tatsächlich in Anspruch genommenen Kredite ab dem Jahr 2024 zu tilgen sind. Im Haushaltsjahr 2024 beträgt die Tilgung 4%. Ab 2025 beträgt die Tilgung bei positiver Konjunkturkomponente 6% und bei negativer Komponente 4% der in Anspruch genommenen Notlagenkredite.

Während im 2. Nachtrag mit einer Nettokreditaufnahme von 3,5 Mrd. Euro geplant wurde, bleibt die tatsächliche Nettokreditaufnahme (vorläufiger Haushaltsabschluss) mit 1,3 Mrd. Euro weit darunter. Zum einen lagen die Steuereinnahmen um 1 Mrd. Euro höher als angenommen, zum anderen erhielt das Land umfangreiche Zuschüsse des Bundes. Auch blieben die coronabedingten Ausgaben geringer als erwartet. Von den 800 Mio. Euro Globalmitteln des 1. Nachtrags wurden 300 Mio. Euro kassenwirksam verausgabt. Die Kreditaufnahme aufgrund der Notlage reduzierte sich von 1.201 Mio. Euro (2. Nachtrag) auf 169 Mio. Euro (vorläufiger Abschluss). Aus dem Sondervermögen wurden bis Ende 2020 insgesamt 556 Mio. Euro verausgabt. Damit verbleibt unter Berücksichtigung der voraussichtlich fließenden Bundesmittel von 500 Mio. Euro ein Betrag von über einer Milliarde Euro.¹³¹

¹²⁷ Gesetzentwurf LT-Drs. 7/11605, GVBl 2020 Nr. 8 S. 83-93.

¹²⁸ Gesetzentwurf LT-Drs. 17/12720, GVBl 2020 Nr. 35 S. 441-451.

¹²⁹ Gesetzentwurf LT-Drs. 17/12717, GVBl 2020 Nr. 35 S. 452-453. Dem Sondervermögen zur Verfügung gestellte Beträge verbleiben bis zur Auszahlung unverzinslich im Kassenbereich des Landes (inneres Darlehen).

¹³⁰ Der Gesetzentwurf führt nicht weiter aus, welche Dritte gemeint sein könnte. Denkbar wären bspw. Gelder der Europäischen Union.

¹³¹ Vgl. Vorlage des Haushalts- und Finanzausschuss 17/7890.

Tabelle 30: Haushalt Rheinland-Pfalz 2020 bis 2024

in Mio. Euro	2020 Stamm- haushalt	2020 Erster Nachtrag	2020 Zweiter Nachtrag	Vorläufiger HH- Abschluss	2021 HH- Plan	2022 Finanz- planung	2023 Finanz- planung	2024 Finanz- planung
Bereinigte Ausgaben	18.332	19.333	20.706	20.329	19.850	20.179	20.488	20.759
Steuereinnahmen**	15.326	15.326	13.299	14.302	14.759	15.243	16.105	16.756
Nettokreditaufnahme	-212	638	3.453	1.295	1.267	796	339	-101
Max. zulässige Netto- kreditaufnahme***	17	17	2.252	1.126	1.328	855	389	-94
Nettokreditaufnahme in % der bereinigten Ausgaben	-1,2%	3,3%	16,7%	6,4%	6,4%	3,9%	1,7%	-0,5%
Entnahme Rücklage	0	0	50	50	0	0	0	0
Zuführung Rücklage	150	0	0	0	0	0	0	0
Finanzierungssaldo	362	-638	-3.503	-1.346	-1.267	-796	-339	-101

Quelle: 2020 und 2021 Haushaltspläne, 2022 bis 2024 Finanzplanung. *in der Finanzplanung als „offener Handlungsbedarf ausgewiesen“.

inkl. KfZ-Kompensation und BEZ. *abgeleitet gemäß § 1 AusfG zu Art. 117 LV.

Im Dezember 2020 verabschiedete der Landtag den Haushalt 2021. Bei leicht rückläufigen bereinigten Ausgaben gegenüber dem Haushaltsabschluss 2020 wird mit einer Nettokreditaufnahme von 1.267 Mio. Euro geplant. Nach der Schuldenregel des Landes liegt die Konjunkturkomponenten bei -1.362 Mio. Euro und die zulässige Nettokreditaufnahme bei 1.328 Mio. Euro. Der strukturell zulässige Saldo wird demnach um 61 Mio. Euro unterschritten (1.328 minus 1.267). Eine Notlagenverschuldung ist daher im Jahr 2021 nicht nötig. Auch in den Jahren 2022 und 2024 ist keine Notlagenverschuldung vorgesehen. Bereits 2024 verlangt die Konjunkturbereinigung nach dem Steuertrendverfahren eine Schuldentilgung von 94 Mio. Euro. Die Konsolidierungserfordernisse sind daher enorm, auch weil die Steuereinnahmen erst im Jahr 2023 den Wert des ursprünglichen Haushalts 2020 übersteigen.

2.14. Saarland

2.14.1. Die Schuldenregel im Saarland

Das Saarland hat die grundgesetzliche Schuldenbremse erst 2019 durch ein Artikelgesetz in Landesrecht umgesetzt.¹³² Zutreffend wird in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass ohne Landesregelung die strengen Regeln des Grundgesetzes gelten würden. Das Artikelgesetz beinhaltet auch eine Verfassungsänderung. Allerdings wurde nur die alte „goldene Regel“ zur Kreditfinanzierung gestrichen. Zudem wurden die Landeshaushaltsordnung angepasst und zwei neue Sondervermögen geschaffen (Konjunkturausgleichsrücklage und Zinsausgleichsrücklage). Die eigentliche Verankerung der Landesschuldenbremse erfolgte im neu geschaffenen Haushaltsstabilisierungsgesetz (HStabG).

Das HStabG definiert den Haushaltsausgleich als Ausgleich des strukturellen Finanzierungssaldos. Transaktionen zwischen dem Kernhaushalt und den nicht einbezogenen Sondervermögen ohne Kreditemächtigung erfüllen den Zweck von Rücklagenbewegungen.

Finanzielle Transaktionen

Finanzielle Transaktionen sind für die Schuldenbremse neutral. Einnahmenseitig werden „Veräußerungen von Unternehmensanteilen, Kapitalrückzahlungen, Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse“ herausgerechnet, ausgabeseitig bleiben der „Erwerb von Unternehmensanteilen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Darlehensvergabe“ unberücksichtigt, auch wenn sie kreditfinanziert erfolgen.¹³³

Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage

Zweck der Konjunkturausgleichsrücklage ist die Absicherung der Tilgungsverpflichtung durch die Gewährung von Sanierungshilfen des Bundes nach Art. 143d Abs. 4 GG sowie die Vorsorge für einen konjunkturellen Abschwung. Die Zuführungen und Entnahmen ergeben sich aus der Konjunkturbereinigung. Erreicht die Rücklage einen Bestand, der die jährliche Sanierungshilfe des Bundes von 400 Mio. Euro nach § 1 Sanierungshilfengesetz des Bundes (SanG) übersteigt, können dem Sondervermögen Mittel zu gleichen Teilen zur „Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft und zur verstärkten Schuldentilgung“ entnommen werden. In Anbetracht des strukturellen Neuverschuldungsverbots im Rahmen der Schuldenbremse und der zusätzlichen Tilgung von 80 Mio. Euro jährlich im Rahmen der Sanierungshilfen erscheint die hälftige Tilgungsverpflichtung als unnötige Verschärfung der Schuldenbremse.

Kontrollkonto

Abweichungen zwischen der realisierten Kreditaufnahme oder Tilgung und der zulässigen Kreditaufnahme oder Tilgung werden auf dem Kontrollkonto „Schuldenbremse“ gebucht. Der negative Saldo soll hierbei einen Wert von 2% der bereinigten Ausgaben nicht überschreiten. Es ist positiv, dass es bei Überschreitungen des sehr geringen Schwellenwerts nicht zu automatischen asymmetrischen Anpassungsmaßnahmen kommt.

¹³² LT-Drs. 16/653.

¹³³ Ausgabeseitig werden Kapitalheraufsetzungen nicht dezidiert erwähnt, da diese nach dem Gruppierungsplan Teil der Obergruppe 83 (Erwerb von Beteiligungen und dergl.) sind. Alle Ausgabebetitel der Obergruppe 83 sind finanzielle Transaktionen. Kapitalrückzahlungen (Gruppe 133) sind Teil der Obergruppe 13 (Einnahmen aus der Veräußerung von Gegenständen und Beteiligungen, aus Kapitalrückzahlungen und dgl.). Die Obergruppe 13 enthält auch Einnahmetitel, die keine finanziellen Transaktionen sind. Finanzielle Transaktionen werden demnach symmetrisch berücksichtigt.

Kritischer ist der automatische Ausgleichsmechanismus beim Kontrollkonto „Sanierungshilfen“, auf das Abweichungen von den Tilgungsverpflichtungen nach dem SanG gebucht werden, zu werten. So soll ein positiver Wert, also eine Übertilgung, nach fünf Jahren auf Null gesetzt werden. Diese automatische Streichung ist asymmetrisch und daher überflüssig.

Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage

Das Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage schafft eine Vorsorge für Zinsmehrausgaben in späteren Haushaltsjahren, die entstehen, wenn der derzeitige Durchschnittszins überschritten wird. Dem Sondervermögen ist dabei die Differenz zwischen den erwarteten Zinsausgaben des kommenden Haushaltsjahres und den auf Basis des normierten Zinssatzes ermittelten normierten Zinsausgaben zuzuführen. Dem Sondervermögen können Mittel entnommen werden, wenn die tatsächlichen Zinsausgaben über die normierten Zinsausgaben gestiegen sind.

Tabelle 31: Übersicht Schuldenbremse Saarland

Verfassung	Nein
Finanzielle Transaktionen	Werden mit Ausnahmen von Kapitalerhöhungen aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 1 Abs. 3 HStabG)
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Auf Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Landtags (§ 2 Abs. 1 HStabG) • Tilgung innerhalb eines angemessenen Zeitraums (§ 2 Abs. 2 HStabG)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Nein
Konjunkturbereinigung	Bundesverfahren (§ 4 HStabG)
Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage	<ul style="list-style-type: none"> • Zuführungen und Entnahmen ergeben sich aus dem Konjunkturbereinigungsverfahren (§ 5 Abs. 2 HStabG) • Übersteigt der Bestand die Sanierungshilfen, können Mittel zu gleichen Teilen für Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft und zur Schuldentilgung entnommen werden (§ 5 Abs. 3 HStabG)
Kontrollkonto	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollkonto Schuldenbremse zur Buchung der Abweichung von Ist- und Soll-Kreditaufnahme. Negativer Wert soll 2% der bereinigten Ausgaben nicht überschreiten (§ 6 Abs. 1 und 2 HStabG) • Kontrollkonto Sanierungshilfe zur Buchung der Abweichung der Tilgung gemäß SanG: Ein positiver Wert (Tilgungsüberschuss) wird nach fünf Jahre auf Null gesetzt (§ 6 Abs. 4)
Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage	Soll Zinskostendifferenzen ausgleichen (§ 7 HStabG)

Quelle: Gesetzes des Saarlands.

2.14.2. Die Notlagenverschuldung im Saarland

Nachtragshaushalt 2020

Das Saarland hat in den Jahren 2018 und 2019, also in den beiden Jahren vor Inkrafttreten der Schuldenbremse, erstmals Haushaltsüberschüsse erzielt. Der Rechnungshof kritisiert, dass die Überschüsse deutlich größer hätten ausfallen können, wenn den Sondervermögen des Landes nicht hohe Summen zugeführt worden wären. Sondervermögen sind vom Kernhaushalt abgesonderte, rechtlich unselbstständige Einheiten mit eigener Zweckbestimmung. Das wichtigste Sondervermögen ist hierbei die „Zukunftsinitiative“, über die Zukunftsinvestitionen finanziert werden sollen. Bis zum 31.12.2019 wuchs der Bestand dieses Sondervermögens auf 673 Mio. Euro an, wovon Mittel in Höhe von 331 Mio. Euro bereits gebunden sind.

Die Landesregierung hat mit einem Nachtragshaushalt¹³⁴ auf die Verwerfungen der Corona-Pandemie reagiert und die Notlage nach § 2 Abs. 1 HStabG festgestellt.¹³⁵ Teil des Nachtragshaushalts ist die Gründung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“.¹³⁶ Im Sondervermögen werden alle coronabedingten Ausgaben getätigt. Aus dem Sondervermögen können dem Kernhaushalt Mittel zur Kompensation von coronabedingten Mindereinnahmen aus Steuern und steuerabhängigen Einnahmen zugeführt werden. Die Kompensation ist beschränkt auf die tatsächlich erzielten Mindereinnahmen gegenüber den Erwartungen der Steuerschätzung vom Oktober 2019 für die Jahre 2020 bis 2022. Aus dem Sondervermögen wird zudem die im Rahmen der Schuldenbremse regulär zulässige Nettokreditaufnahme durch Zuführungen an den Kernhaushalt gedeckt. Im Jahr 2021 sind 85 Mio. Euro und im Jahr 2022 85 Mio. Euro eingeplant (siehe Tabelle 33).

Tabelle 32: Landeshaushalt 2020

in Mio. Euro	HH 2020 alt	HH 2020 neu	Sondervermögen	neu gesamt 2020
Neuverschuldung	0	506	691	1.197
Ausgaben*	4.832	4.795	759	5.554
Einnahmen*	4.832	4.289	68	4.357

Quelle: Haushaltspläne; * ohne Kredite und Rücklagenbewegungen

Das Sondervermögen wurde mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 1,4 Mrd. Euro für das Jahr 2020 und die Folgejahre ausgestattet. Es vereinnahmt auch die Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Konjunkturprogramms. Die Kreditaufnahme des Sondervermögens soll über 30 Jahre in gleichen Jahresraten ab 2025 in Höhe von 47 Mio. Euro getilgt werden. Für jedes neue Haushaltsjahr werden die Ausgaben im Wirtschaftsplan des Sondervermögens fortgeschrieben. Der Wirtschaftsplan ist Teil des Haushaltsplans.

Zudem wurde geregelt, dass das bereits im Jahr 2001 errichtete Sondervermögen „Zukunftsinitiative“¹³⁷ Zuführungen aus Minderausgaben des Pandemie-Sondervermögens erhalten kann.

Entwurf Haushalt 2021/22

Nach § 4 Abs. 3 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes sollen Mehreinnahmen und übertragbare Minderausgaben im Haushaltsvollzug – wie in den vergangenen Jahren praktiziert – dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ zufließen. Diese Praxis wird auch in Berlin verfolgt, um den Handlungsspielraum der Haushaltspolitik trotz rigider Vorgaben der Schuldenbremse zu erhöhen. Im Sondervermögen steht somit eine Investitionsreserve zur Verfügung. Diese Reserve kann aber auch genutzt werden, um Investitionen verstärkt über das Sondervermögen abzuwickeln und so im Kernhaushalt Spielraum für konsumtive Ausgaben (bspw. Personal) zu schaffen. In den Jahren 2021 und 2022 sind Investitionsausgaben des Sondervermögens von insgesamt 107 Mio. Euro geplant. Der geplante Bestand zum 31.12.2022 beträgt 440 Mio. Euro.

¹³⁴ LT-Drs. 16/1340.

¹³⁵ Vgl. Beschluss des Landtags zur Feststellung einer Naturkatastrophe und außerordentlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 HStabG, LT-Drs. 16/1357-Neu.

¹³⁶ Vgl. Gesetz zur Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020, LT-Drs. 16/1341-Neu.

¹³⁷ Amtsbl. I 2002 S. 70.

Tabelle 33: Haushaltspläne des Saarlands

in Mio. Euro	2018 Ist	2019 Ist	2020	2021	2022
Ausgaben (inklusive Rücklagenzuführung)	4.179	4.579	4.795	4.974	5.068
Zinsausgaben	382	321	359	298	297
Neuverschuldung regulär	-62	-34	506	85	62
Neuverschuldung Notsituation	0	0	691	409	296
Summe Neuverschuldung	-62	-34	1.197	494	358
Zuführung Sondervermögen Zukunftsinitiative	152	0	0	0	0
Bestand des Sondervermögens Zukunftsinitiative Jahresende	612	673	547	497	440

Quelle: Haushaltspläne, Entwurf HH 2021/22, Rechnungshofbericht 2019, Zinsausgaben und Neuverschuldung für 2018 und 2019 IST-Angaben.

Eine deutliche ausgabenseitige Entlastung erfuhr der Haushalt in den letzten Jahren durch das sinkende Zinsniveau. Die Zinsausgaben werden von 382 Mio. Euro (2018) voraussichtlich – trotz der hohen Neuverschuldung in den Jahren 2020 und 2021 – auf 297 Mio. Euro im Jahr 2022 sinken.

Die Tilgung der notlagenbedingten Kreditaufnahme soll über einen Zeitraum von 30 Jahren beginnend mit dem Haushaltsjahr 2025 erfolgen. Die Landesregierung erklärte bereits im Rahmen des Nachtragshaushalts 2020, dass sie beabsichtige, insgesamt 1,4 Mrd. Euro an Notlagenkrediten aufzunehmen. Diese Obergrenze wird durch die geplante Neuverschuldung im Jahr 2021 mit bis zu 409 Mio. Euro und im Jahr 2022 bis zu 296 Mio. Euro erreicht, nachdem im Nachtrag 2020 bereits 691 Mio. Euro bewilligt wurden.

Zusammen mit dem Haushalt 2021/22 wird auch der Wirtschaftsplan des Sondervermögens Pandemie beschlossen (als Anlage zu Kapitel 2102 Titel 634 08), der alle geplanten Einnahmen und Ausgaben enthält. Aus dem Sondervermögen erfolgen auch Zuführungen an den Kernhaushalt zum Ausgleich der Steuermindereinnahmen. Im jeweiligen Wirtschaftsjahr nicht verausgabte Ansätze können dem Sondervermögen Zukunftsinitiative mit der entsprechenden Zweckbindung zugeführt werden.

Zusätzlich werden im Rahmen der Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse jenseits der Sonderregel der Notsituation weitere Mittel aufgenommen. Im Jahr 2021 sind 85 Mio. Euro und im Jahr 2022 sind 63 Mio. Euro veranschlagt.

Tabelle 34: Schutzschirm KFA über Sondervermögen in Mio. Euro

Titel	Erläuterung	2021	2022
633 01	Teilkompensation Steuermindereinnahmen	55	50
633 02	Teilkompensation KdU	10	5
633 03	Stabilisierung KFA (wird später verrechnet)	9	6
633 04	Aufstockung KFA wegen Einnahmeverluste Land	25	30
	Summe	99	91

Quelle: Entwurf HH 2021/22

Der Schutzschirm für den kommunalen Finanzausgleich (KFA) umfasst zusätzliche Mittel in Höhe von 115 Mio. Euro im Jahr 2021 und 184 Mio. Euro im Jahr 2022. Die Mittel (siehe Tabelle 34) werden an die Kommunen ausgereicht.

2.15. Sachsen

2.15.1. Die Schuldenregel in Sachsen

Bereits im Jahr 2009 hat der Freistaat Sachsen das Ziel eines Haushalts ohne Schulden einfachgesetzlich in der LHO festgeschrieben. Im Jahr 2013 folgte die Umsetzung der Schuldenbremse in die Landesverfassung. Der Gesetzentwurf¹³⁸, der ein Inkrafttreten der neuen Schuldenregeln bereits ab 01.01.2014 vorsah, obwohl die grundgesetzliche Regelung erst ab 01.01.2020 verbindlich ist, wurde von den Regierungsfractionen CDU und FDP sowie den Oppositionsfractionen SPD und Bündnis90/Die Grünen eingebracht. Das Gesetz wurde am 11.03.2013 im Landtag verabschiedet.¹³⁹

Die Verfassung des Freistaats Sachsen sieht eine Konjunkturbereinigung in Form eines Steuerniveauverfahrens und eine Ausnahmeregelung im Fall von Naturkatastrophen und besonderen Notsituationen vor. Eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen ist nicht vorgesehen. Rechtlich selbstständige Extrahaushalte werden nicht einbezogen.

Die SPD hatte die Zustimmung ihrer Mitglieder in einem Mitgliederentscheid eingeholt, bei der bei einer Beteiligung von 56% der Mitglieder 77% für die Verankerung in der Landesverfassung stimmten. Der damalige Landesvorsitzende der Partei, Martin Dulig, bezeichnete dies als „Riesenerfolg“ und Votum, dass die SPD in Sachsen Verantwortung übernehmen wolle. Die SPD habe daran mitgewirkt, dass Sachsen handlungsfähig bleibe.¹⁴⁰

Bei der Partei DIE LINKE blieb der Vorschlag bis zuletzt kontrovers. Das verwundert, da sich die Landtagsfraktion 2009 vehement in einem Entschließungsantrag gegen die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz ausgesprochen und hierbei zur Begründung den DGB-Sachsen zitierte: „Die Schuldenbremse nimmt dem Staat eine wesentliche Möglichkeit, klug die Gegenwart zu gestalten, Innovationen anzustoßen, schnell auf Herausforderungen zu reagieren und infrastrukturell für die Zukunft vorzusorgen. (...) Kein verantwortungsvoll handelndes Landesparlament (...) würde eine Nullverschuldungsmöglichkeit in die Landesverfassung schreiben.“¹⁴¹

Der damalige finanzpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE, Axel Troost, und der damalige Landtagsabgeordnete der Partei Die LINKE, Enrico Stange, begründeten ihre politische Unterstützung für die Verfassungsänderung damit, dass „de facto kein zusätzlicher Schaden“ entstände, zugleich aber weitere Elemente der Verfassungsänderung, die Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs für die sächsischen Kommunen und die Aufnahme des Prinzips des sozialen Ausgleichs als Aufstellungsgrundsatz der Haushaltspläne, positiv zu bewerten seien (Stange und Troost 2013). Dagegen stimmte ein kleiner Parteitag für den Ausstieg aus den parlamentarischen Verhandlungen zur Verfassungsänderung.¹⁴² Auch mehrere Kreisverbände sprachen sich gegen eine Änderung der Landesverfassung (LV) aus. Im Landtag stimmten 11 Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE für und 11 Abgeordnete gegen den Gesetzentwurf. Fünf Abgeordnete enthielten sich. Bei den Grünen und der SPD stimmte jeweils ein Abgeordneter gegen die Verfassungsänderung.¹⁴³

Im Jahr 2014 hat der Landtag die Landeshaushaltsordnung (LHO) an die geänderte Verfassung angepasst.¹⁴⁴ Die Anpassung enthielt auch Regelungen zur Feststellung der konjunkturellen Normallage und zur Bildung von Rücklagen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE, in § 7 LHO den Grundsatz des „sozialen Ausgleichs“ bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans gleichberechtigt neben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verankern, fand keine Mehrheit.¹⁴⁵

¹³⁸ LT-Drs. 5/11838.

¹³⁹ GVBI 2013, Nr. 10, S. 502.

¹⁴⁰ Vorwärts vom 09. April 2013, <https://www.vorwaerts.de/artikel/riesenerfolg>

¹⁴¹ LT-Drs. 4/15635.

¹⁴² Vgl. Neues Deutschland: Sachsens Linke verhandelt nicht mehr über Schuldenbremse, 23.02.2013.

¹⁴³ Vgl. 2. Lesung PlPr 5/80 vom 10.07.2013, S.8247, namentliche Abstimmung.

¹⁴⁴ GVBI 2014 Nr. 7 S. 286, Gesetz vom 06.05.2014.

¹⁴⁵ LT-Drs. 5/14206.

Das mit der Verfassungsänderung zur Verankerung der Schuldenbremse in Art. 94 Abs. 2 LV verankerte Postulat des „sozialen Ausgleichs“ bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans bleibt somit eine reine Staatszielbestimmung.¹⁴⁶ Eine konkrete Wirkungsmächtigkeit, die erst durch Verankerung in der LHO – und weiter konkretisiert in den Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV LHO) – entsteht, war offenkundig von der Mehrheit des Landtags nicht erwünscht. Damit läuft jedoch auch ein zentrales Argument von Stange und Trost zur Zustimmung zur Verfassungsänderung ins Leere.

Finanzielle Transaktionen

Die Landesschuldenbremse sieht keine Bereinigung um finanzielle Transaktionen vor. Beteiligungserwerbe – bspw. in Form von Eigenkapitalzuführungen an sich in der Krise befindende Unternehmen – werden daher vollumfänglich als Ausgaben in der Landesschuldenbremse berücksichtigt. Veräußerungen von Landesbeteiligungen (Privatisierungen) erhöhen hingegen den finanziellen Handlungsspielraum des Landes. Es besteht insofern ein Anreiz zur Privatisierung von Landesbeteiligungen.

Extrahaushalte

Die Landesverfassung bezieht rechtlich-selbstständige Extrahaushalte (GmbH oder AöR) nicht ein, stellt aber klar, dass die rechtlich unselbstständigen Sondervermögen einzubeziehen sind. Wie im Bund bleiben Sondervermögen mit einer vor dem 31.12.2010 erteilten Kreditermächtigung unberücksichtigt. Zum Zeitpunkt der Verfassungsänderung betraf dies nur den Sächsischen Garantiefonds, der bereits am 29.12.2010 eine Kreditermächtigung erhalten hat.

Der Freistaat Sachsen hat damit alle Freiheiten, rechtlich selbstständige Extrahaushalte für kreditfinanzierte Ausgaben zu nutzen, sofern diesen eine hinreichende Sachaufgabe zugewiesen wird.

Naturkatastrophe und Notsituation

Die Gesetzesbegründung definiert eine mögliche Naturkatastrophe oder Notsituation analog der Norm des Grundgesetzes wie folgt:

- sie muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staats entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinflussen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung und zur Überwindung der aus der Notlage resultierenden Schäden.

Für die Feststellung der Notlage ist ein Beschluss des Landtags mit zwei Dritteln seiner Mitglieder erforderlich. In vielen anderen Bundesländern reicht hierfür hingegen die Mehrheit der Mitglieder des Landtags. Die Tilgung der Kredite hat innerhalb von 8 Jahren zu erfolgen.

Konjunkturbereinigung

Das gewählte Verfahren ist keine symmetrische Konjunkturbereinigung im eigentlichen Sinne, sondern ein sog. Steuerniveauverfahren.

¹⁴⁶ Die Gesetzesbegründung betont explizit, dass ein einklagbares Recht aus dieser Regelung nicht entstehe.

Ausgangspunkt des Ansatzes ist die Normallage im Jahr der Haushaltsaufstellung. Diese wird im Haushaltsgesetz festgeschrieben und ist definiert anhand der durchschnittlichen Steuereinnahmen¹⁴⁷ der vorangegangenen vier Jahre. Die Steuereinnahmen werden um Steuerrechtsänderungen bereinigt. Weichen die Steuereinnahmen um mindestens 3 Prozent von der Normallage ab (unter 97% der Normallage), so ist eine Kreditaufnahme (negative Konjunkturkomponente) zulässig (§ 18 Abs. 2 LHO). Voraussetzung einer Kreditaufnahme zur Deckung der Differenz bis zu 99% der Normallage ist ein Beschluss des Landtags mit einfacher Mehrheit. Für eine Verstärkung über 99% ist eine Zweidrittel-Mehrheit des Landtags erforderlich.

Die konjunkturelle Kreditaufnahme ist durch Steuermehreinnahmen in maximal acht Jahren zu tilgen. Eine Abweichung zwischen Haushaltsplan und Haushaltsrechnung ist spätestens im nächsten festzustellenden Haushaltsplan auszugleichen.

Aus dem Staatshaushalt ist eine angemessene Rücklage zu bilden. Dies begründet der Gesetzgeber mit der „hohen Schwelle zur Inanspruchnahme von Krediten“. Konjunkturelle Schwankungen, die nicht zu einer Kreditaufnahme ermächtigen, sollen so durch Entnahmen aus der Rücklage gemeistert werden. Sollten nicht genügend Mittel der Rücklage zugeführt werden, so ist ein zyklisches Atmen der Haushalte nicht mehr möglich und eine pro-zyklische Haushaltspolitik unvermeidlich. In Sachsen gilt dies momentan jedoch (noch) nicht, da seit Einführung der Landesschuldenbremse hinreichend Mittel der Haushaltsausgleichsrücklage zugeführt wurden.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres ist die Abweichung zwischen der in Anspruch genommenen Kreditermächtigung bzw. Tilgung und der nach der tatsächlichen Steuereinnahmeentwicklung zu ermittelnden Kreditaufnahmemöglichkeit bzw. den Tilgungsverpflichtungen festzustellen und der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen.

Im Unterschied zum Steuerniveauverfahren in Mecklenburg-Vorpommern wird bei der Berechnung der Normallage kein Inflationsaufschlag berechnet. Der Anstieg der Wirtschaftsleistung wird daher ausgeblendet. Zudem entsteht ein Anspruch auf Neuverschuldung erst, wenn die Steuereinnahmen im Jahr der Haushaltsaufstellung um mindestens 3 Prozent unter dem Durchschnitt der letzten vier Jahre liegen. Es stellt sich die Frage, ob ein Steuerniveau über 97% der so definierten Normallage in einem Konjunkturzyklus nicht auch im Abschwung der Regelfall ist. Im Falle einer jährlichen Steigerungsrate der Steuereinnahmen von moderaten 3% über 4 Jahre und einem konjunkturbedingten Steuereinbruch im 5. Jahr um 7% ergibt sich ein Einnahmestandard von 97,1% der Normallage. Eine konjunkturbedingte Verschuldung wäre nach der Sächsischen Verfassung nicht erlaubt. Das Finanzierungsdefizit könnte nur durch Rücklagenentnahmen oder Ausgabekürzungen gedeckt werden.

Tabelle 35: Simulation Normallage Sachsen

Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Normallage Jahr 5
100,0	103,0	106,1	109,3	101,6 (=97,1% Normallage)	104,6 (=100%)

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung

Die Bundesbank (2017a) kommt in einer Simulationsbetrachtung zum Ergebnis, dass bei einem positiven Wachstumspfad die mit einem Steuerniveauverfahren ermittelten Normalniveaus fast durchweg unter den modellierten „echten Normalniveaus“ liegen: „Im Durchschnitt gleichen sich damit die ermittelten Konjunkturfaktoren nicht aus, sondern es werden überwiegend positive Konjunkturkomponenten ausgewiesen.“

Sachsen müsste also permanent Überschüsse produzieren, um mit der Konjunktur ohne Kürzungen atmen zu können. Dies erweist sich im politischen Prozess meist als schwierig, zumal davon auszugehen ist, dass der lange Konjunkturaufschwung der Jahre 2010 bis 2019 sich in dieser Form nicht wiederholen dürfte.

¹⁴⁷ Dies sind Steuern, Bundesergänzungszuweisungen und Einnahmen aus der Kfz-Kompensation (Vgl. LRH BB 2018, Anlage 2).

Der Rechnungshof des Landes Brandenburg (LRH BB 2018) hat in einer Ex-Post-Betrachtung das sächsische Steuerniveauverfahren für das Land Brandenburg von 2003 bis 2016 modelliert. Es wurde also unterstellt, dass Brandenburg das sächsische Verfahren genutzt hat. Für die Jahre 2008 bis 2016 wurde zusätzlich die Konjunkturbereinigung des Bundes nach dem EU-Verfahren modelliert, das für die Zeit vor 2008 nicht ohne weiteres darstellbar ist.

Im Jahr 2009 ergibt sich für das sächsische Verfahren weder eine positive noch negative Konjunkturkomponente. Offenkundig lagen die Steuereinnahmen trotz Mindereinnahmen von knapp 600 Mio. Euro zwischen 97% und 100% der Normallage. Damit hätte Brandenburg im großen Krisenjahr 2009 keine neuen Schulden aufnehmen dürfen. Das Bundesverfahren hätte hingegen eine Neuverschuldung von knapp 1,1 Mrd. Euro zugelassen. Auch im Jahr 2010 weist das Bundesverfahren eine höhere Verschuldungsoption aus. Im Jahr 2014, einem Jahr mit einer absoluten Einnahmeminderung in Brandenburg, weist das sächsische Modell eine deutlich positive Konjunkturkomponente aus.

Tabelle 36: Simulation des sächsischen Verfahrens für Brandenburg

	Konjunkturkomponente in Mio. Euro		Einnahmeanstieg Brandenburg in Mio. Euro zum Vorjahr	Nominales BIP- Wachstum in D in %	Reales BIP- Wachstum in D in %
	Steuerniveauverfahren Sachsen	Bundesverfahren (EU-Modell)			
2003	-599	k.A.	63	0,6	-0,7
2004	3	k.A.	325	2,3	1,2
2005	110	k.A.	-248	1,1	0,7
2006	288	k.A.	489	4,2	3,8
2007	895	k.A.	823	4,8	3,0
2008	811	439	40	1,9	1,0
2009	-	-1.074	-595	-4,0	-5,7
2010	-239	-364	148	4,9	4,2
2011	643	512	369	5,0	3,9
2012	954	345	437	1,9	0,4
2013	1.115	78	398	2,4	0,4
2014	434	-47	-65	4,1	2,2
2015	785	96	502	3,4	1,5
2016	1.220	551	605	3,6	2,2

Quelle: LRH BB 2018, VGR der Länder.

Es ist fraglich, ob das sächsische Modell das Symmetriegebot des Grundgesetzes erfüllt. Für eine abschließende Bewertung ist der betrachtete Zeitraum zu gering. Gleichwohl zeigt der Zeitraum von 2003 bis 2016, dass auch in Jahren mit sehr geringen Wachstumsdynamiken (2005, 2012 und 2013) keine Möglichkeit besteht, kreditfinanziert gegenzusteuern.

Tabelle 37: Übersicht Schuldenbremse Sachsen

Verfassung	<ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot (Art. 95 Abs. 2 Satz 1 LV) • Einbeziehung der rechtlich unselbstständigen Sondervermögen (Art. 95 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV) • Konjunkturbereinigung über Steuerniveauverfahren (Art. 95 Abs. 4 LV) • Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 95 Abs. 5 LV) <p>Verabschiedet durch CDU, FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Teilen der Partei DIE LINKE</p>
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme <u>nicht</u> herausgerechnet
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Die Tilgung der Kredite hat innerhalb von 8 Jahren zu erfolgen (Art. 95 Abs. 6 Satz 3 LV) • Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe trifft der Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder (Artikel 95 Abs. 6 Satz 1 und 2 LV)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Nur rechtlich unselbstständige Sondervermögen. Am 31.12.2010 bestehende Kreditemächtigungen bleiben unberührt (Art. 95 Abs. 2 Satz 3 LV)
Konjunkturbereinigung	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerniveauverfahren • Neuverschuldung ist erlaubt, sofern die Steuereinnahmen konjunkturbedingt unter 97% der Normallage (Durchschnitt der letzten vier Jahre) fallen (Art. 95 Abs. 4 Satz 1 LV) • Kreditaufnahme darf Einnahmeausfall im Regelfall bis zu 99% ausgleichen (Art. 95 Abs. 4 Satz 2 LV) • Eine Verstärkung bis 99% ist möglich mit Beschluss des Landtags mit einfacher Mehrheit; eine Verstärkung über 99% mit Zweidrittel-Mehrheit (Art. 95 Abs. 6 Satz 1 und 2 LV) • Konjunkturelle Kredite sind durch konjunkturelle Steuermehreinnahmen zu tilgen (Art. 95 Abs. 4 Satz 4 LV i.V.m. § 18 Abs. 6 Satz 1 LHO) • Die Tilgung hat spätestens innerhalb von acht Jahren zu erfolgen (§ 18 Abs. 6 Satz 1 LHO) • Aus dem Staatshaushalt ist eine angemessene Rücklage zu bilden (§ 18 Abs. 4 LHO)

Quelle: Gesetzes des Freistaats.

Zusammenfassung

Die Schuldenbremse des Freistaats Sachsen eröffnet kaum Möglichkeiten für anti-zyklische Haushalts- und Finanzpolitik:

- Finanzielle Transaktionen werden nicht berücksichtigt,
- Tilgungen für Notlagenverschuldungen müssen innerhalb von acht Jahren zurückgeführt werden,
- das Steuerniveauverfahren lässt kaum Spielräume für konjunkturelle Verschuldungen und zwingt so zu einem „Übersparen“ durch Rücklagenzuführungen, da die konjunkturelle Symmetrie nicht gewährleistet ist.

Durch die Verankerung dieser Regeln in der Landesverfassung besteht ohne Verfassungsänderung nur die Möglichkeit, Kredite über rechtlich selbstständige Extrahaushalte aufzunehmen und diese mit einer Sachaufgabe auszustatten. Dies geht im Regelfall mit geringerer Transparenz und höheren Fremdkapitalkosten einher. Durch die Wahl der Rechtsform einer AöR mit Gewährträgerhaftung des Landes kann der Zinskostenanstieg begrenzt werden.

Auch die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung ist nicht zwingend erforderlich. So betonte der Sachverständige Lenk in der Anhörung zur Verfassungsänderung:

„Die Regeln, die wir vom Bund her kennen über Artikel 109, 115 Grundgesetz, sind so, dass sich die Länder ab 2020 nicht mehr verschulden dürfen. Das würde auch für Sachsen gelten, ohne dass wir diese Verfassung ändern. Man muss es auch nicht in der Verfassung tun. Man kann es auch durch einfaches Gesetz tun. Da gibt es mehrere Möglichkeiten.“¹⁴⁸

¹⁴⁸ Wortprotokoll der 48. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 5. Juni 2013. APr VREA 5/48.

2.15.2. Die Notlagenverschuldung in Sachsen

Der Sächsische Landtag am 09.04.2020 nach Artikel 95 Absatz 6 Satz 1 LV eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt.¹⁴⁹

Hierzu parallel wurde ein Nachtragshaushalt für das Jahr 2020 verabschiedet.¹⁵⁰ Der Nachtrag enthält eine Kreditermächtigung zur Finanzierung der Ausgaben des neu gegründeten Sondervermögens „Corona Bewältigungsfonds Sachsen“¹⁵¹ in Höhe von bis zu 6 Mrd. Euro. Zudem wurde der Bürgschafts- und Gewährleistungsrahmen um insgesamt 700 Mio. Euro angehoben. Aufgabe des rechtlich unselbstständigen Fonds ist es, in den Jahren 2020, 2021 und 2022 die coronabedingten Zusatzausgaben zu finanzieren und dem Kernhaushalt Mittel zur Deckung der Steuermindereinnahmen zuzuführen.

Die Zusatzausgaben werden in § 2 des Errichtungsgesetzes wie folgt definiert:

- Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz,
- Maßnahmen zur Stärkung des Gesundheitswesens,
- Maßnahmen zur Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft und Landwirtschaft,
- Maßnahmen zur Unterstützung der sächsischen Kommunen,
- Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge,
- Maßnahmen zum Erhalt von Sozial-, Sport- und Kultureinrichtungen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts und
- Maßnahmen zur zielgerichteten Stärkung von Bildung und Wissenschaft.

Durch diese breite Definition der Zusatzausgaben schöpft der Gesetzgeber die Handlungsspielräume der Notlagenverschuldung aus, mit der nicht nur unmittelbare Zusatzausgaben abgedeckt werden können, sondern auch allgemeine konjunkturstützende und der Gefahrenabwehr dienende Stärkungsmaßnahmen (ausführlich Koriath 2020).

Dem Fonds fließen auch die coronabedingten Unterstützungsleistungen des Bundes oder der Europäischen Union zu, die zur Finanzierung der Zusatzausgaben bestimmt sind. Die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen bedürfen der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages.

Dem Sondervermögen werden 725 Mio. Euro zugeführt. Hiervon werde 650 Mio. Euro der Haushaltsausgleichsrücklage entnommen. 75 Mio. Euro entstammen dem Verzicht auf die ursprünglich für 2020 vorgesehene Nettotilgung (geplanter Überschuss). Aus dem Fonds fließen 1,8 Mrd. Euro an den Landeshaushalt, um die Steuermindereinnahmen zu decken.

In Einklang mit der Landesverfassung bestimmt § 4 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes, dass die Frist zur Tilgung der Kredite jeweils mit Ablauf des Jahres beginnt, in dem die Kredite aufgenommen werden. Die Tilgung erfolgt im dritten bis zum achten Jahr jeweils in Höhe eines Sechstels der aufgenommenen Kredite.

Die Tilgung für das Jahr 2020 hat demnach ab 2023 in sechs gleichen Teilbeträgen zu erfolgen. Die Tilgung für die in den Jahren 2021 und 2022 aufzunehmenden Kredite beginnt daher in den Jahren 2024 und 2025. Nur in Sachsen-Anhalt und Thüringen wird demnach schneller getilgt (siehe Tabelle 4).

Es ist jedoch anzumerken, dass statt der zusätzlichen Entnahme aus der Rücklage in Höhe von 650 Mio. Euro eine höhere Notlagen-Kreditaufnahme hätte erfolgen können. Diese Gelder fehlen unter Umständen in kommenden Haushaltsjahren, wenn eine Notlagenverschuldung nicht mehr möglich ist. Der Verzicht auf eine höhere Notlagenverschuldung könnte auch der sehr rigiden Tilgungsregel der Sächsischen Verfassung geschuldet sein.

¹⁴⁹ Entwurf LT-Drs. 7/2106 und Beschlussempfehlung 7/2101.

¹⁵⁰ Entwurf LT-Drs. 7/2097 und Beschlussempfehlung 7/2102.

¹⁵¹ Im Gesetzentwurf hieß der Fonds noch „Stabilisierungsfonds Sachsen“.

Ohne Feststellung der Notlage wäre eine Kreditaufnahme nicht möglich gewesen, sofern die Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen unberücksichtigt bleiben (Tabelle 38).

Tabelle 38: Steuerniveaufverfahren für 2020 (Plan und Ist)

In Mio. Euro	2020 Plan	2020 Ist
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	16.674	15.393
Steuern	14.337	13.320
Allgemeine BEZ	1.405	1.237
Gemeindesteuer BEZ	530	434
Kfz-Kompensation	402	402
Normallage		15.000
97% der Normallage		14.600
99% der Normallage		14.900

Quelle: Gesetzentwurf Haushalt 2019/2020, Mittelfristige Finanzplanung 2019 bis 2023, BMF, eigene Berechnung.

Kritik des Rechnungshofes

Der Sächsische Rechnungshof kritisiert, dass die Steuermindereinnahmen in Gänze über die Notlagenverschuldung gedeckt werden sollen (SRH 2020), obwohl die Verfassung Kreditaufnahmemöglichkeiten aufgrund von der Normallage abweichender konjunktureller Entwicklung vorsehe. Angeführt wird die Gesetzesbegründung zur Änderung der Landesverfassung, in der das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage auf die Beseitigung der aus der Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaiger vorbeugender Maßnahmen bezogen wird.

Da das Steuerniveaufverfahren jedoch keine Konjunkturkomponente modelliert, sondern nur um Steuerrechtsänderungen bereinigte Steuereinnahmen vergleicht, ist es auf Basis des gewählten Verfahrens – im Unterschied zum Bundesverfahren – nicht möglich zu definieren, welcher Teil der Verschuldung konjunkturell bedingt ist. Unabhängig hiervon zeigt Tabelle 38, dass die für das Steuerniveaufverfahren relevanten Einnahmen im Jahr 2020 mit 15,4 Mrd. Euro weiterhin über der Normallage von 15 Mrd. Euro lagen, sofern die Einnahmen nicht um Steuerrechtsänderungen bereinigt werden.

Mit der Errichtung des überjährigen Sondervermögens, das mit einer auskömmlichen Kreditermächtigung bis 2023 ausgestattet wurde, erübrigt sich aus Sicht der Landesregierung auch die erneute Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation, für die ebenfalls eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich ist.

Zudem rügt der Rechnungshof, dass kein Einsparbetrag vorgesehen sei. Dem kann nicht gefolgt werden. Der fehlende Einsparbetrag ist vielmehr als konjunkturstützende Maßnahme der Landesregierung zu interpretieren. Ebenso wie die Bundesregierung und die übrigen Länder hat sich der Freistaat entschlossen, keine pro-zyklischen Kürzungen in der Krise vorzunehmen.

Haushaltentwurf 2020/2021

Laut Entwurf des Doppelhaushalts 2021/2022 liegen die für die Ermittlung der Normallage relevanten Einnahmen bei 15,2 Mrd. Euro (2021) und 16,3 Mrd. Euro (2022). Die Normallage liegt mit 14,6 Mrd. Euro (2021) und 15,1 Mrd. Euro (2022) jedoch darüber. Konjunkturbedingte Kredite sind damit wie bereits im Jahr 2020 nicht möglich, da die Einnahmen nicht unter 97% der Normallage liegen (Tabelle 39).

Tabelle 39: Einnahmen und Normallage 2020 bis 2022

in Mrd. Euro	2020	2021	2022
Einnahmen	15,4	15,2	16,3
Normallage	15,0	14,6	15,1
Einnahmen in % der Normallage	103%	104%	108%
97% der Normallage	14,6	14,2	14,6
Verschuldung nach Steuerniveauverfahren	0	0	0

Quelle: Mittelfristige Finanzplanung 2019-2023, Entwurf Haushaltsgesetz 2021/22, Vorläufige Abrechnung Bund-Länder Finanzausgleich 2020, eigene Darstellung und Berechnung.

Ausgehend von den Ansätzen im Doppelhaushalt 2021/22 müssten die Steuereinnahmen um mindestens 1 Mrd. (2021) bzw. 1,7 Mrd. Euro (2022) geringer ausfallen, bevor ein Teil der Ausfälle durch eine konjunkturinduzierte Kreditaufnahme ausgeglichen werden könnte.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung für den Haushalt 2021/22 sieht daher den Fortbestand der im Jahr 2020 erteilten Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in Höhe von 6 Mrd. Euro abzüglich der im Jahr 2020 in Anspruch genommenen Beträge vor. Der Gesetzentwurf geht von einem Fortbestand der Notlage nach Artikel 95 Abs. 5 LV in den Jahren 2021 und 2022 aus. Die Kompensation der Steuermindereinnahmen aus dem Sondervermögen erfolgt im Jahr 2022 bis zur Höhe der durch die Steuerschätzung im Oktober 2019 prognostizierten Höhe von 17.235 Mio. Euro. Wie im Nachtragshaushalt ist eine Verschuldung nach Art. 95 Abs. 4 (Steuerniveauverfahren) nicht möglich, da die Steuereinnahmen bei 106% der Normallage von 16.252 Mio. Euro liegen.

Aus dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens, der dem Einzelplan 15 (Allgemeine Finanzverwaltung) beigefügt ist, lässt sich die geplante Pandemiefinanzierung einschließlich der durchgeleiteten Bundesmittel ablesen (Tabelle 40).

Tabelle 40: Wirtschaftsplan des Sondervermögens Corona-Bewältigungsfonds

in Mio. Euro	2020 Plan	2021 Entwurf	2022 Entwurf
Einnahmen (Deckungsmittel und Drittmittel)	3.662,7	2.036,1	1.332,4
Zuführung aus dem Kernhaushalt	725		
Darlehensrückzahlungen von Unternehmen/Vereinen	9,0		
Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt	2.205	1.990,6	1.270,9
Zuweisungen des Bundes aus diversen Hilfsprogrammen (Drittmittelleinnahmen)	723,2	45,5	61,5
Ausgaben	3.662,7	2.036,1	1.332,4
Ausgaben Deckungsmittel	1.529,7	700,3	269,9
Darin: Infektionsschutzmaßnahmen	123,0	76,0	
Darin: Zuweisungen an Kommunen	395,1	59,7	103,5
Darin: Soforthilfen an Unternehmen	764,9		
Darin: Zinsausgaben und Kreditmarkt		0,15	0,3
Darin: Kreditbeschaffungskosten	-34,1		
Erstattungen an den Kernhaushalt zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen	1.445,0	1.255,0	1.001,0
Drittmittelausgaben	687,9	80,9	61,5

Quelle: Haushaltsentwurf 2021/22, eigene Darstellung.

Aus dem Sondervermögen werden zum einen die pandemiebezogenen Ausgaben finanziert und zum anderen dem Kernhaushalt die nötigen Mittel zugeführt, um die Steuermindereinnahmen zu decken. Um das Finanzierungssaldo des Kernhaushalts trotz Zuführungen aus dem Sondervermögen zu decken, werden in den Jahren 2020 bis 2022 diversen Rücklagen insgesamt 3.004 Mio. Euro entnommen, davon 1,37 Mrd. Euro aus der Haushaltsausgleichsrücklage.

Von der Kreditermächtigung in Höhe von 6 Mrd. Euro sollen bis Ende 2022 insgesamt fast 5,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen werden.

Tabelle 41: Haushaltsübersicht 2020 bis 2023

in Mio. Euro	Stammhaushalt 2020 Plan	Nachtrag 2020 Plan	Entwurf 2021	Entwurf 2022
Bereinigte Einnahmen	19.971	19.706	20.513	20.960
Bereinigte Ausgaben	20.778	21.238	21.235	21.712
Finanzierungssaldo	-806	-1.531	-721	-752
Rücklagenbewegung (positiv=Entnahme)	881	1.531	721	752
Davon: Haushaltsausgleichsrücklage	279	929	146	296
Nettokreditaufnahme Kernhaushalt (negativ=Nettotilgung)	-75	0	0	0
Nachrichtlich Sondervermögen:				
Nettokreditaufnahme	0	2.205	1.990,6	1.270,9
Eigene Ausgaben (ohne Drittmittelausgaben)	0	1.529,7	700,3	269,9
Zuführungen an Kernhaushalt	0	1.445,0	1.255,0	1.001,0

Quelle: Haushalt 2019/20, Nachtragshaushalt 2020, Entwurf 2021/22, eigene Darstellung.

Perspektiven des Haushalts nach Corona

Ab 2023 steht der Haushalt des Freistaats vor enormen Herausforderungen. Erstens stehen dann keine kreditfinanzierten Mittel zur Deckung der Steuermindereinnahmen mehr zur Verfügung. Im Jahr 2022 sind hierfür noch 1 Mrd. Euro eingeplant. Zweitens kann das hohe Niveau der Entnahmen aus den Rücklagen nicht aufrechterhalten werden. Die Mittelfristige Finanzplanung sieht im Jahr 2023 nur noch eine Entnahme aus Rücklagen von 70 Mio. Euro vor. Drittens ist 2023 die erste Tilgungsrate für die im Jahr 2020 aufgenommenen Kredite in Höhe von 368 Mio. Euro fällig. 2024 steigt die Rate bereits auf 700 Mio. Euro.

Da die Finanzplanung die Ausgabeniveaus fortschreibt, ergibt sich in den Jahre 2023 und 2024 ein Finanzierungsdefizit von jeweils 2,2 Mrd. Euro, für das in der Planung Globale Minderausgaben angesetzt sind, die dann im jeweiligen Haushaltsvollzug durch Kürzungen erwirtschaftet werden müssen. Die Haushaltsausgleichsrücklage dürfte Ende 2022 noch einen Bestand von 1,39 Mrd. Euro ausweisen, die als Notreserve für einen Konjunkturabschwung, der nicht zur Nutzung konjunkturbedingter Kredite berechtigt, vorgehalten wird.¹⁵²

Im sächsischen Staatshaushalt droht daher ein scharfer Konsolidierungsdruck, der sich bis 2025 durch den Anstieg der Tilgungsverpflichtungen auf 1 Mrd. Euro weiter verstärken dürfte.

Die im Entwurf des Haushalts 2021/22 vorgesehenen Entnahmen aus diversen Rücklagen von fast 1,5 Mrd. Euro sind daher kritisch zu sehen, da sie ab 2023 nicht mehr zur Verfügung stehen und so den Konsolidierungsdruck ab 2023 massiv erhöhen. Diese Entnahmen sollten durch zusätzliche Coronaverschuldung gedeckt werden. Hierfür ist nur eine einfache Mehrheit des Landtags zur Erhöhung der Kreditermächtigung des Sondervermögens nötig.

¹⁵² Nach Angaben der Finanzplanung hatte die Haushaltsausgleichsrücklage Ende 2020 einen „Sockelbestand“ von 1,31 Mrd. Euro und einen temporären Bestand von 520 Mio. Euro. Werden hiervon die veranschlagten Entnahmen laut HH-Plan 2021/22 in Höhe von 442 Mio. Euro abgezogen, ergibt sich ein Restbestand von 1,39 Mrd. Euro.

Der Bund hat im Rahmen seines 2. Nachtrags zum Haushalt 2020 die ursprünglich geplante Entnahme von 10,6 Mrd. Euro aus der Flüchtlingsrücklage gestrichen und die Summe über Notlagenverschuldung komplett kreditfinanziert. Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes ist die Nicht-Nutzung der Rücklage – in Gänze oder in Teilen – zulässig.

Ragnitz (2021) ist zuzustimmen, dass der Tilgungszeitraum der Notlagenverschuldung verlängert werden sollte. In Anbetracht der sehr geringen Verschuldung von Sachsen und der Wirkung der Schuldenbremse, die die Schuldenlastquote (Schulden zu BIP) langfristig gegen Null drückt, empfiehlt sich aus makroökonomischer Perspektive eine weit längere Tilgungszeit von 50 bis zu 100 Jahren und nicht wie empfohlen von 20 Jahren. Auch eine Reform der konjunkturellen Verschuldung ist sinnvoll. Dennoch dürften beide Maßnahmen nicht ausreichen, um den Haushalt ab 2023 auszugleichen.

Empfohlen wird daher zum einen, Investitionen verstärkt über Extrahaushalte abzuwickeln und über den Abschreibungszeitraum Zins und Tilgung aus dem Landeshaushalt zu übernehmen. Diese Verlagerung schafft im Kernhaushalt neue Ausgabenspielräume für konsumtive Sachausgaben und Personalausgaben.

Zum anderen ist zu fragen, ob eine Verlängerung der Notlagenverschuldung auf niedrigerem Niveau nicht auch im Jahr 2023 möglich sein sollte (Abschmelzungsjahr). Hierbei gilt es zu bedenken, dass in der Pandemie enorme Defizite und investive Nachholbedarfe erkannt wurden, die dringend und schnell behoben werden sollten. So wie ein Konjunkturprogramm über Notlagenkredite finanziert werden darf, könnten auch Folgekosten der Pandemie über eine Notlagenverschuldung finanziert werden.

2.16. Sachsen-Anhalt

2.16.1. Die Schuldenbremse in Sachsen-Anhalt

Die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht erfolgte erst Anfang 2020 einfachgesetzlich durch Anpassung der LHO im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2020/21.¹⁵³

Der Haushalt ist in einer konjunkturellen Normallage ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen und Ausgaben werden nicht um finanzielle Transaktionen bereinigt. Im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und die Finanzlage erheblich beeinträchtigt, darf vom Neuverschuldungsverbot durch Beschluss des Landtags abgewichen werden. Die Kreditaufnahme muss in einem „angemessenen Zeitraum“ getilgt werden. In das Verschuldungsverbot werden die „finanzstatistisch dem Land zuzurechnenden Institutionen“ einbezogen. Aus der Gesetzesbegründung ist zu erschließen, dass hierunter analog der europäischen Schuldenregeln alle Einheiten des Sektors Staat, also alle Extrahaushalte, zu verstehen sind.¹⁵⁴

Im Falle einer negativen konjunkturellen Entwicklung dürfen bis zur Höhe der Konjunkturkomponente Mittel aus der Konjunkturrücklage verwendet werden. Reichen diese Mittel nicht aus, ist eine Neuverschuldung erlaubt. Im Falle einer positiven Entwicklung sind Mittel in Höhe der Konjunkturkomponente der Rücklage zuzuführen oder konjunkturelle Kredite der Vorjahre zu tilgen. Die Konjunkturkomponente wird analog Bundesverfahren bestimmt. Ein Kontrollkonto zur Verrechnung der Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug ist nicht vorgesehen. Sollte die zulässige Kreditaufnahme oder nötige Tilgung ex post zu hoch ausgefallen sein, so ist dies im Rahmen der folgenden Haushaltsaufstellung zu korrigieren. Im Jahr 2020 war Sachsen-Anhalt hinsichtlich der konjunkturbedingten Verschuldung letztmalig an die Regelung der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen gebunden.

Tabelle 42: Übersicht Schuldenbremse Sachsen-Anhalt

Verfassung	Nein
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme <u>nicht</u> herausgerechnet
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe	Ja, durch Beschluss des Landtags (§ 18 Abs. 5 LHO) und Tilgung in einem angemessenen Zeitraum (§ 18 Abs. 8 Satz 2 LHO)
Einbeziehung von Extrahaushalten	Ja, alle Extrahaushalte des Staatssektors (§ 18 Abs. 1 LHO)
Konjunkturbereinigung	Ja, analog Bundesverfahren (§ 18 Abs. 7 LHO)
Kontrollkonto	Nein, automatische Korrektur in der folgenden Haushaltsaufstellung (§ 18 Abs. 8 Satz 1 LHO)

Quelle: LHO Sachsen-Anhalt.

2.16.2. Die Notlagenverschuldung in Sachsen-Anhalt

Bereits am 2. April 2020 reagierte der Landtag mit einem Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2020/21¹⁵⁵ und stellte eine außergewöhnliche Notlage fest. Da noch keine aktualisierte Steuerschätzung vorlag, wurden einnahmeseitig keine Änderungen vorgenommen. Der Nachtrag enthält zusätzliche Ausgabenermächtigungen in Höhe von 500 Mio. Euro. Diese werden durch eine Nettokreditaufnahme von 259 Mio. Euro (statt einer Nettotilgung von 100 Mio. Euro) sowie einer Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve von 141 Mio. Euro gedeckt.

¹⁵³ GVBl. 2020, S. 108 (Artikel 2).

¹⁵⁴ LT-Drs. 7/5349.

¹⁵⁵ Gesetzentwurf LT-Drs. 7/5920; Beschlussempfehlung LT-Drs. 7/5945.

Die Nettoneuverschuldung soll nach Beschluss des Landtags in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 im Umfang von jeweils 100 Mio. Euro sowie im Haushaltsjahr 2024 im Umfang von 59 Mio. Euro erfolgen.¹⁵⁶ Ein Nachtrag zum Haushalt 2021 erfolgte bisher nicht.

Die Planungen des Nachtragshaushalts hielten der Pandemieentwicklung nicht stand. Die Nettokreditaufnahme stieg von 259 Mio. Euro auf 698 Mio. Euro (Jahresabschluss). Hiervon entfallen 81 Mio. Euro auf die Notlagenverschuldung nach § 18 Abs. 5 LHO.¹⁵⁷

Die mittelfristige Finanzplanung (FM ST 2020), die die Steuerschätzung vom November 2020 berücksichtigt, weist von 2022 bis 2024 jährliche „offene Handlungsbedarfe“ zwischen 1,4 und 1,7 Mrd. Euro auf. Dies entspricht ca. 12% des Haushaltsvolumens. Davon entfallen jedoch nur ca. 500 Mio. Euro jährlich auf Steuermindereinnahmen gegenüber der alten Schätzung vom November 2019. Der Landeshaushalt Sachsen-Anhalt steht daher vor immensen Konsolidierungserfordernissen, die selbst eine Rückkehr zum Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung im Jahr 2023 kaum realistisch erscheinen lassen.

Tabelle 43: Haushalt Sachsen-Anhalt 2020 bis 2024

in Mio. Euro	2020 Stamm- haushalt	2020 Nachtrag	2020 Jahres- abschluss	2021 HH- Plan	2022 Finanz- planung	2023 Finanz- planung	2024 Finanz- planung
Bereinigte Ausgaben	11.814	12.315	12.395	12.420	12.830	12.707	12.871
Einnahmen Steuern und steuerähnlichen Abgaben (ohne BEZ)	7.626	7.625	7.050	7.904	7.684	7.907	8.181
Steuermindereinnahme Schätzung Herbst 2020 zu Herbst 2019	-	-	-	580	476	502	471
Nettoneuverschuldung	-100	259	698	-100	1.662*	1.535*	1.399*
in % der Ausgaben	-0,8%	2,1%		-0,8%			
Entnahme Rücklage	35	177	177	621			
Zuführung Rücklage	20	20	20	393			
Finanzierungssaldo	85	-415	-855	-128			

Quelle: 2020 und 2021 Haushaltspläne, 2022 bis 2024 Finanzplanung, Ausschuss-Drs. 7/FIN/232, eigene Berechnungen. * in der Finanzplanung als „offener Handlungsbedarf ausgewiesen“.

¹⁵⁶ Vgl. LT-Drs. 7/5956.

¹⁵⁷ Vgl. Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Ausschuss für Finanzen vom 18.03.2021, Vorlage 2 Ausschussdrucksache 7/FIN/232.

2.17. Schleswig-Holstein

2.17.1. Die Schuldenregel in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hat die Schuldenbremse bereits 2010 in die Landesverfassung aufgenommen. Neben dem Verbot einer strukturellen Nettokreditaufnahme sind eine symmetrische Konjunkturbereinigung und eine Ausnahmeregelung im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen in Art. 61 LV verankert. Für die Feststellung der Notlage ist ein Beschluss mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages nötig. Die Rückführung der Notlagenkredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Konjunkturbereinigungsverfahren regelt das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV (AG Art. 61), das 2019 novelliert wurde.¹⁵⁸ Das Ausführungsgesetz (alte Fassung) hatte sich stark an dem Verfahren der 2011 mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsoVV) orientiert.

Notlagen

Die Landesverfassung sieht mit einer nötigen Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags eine sehr hohe Hürde zur Feststellung der Notlage vor. Mit dem Beschluss über eine derartige Kreditaufnahme ist eine Tilgungsregelung zu schaffen, mit der sichergestellt wird, dass die aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgebaut werden. Im Ausführungsgesetz wird diese Norm dahingehend weiter verschärft, dass auch zur Bestimmung der Höhe der Kreditermächtigung infolge einer Notlage eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages benötigt wird. Demnach bedarf das jeweilige Haushaltsgesetz eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. Allerdings kann das Ausführungsgesetz mit einfacher Mehrheit geändert werden. Die Gesetzesbegründung des Ausführungsgesetzes definiert zudem den „angemessenen“ Tilgungszeitraum sehr rigide. „Unter Berücksichtigung der Dauer der Notsituation“ habe die Tilgung in einem Zeitraum von „von fünf Jahren beginnend ab dem Jahr, das auf den Beschluss über die Kreditaufnahme folgt“ zu erfolgen.

Finanzielle Transaktionen

Einnahmeseitige fallen unter finanzielle Transaktionen nach der Gesetzesbegründung¹⁵⁹:

- Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen,
- Darlehensrückflüsse aus dem öffentlichen,
- Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen,
- Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigen Kapitalvermögen,
- Kapitalrückzahlungen sowie
- Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen.

Ausgabeseitig sind es:

- Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen,
- Darlehen an den öffentlichen Bereich,
- Darlehen an sonstige Bereiche,
- Erwerb von Beteiligungen und dergleichen sowie
- Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen.

¹⁵⁸ GVOBl. 2019, S. 612 (als Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2020).

¹⁵⁹ Vgl. LT-Drs. 19/1601.

In Abweichung zu den Regeln des Stabilitätsrats und der Vorgaben des Grundgesetzes werden Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen als zu bereinigende finanzielle Transaktionen gewertet. Begründet wird dies von Seiten des Gesetzgebers zum einen mit den absehbaren weiteren Inanspruchnahmen des Landes im Zusammenhang mit der HSH Nordbank, zum anderen räume der Stabilitätsrat der Ländergesamtheit eine Ausgleichskomponente in Höhe von 0,15% des BIP ein.¹⁶⁰

Konjunkturbereinigung

Das Konjunkturbereinigungsverfahren knüpft an das Bundesverfahren an. Näheres, insbesondere hinsichtlich derjenigen Teile der Konjunkturbereinigung, die aufgrund von regelmäßigen Aktualisierungen beispielsweise der Budgetsensitivität durch den Stabilitätsrat oder durch revolvierende Wahlrechte des Landes im Stabilitätsrat veränderlich sind, wird durch eine Rechtsverordnung bestimmt. Weitere Details wie die Formeln zur Berechnung der ex ante Konjunkturkomponenten bei Haushaltsaufstellung sowie der Ex-post-Komponenten nach Abschluss des Haushaltsjahres werden gemeinsam mit der Rechtsverordnung dargelegt.

Kontrollkonto

Der Wert des Kontrollkontos darf 0,15 Prozent des gemessen an den Einwohnern auf Schleswig-Holstein entfallenden Anteils des gesamtdeutschen Bruttoinlandsproduktes des abgelaufenen Haushaltsjahres nicht überschreiten. Damit ist das Kontrollkonto sehr strikt und prozyklisch ausgestaltet.

Tabelle 44: Übersicht Schuldenbremse Schleswig-Holstein

Verfassung	Art. 61 LV <ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot • Konjunkturbereinigung • Feststellung der Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen mit Mehrheit von Zweidritteln der Mitglieder des Landtags Verabschiedet durch CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und SSW gegen die Partei DIE LINKE
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 4 AG Art. 61)
Außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe	Die Höhe der Kreditemächtigung infolge einer Notlage ist mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages festzulegen. (§ 8 AG Art. 61)
Einbeziehung von Extrahaushalten	nein
Konjunkturbereinigung	Bundesverfahren (§ 6 AG Art. 61)
Kontrollkonto	Ja (§ 7 AG Art. 61)

Quelle: Gesetze des Landes.

2.17.2. Die Notlagenverschuldung in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hat auf den Ausbruch der Pandemie mit vier Nachträgen zum Haushalt 2020 reagiert.¹⁶¹

Der 1. Nachtrag wurde bereits am 18. März 2020 einstimmig vom Landtag beschlossen. Zentraler Bestandteil darin ist ein Notfallprogramm in Höhe von 500 Millionen Euro, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise für Betriebe und Beschäftigte zu mildern. Die Notlage wurde in einem gemeinsamen Antrag von CDU, SPD, Grünen, FDP und SSW erklärt.

¹⁶⁰ Ebenda S. 10.

¹⁶¹ Siehe https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/H/haushalt_landeshaushalt/haushalt_2020.htm

Der hohe Haushaltsüberschuss von 557 Millionen Euro aus dem Jahr 2019 ermöglichte investive Zuführungen an Sondervermögen, davon 485 Mio. Euro für das Sondervermögen IMPULS (Infrastruktur-Modernisierungs-Programm für unser Land Schleswig-Holstein) und 52 Mio. Euro für das Sondervermögen Breitband.

Im Rahmen des 2. Nachtrags wurden die Corona-Hilfen um weitere 500 Mio. Euro erhöht. Der 3. Nachtrag beschloss ein Darlehensprogramm für gemeinnützige Organisationen. Enthalten war auch ein mit 15 Mio. Euro ausgestattetes Programm zur Eigenkapitalstärkung für besonders schwer betroffene Betriebe, die durch Corona unverschuldet in Not geraten sind und über ein intaktes Geschäftsmodell verfügen.

Der vierte und letzte Nachtrag, der mit einer Mehrheit von zwei Dritteln verabschiedet wurde, erfolgte auf Basis der September-Steuerschätzung. Um die Kreditaufnahmen an dem tatsächlichen Mittelabfluss auszurichten und die folgenden Jahre ebenfalls mitabzudecken, wurde eine haushaltsrechtliche Grundlage für die Nutzung von Rücklagen, die ab 2020 gebildet werden, geschaffen.

Im Unterschied zu Ländern, die für die Abrechnung der Corona-Verschuldung ein Sondervermögen nutzen, wie bspw. das Saarland oder über eine Rücklage im Rahmen eines eigenen Haushaltskapitels wie Bremen, leidet in Schleswig-Holstein die Transparenz dadurch, dass coronabedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen im gesamten Haushalt verstreut angesetzt sind.

Die geplante Nettoneuverschuldung erhöhte sich auf 6.729 Mio. Euro, wovon 5.500 Mio. Euro auf die Notlagenverschuldung entfielen. Der konjunkturell bedingte Anteil der Neuverschuldung liegt bei 1.198 Mio. Euro und ist deshalb nicht Bestandteil des Notkreditbeschlusses. Dieser Teil wird nach den Regeln des Ausführungsgesetzes zu Artikel 61 der Landesverfassung auf einem Ausgleichskonto erfasst und in späteren Jahren bei guter Konjunktur mit konjunkturellen Überschüssen getilgt. 4,66 Mrd. Euro wurden den Rücklagen zugeführt.

In der gemeinsamen Verständigung auf den Notkredit haben sich Landesregierung und Fraktionen sowie die Abgeordneten des SSW auf einen Tilgungsplan mit einer Laufzeit von bis zu 40 Jahren geeinigt. Die dynamisierte Tilgung soll mit 50 Millionen Euro im Jahr 2024 beginnen.

Aus Tabelle 45 ist die Verausgabung der Notlagenkredite mit Stand 20. Januar 2021 ersichtlich.

Tabelle 45: Verwendung der Notlagenkredite

in Mio. Euro	Ansatz 4. Nachtrag	Ist -Ausgaben 2020	Rücklagenbildung von 2020 zu 2021	Geplante Entnahme 2021	Bestand Ende 2021 (Plan)
Abfederung Mindereinnahmen bis 2024	1.425	-	1.425	393	1.032
Zuweisungen an Gemeinden	165	165	-	-	-
Zuführung Rücklage Unterstützung Kommunen	260	-	260	83	177
Zuführung Rücklage Sicherung Investitionen	2.500		2.500	89	2.411
Diverse Verwendung Nothilfe	1.150	495	657	629	28
Summe	5.500	660	4.842	1.195	3.648

Quelle: Umdruck 19/5358 Landtag SH.

Im Haushalt 2021¹⁶² reduziert sich die Verschuldung nach der Konjunkturbereinigung von 1.083 auf 315 Mio. Euro. Das Finanzierungssaldo liegt bei 1.849 Mio. Euro und die Nettokreditaufnahme bei 549 Mio. Euro. Aus Rücklagen werden im Saldo 1.299 Mio. Euro entnommen.

¹⁶² GVOBl. 2021, S. 172.

2.18. Thüringen

2.18.1. Die Schuldenbremse in Thüringen

Thüringen hat eine einfachgesetzliche Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Landeshaushaltsordnung gewählt. Die in Art. 98 LV festgeschriebene alte Schuldenregel („Goldene Regel“) wurde nicht gestrichen.

Eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen ist nicht vorgesehen.

Eine Notlagenverschuldung ist im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung möglich. Eine separate Feststellung durch Parlamentsbeschluss ist nicht vorgesehen.

Ausnahmen vom Verschuldungsverbot sind im Rahmen eines Steuerniveauverfahrens möglich, sofern die Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes das durchschnittliche Niveau der drei vorangegangenen Jahre unterschreiten. Das Verfahren in Thüringen ist damit deutlich weniger strikt als in Sachsen, doch wird bei der Berechnung des Durchschnitts kein Inflationsausgleich berücksichtigt. Wie in Sachsen kann auch in Thüringen nicht von einem symmetrischen Konjunkturbereinigungsverfahren gesprochen werden.

Die Rückführung konjunktureller Kredite im Rahmen des Steuerniveauverfahrens müssen wie Notlagenkredite in einem Tilgungsplan auf fünf Jahre verbindlich festgelegt werden. Überdies hat die Tilgung in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. Die Tilgung kann ausgesetzt werden, soweit die Aufnahme von Krediten zulässig ist. Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Höhe der Tilgungsleistungen und über die Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans zu berichten. Die Tilgungsregelung ist die im bundesweiten Vergleich hinsichtlich der maximalen Rückzahlungsdauer von 5 Jahren am rigidesten. Sie dürfte eine massive prozyklische Wirkung bei der Umsetzung entfalten.

Tabelle 46: Übersicht Schuldenbremse Thüringen

Verfassung	nein
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme <u>nicht</u> herausgerechnet.
Außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe	Ja (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO); Tilgung innerhalb von fünf Jahren ab dem ersten Jahr mit Haushaltsausgleich (§ 18 Abs. 3 LHO).
Einbeziehung von Extrahaushalten	nein
Konjunkturbereinigung	Steuerniveauverfahren (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

Quelle: LHO Thüringen

2.18.2. Die Notlagenverschuldung in Thüringen

Thüringen reagierte im Juni 2020 finanzpolitisch auf die Pandemie mit der Errichtung des nicht rechtsfähigen Sondervermögens „Hilfe zur Überwindung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie“. ¹⁶³ Dem Sondervermögen wurden 694,77 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt zugeführt. Auch weitere zweckgebundene Mittel des Bundes und gegebenenfalls weiterer Dritter fließen dem Sondervermögen zu. Das Sondervermögen dient der Hilfe zur Überwindung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie. Insbesondere sollen u.a. folgende Hilfen geleistet werden:

¹⁶³ Im Rahmen des Artikelgesetzes „Thüringer Gesetz zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie“ (ThürCorPanG), GVBl. 2020, S. 277.

- Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung wirtschaftlicher Existenzgefährdungen,
- Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Gesundheitswesens und des Schutzes der Bevölkerung,
- Hilfen zur Vermeidung und Verminderung wirtschaftlicher Existenzgefährdungen im Kulturbereich,
- die Unterstützung von Vereinen, freien Trägern und weiteren Organisationen,
- den Ausgleich von Einnahmeausfällen aufgrund der Nichterhebung von Elternbeiträgen in der Kinderbetreuung,
- Maßnahmen zur Etablierung verbindlicher Standards für den Distanzunterricht und Schaffung digitaler Lernvoraussetzungen,
- weitere Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte.

Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens ist dem Haushaltsplan als Anlage zum Einzelplan 17 "Allgemeine Finanzverwaltung" beigefügt. Er unterliegt dem Zustimmungsvorbehalt des Haushalts- und Finanzausschusses des Thüringer Landtags. Mit dem Wirtschaftsplan verbundene Ausgabeermächtigungen sind verbindlich.

Am 21. Dezember 2020 beschloss der Landtag einen Nachtrag zum Haushalt 2020, der eine Nettoneuverschuldung von 1.269 Mio. Euro vorsieht. Zudem war eine Erhöhung der Rücklagenentnahme vorgesehen, so dass der Finanzierungssaldo im Vergleich zum Stammhaushalt von -370 Mio. Euro auf -1.793 anstieg. Dem Sondervermögen wurden, wie im Errichtungsgesetz beschlossen, 694,77 Mio. Euro zugeführt. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss für das Jahr 2020 sank der Finanzierungssaldo gegenüber dem Plan auf -1.204 Mio. Euro, der komplett durch Nettoneuverschuldung gedeckt wurde. Auf die Rücklagenentnahme wurde verzichtet. Die Haushaltsausgleichsrücklage konnte so konstant bei 1.850 Mio. Euro gehalten werden.

Am 22. Dezember 2021 folgte die Verabschiedung des Haushalts 2021. Das geplante Finanzierungssaldo liegt bei 1.454 Mio. Euro und ist im Wesentlichen durch eine Entnahme aus der Haushaltsausgleichsrücklage in Höhe von 1.166 Mio. Euro gedeckt. Die Rücklage reduziert sich hierdurch auf 687 Mio. Euro zum Jahresende 2021.¹⁶⁴

Tabelle 47: Haushalt Thüringen 2020 und 2021

in Mio. Euro	2020 Stammhaushalt	2020 Nachtrag	2020 vorläufiger Jahresabschluss	2021 Plan
Ausgaben	11.109	11.739	11.418	11.987
Nettoneuverschuldung	-65	1.269	1.204	288
in % der Ausgaben	-0,6%	10,8%	10,5%	2,4%
Entnahme Rücklage	436	524,4	-	1.166
Finanzierungssaldo	-370	-1.793	-1.204	-1.454
Zuführung Sondervermögen Pandemie		695	695	-

Quelle: Haushaltsgesetze, Ministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Die im Jahr 2020 erfolgte und im Jahr 2021 geplante Schuldenaufnahme in Höhe von insgesamt 1.492 Mio. Euro muss nach den Vorgaben der Landesschuldenbremse innerhalb von fünf Jahren getilgt werden, sobald eine konjunkturelle oder notlagenbedingte Verschuldung nicht mehr möglich ist. Hieraus resultiert für diese beiden Jahre eine jährliche Tilgung von 298 Mio. Euro bzw. 2,5% des Haushaltsvolumens von 2021.

¹⁶⁴ Vgl. Pressemitteilung und Folien des Finanzministeriums vom 16.03.2021.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die mittelfristige Finanzplanung eine Finanzierungslücke („Konsolidierungsbedarf“) nach Berücksichtigung der jährlichen Corona-Tilgungen von 935 Mio. Euro (2022), 937 Mio. Euro (2023) und 794 Mio. Euro (2024) aufweist.¹⁶⁵ Die Finanzplanung berücksichtigt bereits eine deutliche Absenkung der Investitionsquote von 15,5% (HH 2021) auf 13,8% (2024).

¹⁶⁵ Die mittelfristige Finanzplanung berücksichtigt beim Konsolidierungsbedarf jährlichen Tilgungen ab 2022 von 364 Mio. Euro auf Basis der HH-Planungen für 2021. Zudem werden für 2022 bis 2024 weitere Rücklagenentnahmen in Höhe von 365 Mio. Euro angesetzt. Vgl FM TH 2021, S. 19 ff.

3. Ausblick

Die Länderhaushalte und auch der Bund stehen in den kommenden Jahren vor enormen fiskalischen Herausforderungen. Solange sie sich auf eine fortdauernde Notsituation berufen können, wäre es möglich die strukturellen Ausgaben langsam wieder an das niedrigere Einnahmenniveau anzupassen. Denn erst 2025 erreichen die Ländersteuereinnahmen mit 381,0 Mrd. Euro wieder das Niveau, das vor der Krise bereits für 2024 prognostiziert war (381,9 Mrd. Euro).¹⁶⁶ Der Bund hat bereits angekündigt, auch 2022 notlagenbedingte Kredite aufnehmen zu wollen. Viele Länder haben bereits im Jahr 2020 über notlagenfinanzierte Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen vorgesorgt, doch ist fraglich, ob diese Vorsorge bis 2022 und darüber hinaus ausreichend ist.

In der Dekade nach der Finanzkrise, den Jahren 2010 bis 2019, sank die gesamtstaatliche Schuldenlastquote von 82% auf unter 60%. Getragen wurde diese Entwicklung nicht nur von einem langen Aufschwung, sondern auch von einer steigenden Steuer- und Abgabenquote (38,5% auf 41,5%) und einer sinkenden Zins-Steuerquote (11% auf 3%). Dieser Trend dürfte sich so nicht fortsetzen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Konjunkturbereinigungen nach dem Bundesverfahren dadurch charakterisiert sind, dass selbst in Zeiten eines ausgeprägten wirtschaftlichen Abschwungs nur relativ kleine negative Outputlücken geschätzt werden und ein so zu geringes Maß an wirtschaftlicher Unterauslastung angezeigt wird. Nach Berechnungen von Heimberger und Truger (2020) auf Basis der Projektionen der Bundesregierung von Herbst 2019 auf Frühjahr 2020 führt diese revisionsbedingte Verschlechterung 2021 für den Bund im Jahr 2021 zu einem Verlust an fiskalischem Spielraum von 0,6% des BIP oder gut 20 Mrd. Euro, im Jahr 2024 sind es bereits 0,9% des BIP. Ähnlich prozyklisch wirken auch die von einigen Ländern genutzten Steuerniveauperfahren.

Jenseits der Debatten um mögliche Steuererhöhungen zur Finanzierung der Staatsausgabenbedarfe oder einer Reform der Schuldenbremse im Sinne einer befristeten Aussetzung – wie von Kanzleramtsminister Braun vorgeschlagen¹⁶⁷ – für die eine Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat erforderlich ist, stellt sich daher die Frage, wie lange sich Bund und Länder auf die Corona-Notsituation nach Art. 115 Abs. 2 GG berufen können. Clemens Fuest vertritt die Auffassung, dass sich die Defizitgrenze mit einfacher Bundestagsmehrheit so lange aussetzen lässt, bis sich die Wirtschaft hinreichend von der Coronakrise erholt habe.¹⁶⁸ Für diese Argumentation spricht die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hinsichtlich Geeignetheit und Erforderlichkeit einer fortgesetzten Aussetzung der Schuldenbremse, sofern die Entscheidung nachvollziehbar begründet ist. Als Vergleich kann hier die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung zur Zulässigkeit der Überschreitung der nach der alten Finanzverfassung maximal zulässigen Verschuldung bei Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dienen.¹⁶⁹ Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist diesen Weg bereits exemplarisch gegangen, indem es die Notwendigkeit für coronabedingte Ausgaben bis 2024 als gegeben ansieht und zudem bereits etatisierte Ausgaben beschleunigt über Notlagenverschuldung finanziert.

Bereits jetzt zeigt sich, dass einige Landesschuldenbremsen den Praxistest nicht bestanden haben. So wird in Sachsen bereits über eine Verfassungsänderung diskutiert, um die Handlungsfähigkeit des Freistaats zu sichern.

Unabhängig von einer höheren bzw. einer über das Jahr 2022 hinausgehenden Inanspruchnahme der Notlagenverschuldung erscheint es geboten, die Tilgungszeiträume deutlich zu verlängern. In Anbetracht der langfristig gegen Null tendierenden Schuldenquoten der Länder erscheint eine Verlängerung auf bis zu 100 Jahren nicht abwegig.

Weiterer Handlungsbedarf besteht in den genutzten Verfahren zur Konjunkturbereinigung.

Dem Institut der Deutschen Wirtschaft (Beznoska et al. 2021) ist zuzustimmen, dass selbst eine moderate Öffnung der Schuldenbremse bzw. eine Verlängerung der Notlagenverschuldung nicht ausreichend ist, um das offenkundige Investitionsdefizit auszugleichen.

¹⁶⁶ Vgl. Ergebnisse der 156. (September 2019) und 160. Sitzung (Mai 2021) des Arbeitskreises "Steuerschätzungen".

¹⁶⁷ Vgl. Helge Braun: Das ist der Plan für Deutschland nach Corona, Gastbeitrag im Handelsblatt am 26.01.2021.

¹⁶⁸ Vgl. Clemens Fuest: Warum die Kritiker der Schuldenbremse Unrecht haben, Gastbeitrag in der Wirtschaftswoche am 12.03.2021.

¹⁶⁹ Vgl. Horn et al. (2011) zur Debatte, ob das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Jahr 2011 in NRW gestört war.

Daher wiederholen die IW-Ökonomen, die bereits gemeinsam mit dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Bardt et al. 2019) entwickelte Forderung nach einem zehnjährigen Investitionsprogramm im Umfang von jährlich 45 Mrd. Euro, das über einen rechtlich selbstständigen Extrahaushalt kreditfinanziert werden soll. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat diese Größenordnung mittlerweile als nicht unplausibel charakterisiert. Was die Corona-Krise zudem für den Bedarf an öffentlichen Investitionen bedeute, sei derzeit noch nicht absehbar (WB BMW 2020). Nach Simulationsberechnungen des IMK würde sich ein solches Investitionsprogramm selbst in der konservativen Simulationsvariante nach 30 Jahren selbst finanzieren. Das BIP wäre im Jahr 2050 höher, die Schuldenquote hingegen nicht (Dullien et al. 2021b). Diese Option könnte und sollte auch von den Ländern für eigene Investitionsprogramme genutzt werden. Die Möglichkeit, Investitionen über Extrahaushalte schuldenbremsenneutral über Kredite zu finanzieren, besteht beim Bund und den meisten Ländern.

Besonders in den Blick zu nehmen sind die Kommunen. Die Konsolidierungserfolge der vergangenen Dekade drohen in der Post-Corona-Zeit zunichte gemacht zu werden. Der über die letzten Jahrzehnte aufgewachsene Investitionsrückstand in den Kommunen, der laut KfW-Kommunalpanel 2020 bei 147 Mrd. EUR liegt, kann von den Kommunen ohne substanzielle Unterstützung durch Bund und Länder nicht abgebaut werden. Die bestehenden kommunalen Disparitäten drohen sich zu verstärken. Eine Vorabauswertung des KfW-Kommunalpanels 2021 ergibt, dass sich das Bild gerade bei finanzschwachen Kommunen deutlich eintrübt: „Mittelfristig besteht die Gefahr, dass es vor allem bei den Ausgaben für freiwillige Aufgaben zu spürbaren Einsparungen kommt. Freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales sind für die Daseinsvorsorge und die Lebensqualität in Deutschland von großer Bedeutung – gerade auch in einer „Post-Corona-Zeit.“¹⁷⁰ Eine nachhaltige Entschuldung vor allem der finanzschwachen Kommunen in NRW und Rheinland-Pfalz ist dringender denn je. Mit der bereits umgesetzten Hessenkasse¹⁷¹ oder dem Ver.di-Modell der NRWKASSE¹⁷² liegen schuldenbremsenkonforme kommunale Entschuldungsmodelle vor. Der DGB schlägt ein zweistufiges Modell vor, in dem der Bund 50% der vom Land übernommenen Liquiditätskredite der Kommunen schultert.¹⁷³

¹⁷⁰ Deutsches Institut für Urbanistik: Pandemie-Folgen: Kultur, Sport und soziale Angebote der Kommunen werden leiden, Pressemitteilung vom 10. Februar 2021.

¹⁷¹ Vgl. <https://finanzen.hessen.de/finanzen/hessenkasse>.

¹⁷² Ver.di-NRW: Schreiben an alle Bürgermeister und Oberbürgermeister mit Kassenkrediten von mehr als 100 Euro pro Einwohner, September 2018.

¹⁷³ DGB Bundesvorstand: Mit einem „Neustart für Kommunen“ in die Zukunft Solidarische Entschuldung für mehr Investitionskraft und lebenswerte Kommunen, Berlin, 17.03.2021.

Literatur

(Bardt et al. 2019): Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael und Rietzler, Katja: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IW-Policy Paper 10/19.

(Bayern 2020) Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat: Stabilitätsbericht des Freistaats Bayern 2020, November 2020.

(Beckers und Ryndin 2018): Beckers, Thorsten und Ryndin, Andrej: Das „HOWOGE-ÖÖP-Modell“ und der Status quo im Vergleich – Eine Analyse zentraler Aspekte der Einbindung der HOWOGE in die „Berliner Schulbau-Offensive“ unter Rückgriff auf institutionenökonomische Erkenntnisse, im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin erstellte gutachterliche Stellungnahme.

(Beznoska et al. 2021) Beznoska, Martin; Hentze, Tobias und Michael Hüther: Zum Umgang mit den Corona-Schulden, IW-Policy Paper 7/21, Köln 13.04.2021.

(BMF 2020) Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Länderhaushalte bis einschließlich Dezember 2019, BMF / V A 2, Januar 2020.

(BMF 2021) Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Länderhaushalte bis einschließlich Dezember 2020, BMF / V A 2, Januar 2021.

(Bovenschulte und Fisahn 2012) Bovenschulte, Andreas und Fisahn, Andreas: Fiskalpakt entmachtet Bundestag, URL: <http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/fisahn/BovenschulteFisahn-FiskalpaktentmachtetBundestag1.pdf>, (Zugriff: 4. April 2020).

(Bundesbank 2012): Deutsche Bundesbank: Fiskalpakt für eine stärkere Wirtschafts- und Währungsunion, in: Monatsbericht Mai 2012, S. 85ff.

(Bundesbank 2017a) Deutsche Bundesbank: Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, in: Monatsbericht März 2017.

(Bundesbank 2017b) Deutsche Bundesbank: Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht Juni 2017, S. 29ff.

(Bundesbank 2018) Deutsche Bundesbank: Die Maastricht- Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland, in Monatsbericht April 2018, S. 59ff.

(Bundesbank 2020): Deutsche Bundesbank: Zu den künftigen Anforderungen der landesspezifischen Schuldenbremsen an die Länderhaushalte, in: Monatsbericht Oktober 2020.

(DESTATIS 2019) Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistik, Wiesbaden 2019.

(Dullien et al. 2021a) Dullien, Sebastian; Rietzler, Katja und Tober, Silke: Ein Transformationsfonds für Deutschland, IMK Study Nr. 71, Januar 2021.

(Dullien et al. 2021b) Dullien, Sebastian; Jürgens, Ekaterina; Paetz, Christoph; und Watzka, Sebastian: Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland, IMK Report Nr. 168, Mai 2021.

(Fisahn 2012) Fisahn, Andreas: Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.5.2012 zum Fiskalvertrag, S. 3.

(FM NI 2020a) Finanzministerium Niedersachsen: Mittelfristige Planung Niedersachsen 2020 bis 2024.

(FM NI 2020b) Finanzministerium Niedersachsen: Stabilitätsbericht 2020.

(FM NRW 2020) Finanzministerium NRW: Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 19.06.2020, Landtags-Vorlage Nr. 17/3611, Düsseldorf.

(FM NRW 2021a) Finanzministerium NRW: Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 21.01.2021 zum Jahresabschluss 2020, Landtags-Vorlage Nr. 17/4556, Düsseldorf.

(FM NRW 2021b) Finanzministerium NRW: Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 21.01.2021 zum Abfluss aus dem NRW-Rettungsschirm 2020, Landtags-Vorlage Nr. 17/4558, Düsseldorf.

(FM ST 2020) Finanzministerium Sachsen-Anhalt: Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2020 bis 2024.

(FM TH 2020) Finanzministerium Thüringen: Mittelfristiger Finanzplan 2020 bis 2024.

(Gröpl 2014) Gröpl, Christoph: Die Umsetzung der Schuldenbremse im Freistaat Sachsen, in: Leipziger Vorträge zu Recht und Politik, Bd. 8, 2014.

(Gröpl 2020) Gröpl, Christoph: Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 des Landes Hessen in Verbindung mit dem Zweiten Artikel 141-Änderungsgesetz und dem Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben erstattet im Auftrag der SPD-Fraktion sowie der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag, September 2020.

(Heil und Leidel 2018): Heil, Nora und Leidel, Melanie: Der Finanzierungssaldo des Staates in den Finanzstatistiken und den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 6-2018, S. 85ff.

(Heimberger und Truger 2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, <https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125> (abgerufen am 04.04.2021).

(Hermes et al. 2020) Hermes, Georg; Vorwerk, Lukas und Beckers, Thorsten: Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen, IMK Study Düsseldorf 2020.

(Hermes und Weiß 2019) Hermes, Georg und Weiß, Holger: Zur geplanten Einbindung der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH in die Umsetzung der „Berliner Schulbauoffensive“, Rechtsgutachterliche Stellungnahme für die Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin, September 2019.

(HMdF 2018) Hessisches Ministerium der Finanzen: Das Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen des Ausführungsgesetzes zu Artikel 141 der Hessischen Verfassung, Fachtagung „Landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse“ der Senatsverwaltung für Finanzen am 1. Oktober 2018 in Berlin.

(Horn et al. 2011) Horn, Gustav; Truger, Achim; Will, Henner und Mario Reinhold: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes auch 2011 gegeben, IMK Policy Brief März 2011.

(Kilian 2020) Kilian, Michael: Die haushaltsverfassungsrechtliche Zulässigkeit eines mehrjährigen Sondervermögens ‚Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern‘ durch das Land Brandenburg, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Landtag des Landes Brandenburg, November 2020.

(Korioth 2020) Korioth, Stefan: Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie.

(Leisner-Egensperger 2019) Leisner-Egensperger, Anna: Bildung von Rücklagen im Haushalt, Rechtsgutachten im Auftrag des Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, August 2019, Landtag NRW Information 17/196.

(Lenk 2019) Lenk, Thomas: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Anlage 25 zu TOP 11 der 54. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 28.03.2019.

(Lenk 2020) Lenk, Thomas: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ und anderer Anträge im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landes Brandenburg, Anlage 3 zu Protokoll AHF 7/2020 des Landtags Brandenburg.

(LRH BB 2018) Landesrechnungshof Brandenburg: Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Abs. 2 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg, 2018.

(LRH BB 2020) Landesrechnungshof Brandenburg: Jahresbericht 2020, Potsdam 2020.

(MdF BB 2021) Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg: Brandenburg schließt Haushaltsjahr mit deutlichem Defizit ab, Pressemitteilung 3/2021 vom 26.01.2021.

(MdF SN 2020) Ministerium der Finanzen Sachsen: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaats Sachsen 2020 bis 2024, Dresden 2020.

(LT BB 2020) Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst: Kreditaufnahme in Notlagen, November 2020.

(Nees und Scholz 2020) Nees, Martin und Scholz, Birger: Kommunalfinanzen in Zeiten der Corona, Kommunalfinanzbericht 2020, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, 2. Auflage.

(Nitschke 2021) Nitschke, Remo: Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren?, in: ifo-Dresden berichtet, 1/2021.

(Paetz und Rietzler 2019) Paetz, Christoph und Rietzler, Katja: Späte und teilweise widersprüchliche Umsetzung der Schuldenbremse in NRW, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7.11.2019 zum Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (LT-Drs. 17/7318).

(Ragnitz 2021) Ragnitz, Joachim: Haushaltsaufstellung in Sachsen unter dem Eindruck der Corona-Pandemie, in: ifo Dresden berichtet 1/2021, S. 36-38.

(RH FHH 2019) Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Monitoring Schuldenbremse 2019, Beratende Äußerung nach § 81 Abs. 2 LHO, 1. November 2019.

(RH FHH 2020) Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg: Haushaltslage 2020/2021, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Hamburg, den 17. Dezember 2020.

(Rietzler 2020) NRW-Haushalt 2021: Intransparenter Umgang mit den Wirkungen der Pandemie, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 29. Oktober 2020 über das Haushaltsgesetz 2021.

(RvB 2019) Stellungnahme an den Hauptausschuss zum Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berlin Landesrecht, AH-Drs. 18/2021.

(RvB 2020) Rechnungshof von Berlin: Stellungnahme an den Hauptausschuss vom 23.07.2020.

(Schmidt et al. 2017): Schmidt, Pascal; Heil, Nora; Schmidt, Daniel und Kaiser, Julia: Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 1-2017, S. 35ff.

(StGB BB 2019) Städte- und Gemeindebund Brandenburg: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Anlage 22 zu TOP 11 der 54. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 28.03.2019.

(Stange und Troost 2013) Stange, Enrico und Troost, Axel: Prinzip des sozialen Ausgleichs, finanzieller Ausgleich für Kommunen bei Aufgabenübertragung und Schuldenbremse, Online-Artikel vom 04.02.2013, <https://www.axel-troost.de/de/article/6849.prinzip-des-sozialen-ausgleichs-finanzieller-ausgleich-fuer-kommunen-bei-aufgabenuebertragung-und-schuldenbremse.html>

(SRH 2020) Sächsischer Rechnungshof: Stellungnahme zu Drs. 7/2097 (Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz) und Drs. 7/2098 (Sächsisches Stabilisierungsfondsgesetz), Dresden 2020.

(Stabilitätsrat 2020) Stabilitätsrat: Kompendium zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz, Stand vom 11.12.2020.

(Truger 2019a) Truger, Achim: Schuldenbremse NRW: Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle Transaktionen berücksichtigen, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7.11.2019 zum Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (LT-Drs. 17/7318).

(Truger 2019b) Truger, Achim: (korrigierte) Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung, Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drs. 18/358; eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 18/3258; eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen – Drs. 18/3447.

(WB BMW 2020) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Juni 2020.

(WD AH 2020) Wissenschaftlicher Dienst des Abgeordnetenhaus von Berlin: Gutachten zur Justiziabilität der Schuldenbremse auf Landesebene vom 25.02.2020.

(WD BT 2012) Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags: Im Fiskalvertrag enthaltene Klagemöglichkeit vor dem EuGH und Fehlen eines vertraglichen Kündigungsrechts - Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, WD 11 – 3000 – 86/12, WD 3 – 3000 – 135/12, Mai 2012.

(WD BT 2020) Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 - 3000 – 080/20, August 2020.

(Wieland 2015) Wieland, Joachim: Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten für die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung des Landtags von Nordrhein-Westfalen, 26.02.2015.

(Wieland 2019) Wieland, Joachim: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg, Anlage 26 zu TOP 11 der 54. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 28.03.2019.