

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

– Drucksache 16/2861

Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 16/2861 – abzulehnen.

01. 12. 2017

Der Berichterstatter:

Tobias Wald

Der Vorsitzende:

Rainer Stickelberger

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen hat den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Drucksache 16/2861 in seiner 26. Sitzung am 1. Dezember 2017 beraten.

Allgemeine Aussprache

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD trägt Teil A – Zielsetzung – des Vorblatts des Gesetzentwurfs vor und führt weiter aus, den Initiatoren des Gesetzentwurfs sei wichtig, dass klar gefasst werden sollte, was unter dem Begriff „implizite Verschuldung“ zu verstehen sei und wann von einer Schuldentilgung gesprochen werden könne. Die derzeitige Situation sei aus Sicht der Abgeordneten seiner Fraktion unbefriedigend.

Abhilfe könnte dadurch geschaffen werden, dass der Status Quo vor 2016 wieder eingeführt werde. Dies zu fordern hielte er jedoch für zu kategorisch, zumal sich, wenn zur alten Rechtslage zurückgekehrt würde, in der Zukunft möglicherweise zu hohe Tilgungsverpflichtungen ergäben. Deshalb werde mit dem vorliegenden Gesetzentwurf versucht, im Sinne eines Kompromisses einen Mittelweg zu gehen. Er sei der Staatssekretärin im Ministerium für Finanzen dankbar, dass sie im Rahmen der Ersten Beratung im Plenum erklärt habe, dass Sanierungsinvestitionen bei Annahme des vorliegenden Gesetzentwurfs nur insoweit aus der Tilgungsverpflichtung bedient würden, als die Gesamtinvestitionen die kalkulierte Abschreibung überstiegen, und dass über das Niveau der kalkulierten Abschreibungen hinausgehende sogenannte Nettobauinvestitionen hieraus gedeckt werden könnten. In diesem Zusammenhang habe sie als Mittelbedarf für Erhalt und Instandsetzung einen Wert von 850 Millionen € genannt. Ihn interessiere, ob sich dieser Betrag allein auf die Bauinvestitionen beziehe oder auch der Verkehrsbereich enthalten sei.

Abschließend bittet er die Abgeordneten der anderen Fraktionen, darzulegen, was aus ihrer Sicht für und gegen den vorliegenden Gesetzentwurf spreche, der einen vermittelnden Charakter habe.

Eine Abgeordnete der Fraktion GRÜNE erklärt, der vorliegende Gesetzentwurf sei in der Tat weniger weit gehend als der Änderungsantrag StHG/2, den die FDP/DVP zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/3000, eingebracht habe. Gleichwohl gäbe es, wenn dem Gesetzentwurf der SPD gefolgt würde, keinen kommunalen Sanierungsfonds, mit dem den Kommunen Finanzmittel für notwendige Sanierungen beispielweise im Bereich Schulen oder Brücken zur Verfügung gestellt würden. Zu erwähnen sei in diesem Zusammenhang auch die Ablösung der sogenannten Einnahmereste aus Nettokreditermächtigungen, wobei es sich um eine große Summe handle. Auch damit werde aus Sicht der Abgeordneten ihrer Fraktion die implizite Verschuldung abgebaut.

Ferner halte sie den von den Initiatoren des Gesetzentwurfs verfolgten Ansatz mit den Nettobauinvestitionen für weniger zielführend als den von der Regierungskoalition gewählten Begriff „implizite Verschuldung“, der eindeutiger auf die Sanierung ausgerichtet sei. Angesichts dessen, was mit den erwähnten 850 Millionen € in den nächsten Jahren im Bereich der Sanierung getan werden müsse, sei es aus ihrer Sicht wichtig, sich neben der Tilgung von Kreditmarktschulden auf diese Art des Schuldenabbaus zu konzentrieren. Diesem Ziel trage der vorliegende Gesetzentwurf aus ihrer Sicht nicht ausreichend Rechnung. Deshalb könne ihre Fraktion diesem Gesetzentwurf auch nicht folgen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU legt dar, wenn dem vorliegenden Gesetzentwurf gefolgt würde, könnte der kommunale Sanierungsfonds, über den die Kommunen über 300 Millionen € bekämen, in der Tat nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Sanierungen im Bereich von Schulhäusern und Brücken würden von den Kommunen jedoch als sehr positiv angesehen. Im Übrigen trage der kommunale Sanierungsfonds der Tatsache Rechnung, dass die Kommunen in Baden-Württemberg Teil des Landes Baden-Württemberg seien.

Weiter führt er aus, die Abgeordneten seiner Fraktion hielten den Abbau der impliziten Verschuldung u. a. durch Zuführungen zum Versorgungsfonds für sehr wichtig; Gleiches gelte für die Ablösung der Einnahmereste.

Ferner sei darauf hinzuweisen, dass auf Einladung der Ministerin für Finanzen ein gemeinsames interfraktionelles Gespräch zum Thema „Implementierung der Schuldenbremse in der Landesverfassung“ geplant sei. Er freue sich auf eine konstruktive Diskussion und Mitarbeit auch bei diesem Vorhaben; denn den Regierungsfractionen und insbesondere seiner Fraktion sei es wichtig, noch vor 2020 zu einem Ergebnis zu kommen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP erklärt, der vorliegende Gesetzentwurf ziele in die richtige Richtung, gehe aus Sicht seiner Fraktion jedoch nicht weit genug. Angesichts dessen, dass die Schuldentilgung beschleunigt werden sollte, stimme seine Fraktion dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zu.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD stellt klar, den angesprochenen über 300 Millionen € stehe 1 Milliarde € gegenüber, die den Kommunen zur Verfügung stünden, wenn nach den Vorstellungen seiner Fraktion vorgegangen würde. Im Übrigen seien diese 300 Millionen € nur ein Teil dessen, was das Land den Kommunen an Finanzzuweisungen zur Verfügung stelle, und er halte es für schwierig, abzugrenzen, bei welchen Mitteln es sich um zusätzliche Mittel zu bestehenden Ansätzen handle. Es hänge vom politischen Willen ab, wie viel Geld die Kommunen erhielten, und in dieser Hinsicht gebe es in Baden-Württemberg eine bessere Tradition als beispielsweise in Bayern. Die Abgeordneten seiner Fraktion beabsichtigten nicht, die Schwerpunktsetzung auf die Sanierung kleinzureden. Auch sei unstrittig, dass die implizite Verschuldung verringert werden sollte; dies sollte jedoch aus dem Haushalt heraus erfolgen, was auch politisch dargestellt werden könne.

Die Staatssekretärin im Ministerium für Finanzen führt aus, der Wert von 850 Millionen €, den sie im Rahmen der Ersten Beratung für den jährlichen Mittelbedarf für Erhalt und Instandsetzung genannt habe und der im Übrigen in die Produktinformationen zum Einzelplan 06 – Ministerium für Finanzen – Eingang gefunden habe, habe den Hintergrund, dass innerhalb ihres Hauses noch einmal sehr gründlich gerechnet worden sei, um den grundständigen Mittelbedarf für den Erhalt des Landesvermögens in Form von Gebäuden und allem, was zu Gebäuden und Hochbau gehöre, abzuschätzen. Im Rahmen des Kassensturzes in der vergangenen Legislaturperiode habe sich ein Wert von 550 Millionen € ergeben, und nunmehr seien neuere Zahlen verwendet worden. Ferner sei der Betrachtungshorizont erweitert worden; beispielsweise seien auch Ruinen, Plätze und Ähnliches, was damals wohl nicht berücksichtigt worden sei, was im Unterhalt jedoch ebenfalls Geld koste, einbezogen worden.

Insgesamt würden Mittel für drei Bereiche benötigt. Der erste Bereich sei der Unterhalt der landeseigenen Gebäude. Ohne Berücksichtigung der Universitätsklinik ergebe sich ein Mittelbedarf in Höhe von 350 Millionen €. Doch selbst dann, wenn ein Gebäude gut unterhalten werde, stehe irgendwann einmal eine grundständige Sanierung an. Deshalb würden zweitens auch Mittel für Sanierung und Modernisierung der landeseigenen baulichen Anlagen benötigt. Der Mittelbedarf dafür liege bei durchschnittlich rund 485 Millionen €. Hinzu komme drittens ein Bedarf für die angemieteten Gebäude in Höhe von rund 15 Millionen €.

In der Summe habe sich der Wert von 850 Millionen € ergeben. Hinzu komme ein Mittelbedarf für Neubau; es könne auch über einen Zuschlag für den Abbau des Sanierungsstaus nachgedacht werden. Somit ergebe sich eine Summe von 1 Milliarde €, die für den Bereich Hochbau benötigt werde.

Sie räume ein, dass der SPD zum Zeitpunkt der Einbringung ihres Gesetzentwurfs noch nicht habe bekannt sein können, wie hoch die Gesamtsumme sei. Sie weise jedoch darauf hin, dass zwischenzeitlich von deutlich größeren Zahlen ausgegangen werde, als es in der vergangenen Legislaturperiode der Fall gewesen sei. Deshalb wäre eine Annahme des vorliegenden Gesetzentwurfs höchst problematisch, weil dann die Mittelbedarfe nicht ohne Weiteres gedeckt werden könnten; denn es liege kein Vorschlag vor, woher das im Falle der Annahme des Gesetzentwurfs erforderliche zusätzliche Geld kommen sollte.

Abschließend merkt sie an, nach Auffassung der SPD solle alles, was über die kalkulierte Abschreibung hinausgehe, finanzierbar sein. Dem Ministerium für Finanzen sei es jedoch wichtig, dass mit den Mitteln aus der Tilgungsverpflichtung tatsächlich nur in Erhalt, Sanierung und Unterhalt und nicht in Neubau, Flächen-erweiterung und Ähnliches investiert werde. Das Ministerium unterscheide sehr

genau zwischen Erhalt, wobei auch ein Ersatzneubau in den Bereich Erhalt fallen könne, und Neubau, der mit Flächenzuwächsen einhergehe.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD stellt fest, Verkehrsinvestitionen seien in der in Rede stehenden Summe somit nicht enthalten. Ihn interessiere, ob dieser Bereich konkret beziffert werden könne.

Die Staatssekretärin im Ministerium für Finanzen antwortet, im Bereich Verkehr werde im Wesentlichen an den bisherigen Zahlen festgehalten, die allen bekannt seien. Ihr seien keine veränderten Zahlen bekannt. Die erwähnte neue Berechnung beziehe sich ausschließlich auf den Bereich Hochbau.

Die Ministerin für Finanzen unterstreicht, wenn der vorliegende Gesetzentwurf eine Mehrheit fände, müsste ein komplett neuer Regierungsentwurf für den Staatshaushaltsplan 2018/2019 vorgelegt und in den Landtag eingebracht werden.

Die Abgeordnete der Fraktion GRÜNE kommt auf die Aussage des Abgeordneten der Fraktion der SPD zurück, die SPD-Fraktion hätte Investitionen in den Kommunen im Umfang von 1 Milliarde € vorgesehen, und führt an, zur Gegenfinanzierung sei beabsichtigt, die Überschüsse aus dem Jahr 2017 zu vereinnahmen. Für das Jahr 2017 liege jedoch bekanntlich noch keine Abschlussrechnung vor. Sie hielte es auch nicht für eine vorsichtige Haushaltsplanung, in jedem Jahr mit Überschüssen zu kalkulieren.

Von dem Abgeordneten der Fraktion der SPD wolle sie wissen, wie die Nettokreditermächtigung nach seiner Auffassung abgelöst werden sollte. Denn es handle sich um eine vergleichsweise große Summe.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD antwortet, er habe seine Vorrednerin bei der gestrigen Beratung des Einzelplans 12 – Allgemeine Finanzverwaltung – so verstanden, dass auch nach dem Vorschlag der SPD verfahren werden könne. Von dieser Aussage sei sie gerade etwas abgerückt.

Die Abgeordnete der Fraktion der GRÜNE erwidert, die angesprochene Verpflichtung müsse bis zum Jahr 2020 aufgelöst sein. Sie wüsste nicht, wie dazu ansonsten in einem Jahr 1,5 Milliarden € bereitgestellt werden sollten.

Ihre gestrige Aussage sei gewesen, dass selbstverständlich immer Alternativen bestünden und auch dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion gefolgt werden könne. Sie habe aber auch noch einmal dargestellt, dass sie es für seriöser und vorsichtiger halte, grundsätzlich mit den Überschüssen zu kalkulieren, die für das vergangene Jahr berechnet worden seien. Die Höhe der Überschüsse könne sich ändern und sei nicht zwangsläufig in jedem Jahr gleich. Sie halte es für die bessere Maßnahme, vorsichtige Berechnungen durchzuführen und nicht Überschüsse zu vereinnahmen, die noch nicht klar berechnet seien.

Ein Vertreter des Rechnungshofs führt aus, das Land befinde sich in einer Übergangsphase und sei noch auf dem Weg, die Schuldenbremse einzuhalten. Allerdings werde eine Konjunkturkomponente auch bei einer endgültigen Schuldenbremse keinen Mechanismus zur Schuldentilgung darstellen, sondern einen Mechanismus, der dazu diene, die Schulden nicht ansteigen zu lassen.

Das Finanzministerium arbeite gegenwärtig an einer Vermögensrechnung. Sobald diese vorhanden sei, ergebe sich eine ganz andere Betrachtungsweise. Sowohl die Tilgung der Schulden auf der Passivseite der Bilanz als auch die Stärkung der Aktivseite nützten dem Eigenkapital.

Des Weiteren weise er relativierend auf Folgendes hin: Einschließlich der Mittel aus den beschlossenen Änderungsanträgen ergäben sich 3,8 Milliarden € für die Tilgung impliziter und expliziter Schulden. Würden davon die 2,7 Milliarden € an Überschüssen aus Vorjahren abgezogen, die zur Finanzierung des Haushalts zur Verfügung stünden, bleibe 1 Milliarde € übrig.

Die Position der SPD befinde sich nach ihrer eigenen Aussage in der Mitte zwischen den Lösungen, die einerseits von der FDP/DVP und andererseits von der Landesregierung verfolgt würden. Die Position des Rechnungshofs wiederum liege in der Mitte zwischen den von der SPD und der Landesregierung verfolgten Lösungen.

Der Rechnungshof habe mitgeteilt, dass die Maßnahmen, die eine Tilgung impliziter Schulden darstellten, in der Landeshaushaltsordnung genau definiert wer-

den sollten. In dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sei dies für zwei Maßnahmen erfolgt. Es ließe sich auch noch über andere Maßnahmen sprechen.

Hinsichtlich des Kriteriums der Zusätzlichkeit sei der Ansatz des Rechnungshofs ein anderer. Das Finanzministerium habe die mittelfristige Finanzplanung 2015 bis 2019 vor der Änderung der Landeshaushaltsordnung erstellt. Der Rechnungshof gleiche nun ab, ob gegenüber der Finanzplanung in den Haushalten zusätzlich Maßnahmen enthalten seien, die als Sanierungen gälten. Bei einzelnen Hochbaumaßnahmen lasse sich dies nicht genau sagen. Dafür sei bei den Erhaltungsmitteln für Straßenbau und Bauunterhalt ersichtlich, dass die Landesregierung sie gegenüber den alten Planungen aufgestockt habe.

In das Haushaltsjahr 2017 seien Ausgabereste in Höhe von 3,4 Milliarden € übertragen worden. Davon seien über 80 % rechtlich gebunden. Es könne unterschiedliche Auffassungen darüber geben, ob es sich dabei um implizite Schulden handle. Der Rechnungshof habe sich über diese Frage noch keine endgültige Meinung gebildet. Er persönlich würde sie bejahen und halte die Maßnahme für sinnvoll. Dies ergebe sich schon aus dem System des baden-württembergischen Haushalts, dem Sollabschluss und der Tatsache, dass das Land ab 2020 zur Deckung von Ausgaben keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfe.

Ausgabereste stellten keine virtuellen Gelder oder Buchungstricks dar. Es handle sich vielmehr um vom Landtag bewilligte Ausgaben. In der Vergangenheit sei die Höhe der Ausgabereste leider gestiegen und nicht gesunken. Wenn diese Ausgaben jedoch abfließen, müsse ihre Finanzierung auch hinterlegt werden.

Daher habe der Rechnungshof auch schon in seiner Denkschrift 2016 geschrieben, dass dieses Problem im Zuge der Schuldenbremse zu lösen sei, habe aber selbst keine Lösung angeboten. Er danke dem Finanzministerium deshalb, dass es das Thema von sich aus aufgegriffen habe. Dies sei notwendig gewesen.

Zur Deckung der Tilgungsverpflichtungen in Höhe von 3,8 Milliarden € für den Doppelhaushalt fehle noch der Ausweis von 600 Millionen €.

Nüchtern betrachtet, seien die Inhalte der Landeshaushaltsordnung zweitrangig. Beim Staatshaushaltsgesetz, das der Landtag im Dezember verabschiedete, handle es sich um ein Gesetz. Die Landtagsmehrheit werde im Dezember eine Konkretisierung des Begriffs der impliziten Verschuldung im Haushalt beschließen. Damit liege eine gesetzgeberische Definition dieses Begriffs vor. An ihr werde sich der Rechnungshof dann orientieren.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU bemerkt, die AfD habe bestritten, dass die Zuführungen zum Versorgungsfonds in Höhe von 120 Millionen € einen Beitrag zum Abbau der impliziten Verschuldung darstellten. Er bitte den Rechnungshof, dem Ausschuss seine Einschätzung hierzu mitzuteilen.

Der Vertreter des Rechnungshofs gibt bekannt, in Baden-Württemberg würden auch nach 2020 nicht Mittel in der Höhe zurückgelegt, die erforderlich sei, um die künftigen Pensionsverpflichtungen erfüllen zu können.

Wenn die Vermögensrechnung des Finanzministeriums vorliege, werde dem Rückstellungsbedarf für Beamtenpensionen auf der Passivseite der Bilanz kein entsprechender Posten auf der Aktivseite gegenüberstehen. Der Landeshaushalt werde dann praktisch eine Überschuldung aufweisen, deren Höhe abzuwarten bleibe.

Durch eine Erhöhung der Mittelzufuhr auf der Aktivseite der Bilanz steige auch das Eigenkapital und werde die Verschuldung abgebaut. Der Fokus in der Kammalistik richte sich allein auf die Kreditaufnahme, während er in der Doppik auf dem Eigenkapital, dem Vermögen liege. Die implizite Verschuldung stehe irgendwo zwischen diesen beiden Methoden.

Der Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP bringt vor, der Rechnungshof habe beispielsweise in seiner Denkschrift 2016 den Begriff der impliziten Verschuldung deutlich enger gefasst, als ihn die Landesregierung auslege. Ihn interessiere, ob ihm der Rechnungshof in dieser Einschätzung zustimme.

Der Vertreter des Rechnungshofs bejaht dies.

Ein Abgeordneter der Fraktion der AfD fragt, ob der Rechnungshof mit ihm darin einig sei, dass auch in der Doppik Rückstellungen dem Vermögen zugeordnet würden, während Rücklagen einen Verpflichtungscharakter hätten.

Der Vertreter des Rechnungshofs trägt vor, bei Rückstellungen handle es sich um Fremdkapital, bei Rücklagen hingegen um Vermögen. Die Passivseite der Bilanz bestehe aus Eigenkapital, Verbindlichkeiten und Rückstellungen, die Aktivseite aus Rücklagen. Unter Rücklagen verstehe er dabei Versorgungsrücklagen, die sich auf der Aktivseite der Bilanz des Landes finden würden. Dem stehe die Gewinnrücklage gegenüber, die bilanziell einen Teil des Eigenkapitals eines Unternehmens darstelle. Diese habe er aber nicht gemeint. Wenn Mittel in den Versorgungsfonds eingezahlt würden, werde die Aktivseite der Bilanz gestärkt.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion der AfD äußert, seines Erachtens gerate die Diskussion hier in den Bereich der Philosophie. Wie verantwortungsbewusst und nachhaltig in den vergangenen Jahrzehnten gehaushaltet worden sei, komme schon dadurch zum Vorschein, dass die amtierende Landesregierung, der er dies nicht zum Vorwurf mache, nicht in der Lage gewesen sei, die Frage nach den Pensionsverpflichtungen des Landes zu beantworten und dazu Angaben aus einem anderen Bundesland habe heranziehen müssen.

Bei dem hier gewählten philosophischen Ansatz bedeute die Bildung von Pensionsrücklagen selbstverständlich eine Reduzierung der impliziten Verschuldung. Andererseits stelle die Bildung von Pensionsrücklagen auch eine Verpflichtung der Landesregierung dar, der sie ohne Einführung des Begriffs der impliziten Verschuldung aus dem „normalen“ Landeshaushalt hätte nachkommen müssen.

Bevor der Fonds eingerichtet worden sei, habe eine Rücklage nicht stattgefunden; auch heute seien die Rücklagen viel zu niedrig. In jedem Unternehmen müssten weit höhere Rückstellungen gebildet werden.

Der Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP merkt an, die Zuführung an die Versorgungsrücklage erfolge nur bis Ende 2017. Er wolle wissen, was die Landesregierung bezüglich der Versorgungsrücklage plane und ob ab 2018 nach und nach Entnahmen aus der Versorgungsrücklage getätigt würden.

Die Ministerin für Finanzen legt dar, die Versorgungsrücklage beruhe auf einer bundesgesetzlichen Regelung. Die Zuführung an die Versorgungsrücklage sei bis zum 31. Dezember 2017 befristet. Aus diesem Grund habe die Landesregierung festgestellt, dass die Zuführung an den Versorgungsfonds erhöht werden müsse. Die monatliche Zuführung steige von bislang 500 € auf 750 € für neu besetzte Stellen und auf 1 000 € für neu geschaffene Stellen. Des Weiteren erfolgten zusätzliche Einzahlungen in den Versorgungsfonds.

In absehbarer Zeit sollten keine Entnahmen aus der Versorgungsrücklage oder dem Versorgungsfonds geplant werden. Sie hoffe, dass sich darin alle hier Anwesenden einig seien. Vielmehr müsse versucht werden, für Zeiten, in denen die Belastung am höchsten sei, mehr Vorsorge zu treffen als bislang.

Der Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP bringt vor, ursprünglich sei geplant gewesen, die Versorgungsrücklage zu leeren, wenn die Belastung durch die Generation der sogenannten Babyboomer am höchsten sein werde. Der demografische Peak trete etwa um das Jahr 2025 auf. Er frage, ob darüber nachgedacht werde, die Versorgungsrücklage bzw. den Versorgungsfonds ab 2021, 2022 zu leeren, um den erwähnten Peak abzufangen.

Die Ministerin für Finanzen bekräftigt, die Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds sollten nicht geleert werden. Vielmehr sollte weiter angespart werden. Sie fügt hinzu, sie wäre dankbar, wenn der Haushaltsgesetzgeber allgemein die gleiche Meinung verträte und sie insofern unterstützen würde. Ihres Erachtens wäre es falsch, diese Rücklagen zu früh anzugreifen. Stattdessen müssten weitere Mittel zugeführt werden.

Nach dem Stand zum 30. September 2017 betrage das Volumen der Versorgungsrücklage ca. 3,8 Milliarden €, das Volumen des Versorgungsfonds rund 2,5 Milliarden €.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD merkt an, auch seines Erachtens sei es gegenwärtig nicht notwendig, auf die Rücklagen zuzugreifen.

Abstimmung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 16/2861,
insgesamt wird mehrheitlich abgelehnt.

12.12.2017

Tobias Wald