

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018
– Drucksache 16/4404**

Denkschrift 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018 zu Beitrag Nr. 4 – Drucksache 16/4404 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die im Haushaltsvollzug umgesetzten Maßnahmen zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtung jährlich in einer zusammenfassenden Darstellung im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung des Landes nachzuweisen;
 2. nach Abschluss jedes Haushaltsjahres dem Landtag über die aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung finanzierten Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie die dafür jeweils aufgewendeten Mittel im Einzelnen zu berichten. Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten unter 2 Mio. EUR können zusammengefasst werden;
 3. künftig im Straßenbau eine möglichst vollständige Verwendung der etatisierten Erhaltungsmittel für diesen Zweck im Vollzug anzustreben und im Zuge der Planaufstellung zum Doppelhaushalt 2020/21 die Ansätze im Rahmen der verfügbaren Mittel entsprechend anzupassen. Hierzu sollte der Umfang der zu Lasten des Erhaltungstitels bestehenden Deckungsfähigkeiten nochmals kritisch geprüft werden;
 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2019 zu berichten.

17. 01. 2019

Der Berichterstatter:

Dr. Rainer Podeswa

Der Vorsitzende:

Rainer Stickelberger

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 16/4404 in seiner 37. Sitzung am 17. Januar 2019. Für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum sind diesem Bericht als *Anlagen 1 und 2* eine Anregung des Rechnungshofs sowie ein Antrag von Abgeordneten der Grünen und der CDU beigefügt.

Der Berichterstatter trug vor, der Rechnungshof habe das System zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme sowie die Neuregelung zur impliziten Verschuldung in mehreren Denkschriftbeiträgen bereits näher beschrieben. Die zulässige Kreditaufnahme werde jährlich als Ex-ante- und Ex-post-Wert berechnet. Weiche danach die Höhe der tatsächlich in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen von der zulässigen Kreditaufnahme – ex post – ab, werde die Differenz auf ein Kontrollkonto gebucht. Obwohl in den Jahren 2013 bis 2016 auch negative Beträge auf das Kontrollkonto gebucht worden seien, habe dieses bis einschließlich 2016 jedes Jahr einen positiven Saldo aufgewiesen. Dieser habe 2016 bei 185 Millionen € gelegen.

Ex post ergebe sich für das Jahr 2017 ein Unterschiedsbetrag zwischen der Tilgungsverpflichtung und der Tilgung impliziter Schulden von minus 827 Millionen €. Dieser Betrag sei auf das Kontrollkonto zu buchen. Bei vollständiger Anrechnung des Unterschiedsbetrags würde das Kontrollkonto einen Stand von minus 642 Millionen € aufweisen. Nach § 18 Absatz 5 Satz 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) sei bei einem negativen Stand des Kontrollkontos auf dessen Ausgleich hinzuwirken.

Seit dem 1. Januar 2017 könne die Tilgungsverpflichtung nach der Verordnung zu § 18 LHO auch durch den Abbau der sogenannten impliziten Verschuldung erfüllt werden. Die für 2017 im Haushaltsvollzug ex ante vorgesehene Tilgungsverpflichtung habe 410 Millionen € betragen. Von der Landesregierung seien Maßnahmen zur Tilgung impliziter Schulden im Haushaltsplan auch etatisiert worden.

Im Doppelhaushalt 2018/2019 müsse das Land ex ante insgesamt 3,8 Milliarden € an Schulden tilgen. Die Landesregierung komme dieser Verpflichtung nach und wolle 2018 und 2019 mit insgesamt 500 Millionen € erstmals in nennenswertem Umfang Kreditmarktschulden tilgen. Mit einem Volumen von 3,3 Milliarden € entfalle der Großteil der Tilgungsmaßnahmen allerdings auf die Tilgung impliziter Schulden. Selbstverständlich müsse kontrolliert werden bzw. nachvollziehbar sein, dass das Land dieser Tilgung impliziter Schulden auch nachkomme.

Im Haushaltsjahr 2017 hätten erstmals Sanierungsmittel in Höhe von 227 Millionen € zum Abbau der impliziten Schulden zur Verfügung gestanden. Hiervon sei nur die Hälfte abgerufen worden. Die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel müsse transparenter dargestellt werden.

Die Regierungsfraktionen hätten in ihrem Antrag (*Anlage 2*) den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage 1*) im Wesentlichen wortgleich übernommen. Er schließe sich dem Antrag der Regierungsfraktionen an.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP unterstrich, seine Fraktion halte es für nicht sachgerecht, dass Mittel zur Tilgung impliziter Schulden für die Bestreitung von Personalkosten im Verkehrsbereich verwendet worden seien.

Satz 1 in Ziffer 3 des Beschlussvorschlags des Rechnungshofs laute:

künftig im Straßenbau eine vollständige Verwendung der etatisierten Erhaltungsmittel für diesen Zweck im Vollzug sicherzustellen.

Demgegenüber sprächen Grüne und CDU in ihrem Antrag nur von einer „möglichst vollständigen Verwendung“ und hätten zudem das Wort „sicherzustellen“ aus dem Rechnungshofsvorschlag durch den Begriff „anzustreben“ ersetzt. Dies sei eine „schwammige“ Formulierung.

Daher lehne die FDP/DVP den Antrag der Regierungsfraktionen ab und unterstütze den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs.

Eine Abgeordnete der Grünen zeigte auf, CDU und Grüne hätten in ihrem Antrag die richtigen Empfehlungen des Rechnungshofs nach mehr Transparenz und einer detaillierteren Darstellung aufgenommen. Die entsprechende Umsetzung müsse allerdings auch praktikabel und vom Aufwand her leistbar sein. Deshalb hätten die Regierungsfractionen in Ziffer 2 ihres Antrags die Formulierung eingefügt, dass Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten unter 2 Millionen € bei der Berichterstattung zusammengefasst werden könnten.

Ziffer 3 des Antrags von CDU und Grünen wiederum beinhalte gegenüber Ziffer 3 des Rechnungshofsvorschlags einige Änderungen. Im Haushaltsvollzug werde auch eine gewisse Flexibilität benötigt. Dies sei in den vergangenen Jahren und unter anderen Regierungen ebenso der Fall gewesen. Dennoch sei es richtig, den Umfang der zulasten des Erhaltungstitels bestehenden Deckungsfähigkeiten nochmals kritisch zu prüfen.

Schließlich solle die Landesregierung dem Antrag zufolge dem Landtag bis Ende 2019 über das Veranlasste berichten. Wenn dann detaillierter ersichtlich sei, wie viele Mittel abgerufen und welche Maßnahmen umgesetzt worden seien, könnten noch einmal entsprechende Konsequenzen gezogen werden.

Ein Abgeordneter der SPD bemerkte, der Antrag der Regierungsfractionen habe die SPD ca. eine halbe Stunde vor Beginn dieser Sitzung erreicht. In dem Antrag gehe es um eine substanzielle Frage, bei der die Regierungskoalition offenbar Bedarf gesehen habe, ihre bisherige Haltung zu ändern. Insofern wäre es angemessen gewesen, den Antrag zu einem früheren Zeitpunkt vorzulegen. Das jetzt praktizierte Verfahren halte er den anderen Fraktionen gegenüber für nicht zumutbar.

Für die Regierungskoalition hätte schon früher Gelegenheit bestanden, die Gedanken aufzugreifen, die der Rechnungshof in seinem Beitrag jetzt ausspreche, und sich dessen Empfehlungen anzuschließen. Der Rechnungshof nehme in seinem Beitrag die Befürchtung auf, die FDP/DVP und SPD bereits geäußert hätten, wonach die fehlende Definition von impliziter Verschuldung und die mangelnde Transparenz auch beim Thema Kontrollkonto zu Schwierigkeiten führen werde. Wenn Mittel zum Abbau der impliziten Verschuldung für Personalaufwendungen im Verkehrsbereich verwandt würden, sei dies eine exzessive Auslegung des Begriffs der impliziten Verschuldung.

Die Erfahrungen in der Vergangenheit hätten gezeigt, dass jetzt nachgesteuert werden müsse. Er sehe durchaus einen Unterschied zwischen der Position des Rechnungshofs und der der Regierungskoalition. Der Beschlussvorschlag des Rechnungshofs sei deutlicher, was den Bereich des Verkehrsministeriums betreffe, und auch in Ziffer 2 hilfreicher als das, was Grüne und CDU beantragten. Er biete an, den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs zum Antrag zu erheben, es sei denn, der Rechnungshof würde dies nicht als notwendig erachten.

Ein Abgeordneter der CDU stellte klar, nach dem kürzlich verabschiedeten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2018/2019 würden 1,25 Milliarden € an Kreditmarktschulden getilgt. Der Berichterstatter habe zuvor noch auf den alten Stand von 500 Millionen € verwiesen. Der Abgeordnete fuhr fort, zudem würden Kreditermächtigungen in Höhe von 1,5 Milliarden € mit barem Geld abgelöst.

Der Beitrag des Rechnungshofs sei sicherlich sehr hilfreich gewesen, was die Frage angehe, wie sich der Abbau der impliziten Verschuldung nachvollziehen lasse. Gerade im Verkehrsbereich würden sehr viele kleinere Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Es habe keinen Sinn, detailliert für jede Maßnahme aufzulisten, ob sie aus der Rücklage für Maßnahmen zum Abbau der impliziten Verschuldung finanziert worden sei. Insofern hätten CDU und Grüne in Ziffer 2 ihres Antrags noch den Satz aufgenommen:

Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten unter 2 Millionen € können zusammengefasst werden.

Ein Teil der Planungskosten im Verkehrsetat sei schon früher über die Deckungsfähigkeit mit anderen Haushaltstiteln finanziert worden. Um Straßen zu sanieren und damit die implizite Verschuldung abzubauen, werde Personal benötigt. Insofern

sei der beschrittene Weg grundsätzlich richtig. Dies werde auch daran deutlich, dass nicht nur die Bundesmittel vollständig abgerufen würden, sodass auch damit die Infrastruktur im Land nun vollständiger erhalten werde. Vielmehr hätten auch die Sanierungsausgaben des Landes in Bezug auf seine eigenen Straßen erheblich zugenommen.

Es sei einerseits unbefriedigend, wenn Mittel zu einem nicht unerheblichen Teil nicht für den eigentlichen Zweck verwendet würden. Deshalb beantragten die Regierungsfractionen, künftig anders zu verfahren. Andererseits wäre es für die Infrastruktur eher nicht hilfreich, wenn die bestehenden Deckungsfähigkeiten zulasten des Erhaltungstitels ganz gestrichen würden. Vielmehr sei es sinnvoll, an den Deckungsfähigkeiten, wenn auch in viel geringerem Umfang als bisher, festzuhalten.

Vom Verkehrsministerium werde eine Übersicht benötigt, wie derzeit die Mittel verausgabt würden. Demnächst übernehme der Bund die Verwaltung der Autobahnen. Somit sei auch eine Übersicht über die Planungsmittel erforderlich, die das Land heute im Hinblick auf Bundes- und Landesstraßen übernehme.

Vor diesem Hintergrund sei der Antrag der Regierungsfractionen ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Der Berichterstatter wies darauf hin, er teile die Ausführungen seines Vorredners mit Ausnahme eines Punktes vollumfänglich: dass nämlich Personalaufwendungen als Tilgung impliziter Schulden benannt würden, halte er für einen „Sündenfall“. In ersten Ansätzen lasse sich schon eine missbräuchliche Auslegung des Begriffs der Tilgung impliziter Schulden feststellen. Es sei sehr kritisch zu kontrollieren, dass diese Auslegung nicht überdehnt werde.

Wenn Kreditmarktschulden getilgt würden, sei genau bekannt, welchen Betrag dies umfasse. Daher sei klar, dass auch die Tilgung impliziter Schulden nachvollziehbar sein müsse.

Gemäß Ziffer 2 des Antrags der Regierungsfractionen sollten Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten unter 2 Millionen € bei der Berichterstattung zusammengefasst werden können. Dem schließe er sich an. Sinnvoll sei auch, im Straßenbau eine vollständige Verwendung der etatisierten Erhaltungsmittel für diesen Zweck im Vollzug „anzustreben“ und nicht die absolute Formulierung zu wählen, die im Beschlussvorschlag des Rechnungshofs stehe.

Ein Vertreter des Rechnungshofs führte aus, nach den Rechtsvorschriften gelte die Zuführung zur Rücklage bereits als Tilgung impliziter Schulden. Mit Ablauf der Haushaltsjahre 2018 und 2019 werde die Tilgungsverpflichtung also zunächst erfüllt sein. Vermutlich würden die Mittel aber erst einige Jahre später abfließen. Deshalb halte es der Rechnungshof für erforderlich, dass geprüft werde, ob die Mittel in den Folgejahren tatsächlich für Sanierungsmaßnahmen verwendet würden.

Es sei sicherlich richtig, für die notwendige Information des Parlaments über die aus der Rücklage finanzierten Erhaltungsmaßnahmen einen Weg zu finden, der keine übermäßige Bürokratie verursache. Insofern sei es sinnvoll, eine Grenze einzuziehen. Ob diese mit „Gesamtbaukosten unter 2 Millionen €“, wie von den Regierungsfractionen beantragt, richtig gesetzt sei, könne er spontan nicht beurteilen. Wichtiger sei eher, dass der erste Bericht für das Jahr 2018 relativ bald erstellt werde. Nach dessen Vorlage könne sich das Parlament mit der Frage befassen, ob der Bericht aussagekräftig sei.

Schon in der Vergangenheit habe man Mittel, die für die Erhaltung veranschlagt worden seien, im Ist für die Planung ausgegeben. Beim Hochbau sei die Planung von Landes- und von Bundesbaumaßnahmen getrennt. In dem hier angesprochenen Bereich jedoch bestehe ein einziger Titel für die Planung von Landes- und Bundesstraßenbau. Dies sei in gewisser Weise problematisch.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, die zulasten des Erhaltungstitels bestehenden Deckungsfähigkeiten zu streichen oder einzugrenzen, habe sich durch Zeitablauf überholt. Der Rechnungshof halte den Vorschlag dennoch für richtig. Im

Zuge der Beratung des Haushalts 2020/2021 werde der Haushaltsgesetzgeber über die Deckungsfähigkeiten zu entscheiden haben. Insofern sei der Berichtstermin „31. Dezember 2019“, den die Regierungsfractionen in ihrem Antrag vorsähen, unwirksam, da der Landtag den Haushalt zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen habe.

Aus pragmatischen Gründen könne der Rechnungshof mit dem jetzt vorliegenden Antrag der Regierungsfractionen leben.

Der Abgeordnete der SPD betonte, für ihn seien die Ausführungen seines Vorredners nicht ganz nachvollziehbar. So empfehle der Rechnungshof in Ziffer 4 seines Beschlussvorschlages selbst, die Landesregierung zu ersuchen, dem Landtag bis Mitte dieses Jahres über das Veranlasste zu berichten. Im Bereich des Verkehrsministeriums habe eine ernste Situation bestanden. Daher meine er, dass es gut wäre – vielleicht auch zur Vorbereitung auf die Beratung des Doppelhaushalts 2020/2021 –, wenn die Landesregierung dem Landtag bis 30. Juni 2019 berichten würde, wie sie tatsächlich auf einen Ausgleich hinwirke. Der Bericht sollte sich in diesem Sinn nicht nur auf die Vergangenheit beziehen.

Er erhebe den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage 1*) zum Antrag.

Der Abgeordnete der FDP/DVP merkte an, seine Fraktion schließe sich Letzterem an.

Die Staatssekretärin im Ministerium für Finanzen erklärte, die zulasten des Erhaltungstitels bestehenden Deckungsfähigkeiten seien schon in vergangenen Legislaturperioden ein Thema gewesen. Sie habe Zweifel, dass die Deckungsfähigkeiten als solche das große Problem darstellten. Es liege vielleicht eher in dem Umfang, in dem diese Möglichkeit genutzt worden sei. Deshalb habe die Landesregierung das Anliegen des Rechnungshofs aufgegriffen und im Haushalt 2019 sowie in der mittelfristigen Finanzplanung für die Straßenbaubereiche eine bedarfsgerechtere Ausstattung vorgesehen. Die Landesregierung meine, dass sie sich damit auf dem richtigen Weg befinde. Sie (Rednerin) verstehe auch Ziffer 3 des Antrags von Grünen und CDU im Sinne eines Ersuchens an die Landesregierung, dafür zu sorgen, dass das angesprochene Problem künftig nicht mehr in der bisherigen Form auf-trete.

Schließlich scheine hier kein Dissens mehr zu bestehen, dass über Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten unter 2 Millionen € zusammengefasst berichtet werden könne, wie es die Regierungsfractionen in Ziffer 2 ihres Antrags begehrt. Sie weise in diesem Zusammenhang noch darauf hin, dass bei der Etatisierung ein gewisser Unterschied zwischen Hochbau und Straßenbau bestehe. So würden beim Hochbau Einzelbaumaßnahmen ab einem Volumen von 2 Millionen € in der Regel als Einzelmaßnahme etatisiert. Die Mittel wiederum flössen erst im Rahmen des Baufortschritts ab. Dies könne sich über mehrere Jahre erstrecken. Beim Straßenbau hingegen werde eher in „Jahresscheiben“ gerechnet.

Im Vorfeld sei darüber diskutiert worden, inwieweit es ermöglicht werden solle, auch für Planungskosten Mittel zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtung einzusetzen. Zu einer Baumaßnahme gehöre auch Planung. Diese wiederum könne entweder über eigenes Personal oder über die Vergabe von Aufträgen erfolgen. Sie gehe davon aus, dass sich die Landesregierung bei der Umsetzung in diesem Zusammenhang an das halte, was ursprünglich vereinbart worden sei.

Daraufhin lehnte der Ausschuss den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage 1*) mehrheitlich ab. Dem Antrag der Regierungsfractionen hingegen (*Anlage 2*) wurde mehrheitlich zugestimmt.

30. 01. 2019

Dr. Podeswa

Anlage 1

**Rechnungshof
Baden-Württemberg**

**Denkschrift 2018
Beitrag Nr. 4/Seite 52**

Anregung

**für eine Beschlussempfehlung
des Ausschusses für Finanzen**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018
– Drucksache 16/4404**

**Denkschrift 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-
Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018 zu Beitrag Nr. 4 – Drucksache 16/4404 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die im Haushaltsvollzug umgesetzten Maßnahmen zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtung jährlich in einer zusammenfassenden Darstellung im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung des Landes nachzuweisen;
 2. nach Abschluss jedes Haushaltsjahres dem Landtag über die aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung finanzierten Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie die dafür jeweils aufgewendeten Mittel im Einzelnen zu berichten;
 3. künftig im Straßenbau eine möglichst vollständige Verwendung der etatisierten Erhaltungsmittel für diesen Zweck im Vollzug sicherzustellen. Hierzu sollten die zu Lasten des Erhaltungstitels bestehenden Deckungsfähigkeiten gestrichen oder eingegrenzt werden;
 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. Juni 2019 zu berichten.

Karlsruhe, 30. Oktober 2018

gez. Günther Benz

gez. Dr. Georg Walch

Anlage 2

Zu TOP 8 Nr. 4
37. FinA / 17. Januar 2019

Landtag von Baden-Württemberg
16. Wahlperiode

Antrag

der Abg. Thekla Walker u. a. GRÜNE und
der Abg. Tobias Wald u. a. CDU

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018
– Drucksache 16/4404

Denkschrift 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-
Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018 zu Beitrag Nr. 4 – Drucksache 16/4404 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die im Haushaltsvollzug umgesetzten Maßnahmen zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtung jährlich in einer zusammenfassenden Darstellung im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung des Landes nachzuweisen;
 2. nach Abschluss jedes Haushaltsjahres dem Landtag über die aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung finanzierten Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie die dafür jeweils aufgewendeten Mittel im Einzelnen zu berichten. Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten unter 2 Mio. EUR können zusammengefasst werden;
 3. künftig im Straßenbau eine möglichst vollständige Verwendung der etatisierten Erhaltungsmittel für diesen Zweck im Vollzug anzustreben und im Zuge der Planaufstellung zum Doppelhaushalt 2020/21 die Ansätze im Rahmen der verfügbaren Mittel entsprechend anzupassen. Hierzu sollte der Umfang der zu Lasten des Erhaltungstitels bestehenden Deckungsfähigkeiten nochmals kritisch geprüft werden;
 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2019 zu berichten.

17. 01. 2019

Walker, Bay, Manfred Kern, Lindlohr, Saebel, Salomon GRÜNE

Wald, Klein, Kößler, Mack, Paal, Dr. Schütte CDU