



UNTERRICHTUNG DES LANDTAGS UND DER STAATSREGIERUNG

zu ausgewählten Entwicklungen
der Haushaltslage 2020 bis 2022

Februar 2022



Ausgewählte Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022

Unterrichtung des Landtags
und der Staatsregierung

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN	4
ANLASS UND GEGENSTAND DER UNTERRICHTUNG	6
1 Finanzierungsrahmen Corona	7
1.1 Staatshaushalt: Corona-Maßnahmen	9
1.2 Außerhalb des Staatshaushalts: Sondervermögen - BayernFonds	11
2 Entwicklung des Gesamthaushalts	13
2.1 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben	13
2.2 Haushaltsplanung 2022	14
3 Kreditermächtigungen	18
3.1 Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Corona- Maßnahmen	18
3.2 Einhaltung der Schuldenbremse	21
3.3 Zusammenfassende Betrachtung	23
4 Verschuldung im Staatshaushalt	25
5 Schuldenaufnahme außerhalb des Staatshaushalts im Sondervermögen BayernFonds	29

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BayernLB	Bayerische Landesbank, Anstalt des öffentlichen Rechts
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bek. vom 16.04.2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.04.2021 (GVBl. S. 184)
BayFoG	BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz vom 27.04.2020 (GVBl. S. 230, BayRS 670-1-F)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung in der in der Bayerischen Rechtsammlung (BayRS 630-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150)
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
Bek.	Bekanntmachung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BÜG	Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern in der in der Bayerischen Rechtsammlung (BayRS 66-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150)
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bek. vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
E-HG	Entwurf des Haushaltsgesetzes
ebd.	Ebenda
Fn.	Fußnote
GVBL	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
i. d. F.	in der Fassung
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) in der Fassung der Bek. vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162)
KVB	Kreisverwaltungsbehörde(n)
LfA	LfA Förderbank Bayern, Anstalt des öffentlichen Rechts
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
Rdnr.	Randnummer

SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung – vom 20.12.1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Art. 14 G zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162)
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Stabilisierungsfonds-gesetz	Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 17.10.2008 (BGBl. I S. 1982), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änderung des StabilisierungsfondsG und des WirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsG vom 20.12.2021 (BGBl. I S. 5247)
StMWK	Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (des Haushaltsplans)
TNr./TNrn.	Textnummer / Textnummern

ANLASS UND GEGENSTAND DER UNTERRICHTUNG

Der Landtag wird ab dem 15.02.2022 den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 beraten. Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat im Staatshaushalt bereits tiefe Spuren hinterlassen: Der haushaltmäßige Schuldenstand beläuft sich Ende 2020 auf 34,1 Milliarden € (+ 26,6 %) und könnte bis Ende 2022 im ungünstigsten Fall auf 46,8 Milliarden € ansteigen. Der Schuldenstand wird sich damit innerhalb von drei Jahren enorm erhöhen. Das Große Kollegium des ORH hat daher beschlossen, den Landtag und die Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage zu unterrichten und Anregungen zu geben.

Die Einhaltung der Schuldenbremse ist ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltsführung. Notlagenkredite dürfen als nur ganz ausnahmsweise mögliche Neuverschuldung ausschließlich zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang hat große Bedeutung, ob finanzielle Spielräume vorhanden sind, um die Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Dazu weist der ORH darauf hin, dass der Freistaat 2021 insgesamt 5,1 Milliarden € mehr Steuern eingenommen hat, als noch im Haushaltsgesetz 2021 veranschlagt waren.

Auch vor dem Hintergrund der erheblichen Steuermehreinnahmen empfiehlt der ORH der Staatsregierung, eine dauerhafte Reduzierung des bisherigen Gesamtkreditrahmens seit 2020 von 20,0 Mrd. € zu prüfen und die sich daraus ergebende Höhe der Kreditaufnahme 2022 substantiell begründet dem Landtag vorzulegen.

Zudem empfiehlt der ORH der Staatsregierung, für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) sowie für die Hightech Agenda Plus zu prüfen und dem Landtag substantiell zu begründen, ob diese vollständig den Voraussetzungen der Kreditfinanzierung genügen. Bisher begründet der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 alle Maßnahmen nur ganz allgemein als „konjunkturstabilisierende Maßnahmen“. Deshalb empfiehlt der ORH, näher aufzuzeigen, welche Wirkungen von den konkreten Maßnahmen final für die Überwindung der Notlage erwartet werden können.

Ausgewählte Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022

1 Finanzierungsrahmen Corona

Der Finanzierungsrahmen 2021 für Corona-Maßnahmen inklusive des Sondervermögens BayernFonds umfasste 69,8 Mrd. €

Der ORH erkennt die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie grundsätzlich an, wobei es einen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang zwischen der Nettokreditaufnahme und der Notlage geben muss.

Eine Ausnahme von der Schuldenbremse ist für Corona-Maßnahmen grundsätzlich zulässig. Unbeschadet dessen sind alle Möglichkeiten zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme in Betracht zu ziehen, da die Grundsätze von Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

Zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden 2020 bis 2022 erhebliche Mittel veranschlagt bzw. Ermächtigungen zu Bürgerschaftsübernahmen¹ geschaffen. Diese Maßnahmen werden zum einen über den Staatshaushalt, insbesondere beim Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und 2022 erstmals beim neuen Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm) sowie zum anderen - außerhalb des Staatshaushalts - im Sondervermögen BayernFonds abgewickelt.

Der ORH erkennt die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie grundsätzlich an, wobei es einen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang zwischen der Nettokreditaufnahme und der Notlage geben muss.

¹ Art. 8 Abs. 22, 2. NHG 2020, Art. 8 Abs. 13 HG 2021 und Art. 8 Abs. 14 E-HG 2022.

Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen (Mio. €)						Tabelle 1
	2020		2021			
	Soll	Ist	Soll	aus 2020 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen	Summe	
Allgemeiner Haushalt	32.000,0	8.185,8	11.635,4	12.124,2	23.759,6	
davon Kreditermächtigungen (Kap. 13 19)	20.000,0	7.208,0	11.635,4	1.102,0	12.737,4	
Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern	12.000,0	977,8	0,0	11.022,2	11.022,2	
Sondervermögen BayernFonds	46.000,0	1,3	0,0	45.998,7	45.998,7	
davon Kreditermächtigung	20.000,0	1,3	0,0	19.998,7	19.998,7	
Gewährleistungsermächtigung	26.000,0	0,0	0,0	26.000,0	26.000,0	
Summe	78.000,0	8.187,1	11.635,4	58.122,9	69.758,3	

Der Finanzierungsrahmen **2020** betrug 78,0 Mrd. €; hiervon wurden 8,2 Mrd. € (10,5 %) tatsächlich in Anspruch genommen. Von den 2020 nicht benötigten Ermächtigungen und dem Bürgschaftsrahmen standen 58,1 Mrd. € im Jahr 2021 weiterhin zur Verfügung. Zusammen mit den neu veranschlagten Kreditermächtigungen von 11,6 Mrd. € (vgl. TNr. 3) betrug der Finanzierungsrahmen **2021** insgesamt 69,8 Mrd. €. Hiervon wurden im Jahr 2021 rd. 4,8 % in Anspruch genommen.

Die Corona-Maßnahmen sollen auch im Jahr **2022** fortgesetzt werden. Hierfür sieht der Regierungsentwurf im Staatshaushalt² neben dem Sonderfonds Corona-Pandemie ein neues Kapitel 13 18 - Corona-Investitionsprogramm vor. Zudem soll gemäß der grundsätzlichen Kabinettsentscheidung vom 07.12.2021 die Laufzeit der BayernFonds-Maßnahmen voraussichtlich bis zum 30.06.2022 verlängert werden. Dabei ist zudem eine Reduzierung der Kreditermächtigung von bisher 20,0 Mrd. € auf nunmehr 10,0 Mrd. € sowie des Gewährleistungsermächtigungsrahmens von bisher 26,0 Mrd. € auf nunmehr 6,5 Mrd. € vorgesehen (vgl. TNr. 1.2). Der Finanzierungsrahmen **2022** wird danach voraussichtlich noch 36,9 Mrd. €³ betragen, da die 2021 nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen auf 2022 übertragen werden (s. a. TNrn. 1.1 und 3).

Ein weiterer Handlungsspielraum des Freistaates Bayern bei der Unterstützung bayerischer Unternehmen zur Überwindung der Corona-Krise ergibt sich dadurch, dass mit dem HG 2021⁴ der Ermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 2,25 Mrd. € um 2,75 auf 5,0 Mrd. € angehoben wurde. Für die Ausreichung dieser Mittel ist kein zwingender Corona-Bezug erforderlich.

² Vgl. E-HG 2022 vom 03.12.2021, LT-Drs. 18/19171.

³ Die Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2021 standen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht endgültig fest.

⁴ Vgl. Art. 11 HG 2021.

1.1 Staatshaushalt: Corona-Maßnahmen

Grundsätzlich ist der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Schuldenbremse).⁵ Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV möglich. Diese seien laut der amtlichen Erläuterung zum HG 2021⁶ erfüllt, da in der Corona-Pandemie eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation zu sehen sei, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und welche die staatliche Finanzlage absehbar erheblich beeinträchtige.

Mit dem Haushalt für das Jahr 2021 sollte wie bereits 2020⁷ auf die Corona-Pandemie reagiert und die bayerische Wirtschaft und das Gesundheitssystem weiter gestärkt werden. Die Ausgaben, die in diesem Zusammenhang stehen, wurden im Kapitel 13 19 - Sonderfonds Corona-Pandemie - abgebildet. Um die dafür geplanten Maßnahmen sowie die krisenbedingten Mindereinnahmen zu finanzieren, sah das HG 2021 eine Kreditermächtigung von 11,6 Mrd. € vor.

Ergänzend zu den Leistungen des Freistaates werden u. a. vom Bund Mittel für die Bewältigung der Corona-Pandemie bereitgestellt. Diese durchlaufenden (Bundes-)Mittel werden ebenfalls über den Staatshaushalt bei Kap. 13 19 abgewickelt.

Die Entwicklung der geplanten Einnahmen und Ausgaben für Corona-Maßnahmen stellt sich wie folgt dar:

⁵ Art. 82 Abs. 1 BV, Art. 18 Abs. 1 BayHO.

⁶ Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2021 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2021/haushaltsplan/, Seite 34 ff., abgerufen am 21.12.2021).

⁷ Erläuterung zu § 1 Nr. 3 1. NHG 2019/2020 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf, S. 17 ff., abgerufen am 11.02.2021) und Erläuterung zu § 1 Nr. 2 2. NHG 2020 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf, S. 9 ff., abgerufen am 11.02.2021).

Corona-Maßnahmen im Staatshaushalt (Mrd. €)				Tabelle 2	
	2020		2021	2022 ¹	
	Soll	Ist	Soll	Soll	
Einnahmen (Kap. 13 19)	20,0	12,7	12,4	6,0	
davon aus Krediten	20,0	7,2	11,6	5,8	
sonstige Einnahmen	0,0	0,1	0,0	0,0	
aus Erstattungen von Sozialversicherungsträgern sowie der KVB Bund und Bayern	---	---	0,3	0,0	
Hilfen des Bundes im Rahmen des Aktionsprogrammes "Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche" (Umsatzsteuer-Vorwegbetrag)	---	---	---	0,1	
aus Bundesmitteln	0,0	5,4	0,4	0,0	
darunter für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden	0,0	1,1	0,0	0,0	
für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111 d SGB V	0,0	1,6	0,0	0,0	
für Corona Soforthilfen sowie Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen	0,0	2,2	0,4	0,0	
Ausgleich krisenbedingter staatlicher Mindereinnahmen	0,0	- 1,7	- 3,6	0,0	
Ausgaben	20,0	8,8	8,8	6,0	
davon zur Finanzierung der Hightech Agenda Plus	---	---	0,4	0,4	
Globale Minderausgabe zur Minderung des Kreditbedarfs beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	---	---	---	- 0,7	
für Zinsausgaben und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung (Kap. 13 19)	---	---	0,1	0,2	
für Landesleistungen beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	20,0	3,5	7,9	4,5	
darunter zur Verstärkung der im Kap. 13 19 vorgesehen Ausgaben (ab 2021: "Vorsorgeansatz")	20,0	0,0	2,4	0,0	
für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden (Landesanteil)	---	1,3	0,0	0,0	
für den Bereich Gesundheit und Pflege	---	1,1	3,6	4,0	
für die Einrichtung und den Betrieb von lokalen Teststellen	---	0,0	0,4	0,0	
für finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinika, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten	---	0,3	0,4	0,3	
für Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls	---	0,0	0,3	0,0	
für den Rettungsschirm Kunst	---	0,1	0,3	0,0	
für die Soforthilfen Corona und Lockdown-Hilfen	---	0,3	0,0	0,0	
für Bundesleistungen beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	0,0	5,3	0,4	0,1	
darunter für Corona Soforthilfen sowie Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen	0,0	2,2	0,4	0,0	
für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111 d SGB V	0,0	1,5	0,0	0,0	
für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden (Bundesanteil)	0,0	1,1	0,0	0,0	
für Landesleistungen beim Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)	---	---	---	1,5	
darunter Modernisierung der kommunalen und staatlichen Infrastruktur	---	---	---	1,3	
Klimaschutzmaßnahmen	---	---	---	0,1	
Digitalisierung der Verwaltung	---	---	---	0,1	

¹ Stand: Gesetzesentwurf der Staatsregierung zum HG 2022 vom 03.12.2021, LT-Drs. 18/19171.

2022 sind laut dem E-HG 2022 neue Kreditermächtigungen von 5,8 Mrd. € vorgesehen. Danach sollen mit diesen Kreditermächtigungen neben den Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) auch die Ausgaben des neuen Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18), der Hightech Agenda Plus sowie coronabedingte Mindereinnahmen gedeckt werden.⁸ Ziel ist lt. Begründung zum E-HG 2022, dass die tatsächlichen Finanzbedarfe 2020 und 2021 sowie die neue Kreditermächtigung 2022 zusammengerechnet den bisherigen Gesamtkreditrahmen 2020 in Höhe von 20,0 Mrd. € nicht übersteigen. Damit der Gesamtkreditrahmen von 20 Mrd. € eingehalten und nicht weiter erhöht wird, müssen beim Haushaltsabschluss 2021 mindestens 5,8 Mrd. € in Abgang gestellt werden.

⁸ Fn. 2, Art. 2a E-HG 2022.

Eine Ausnahme von der Schuldenbremse ist 2022 für Corona-Maßnahmen grundsätzlich nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV zulässig. Unbeschadet dessen sind alle Möglichkeiten zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme in Betracht zu ziehen, da die Grundsätze von Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

1.2 Außerhalb des Staatshaushalts: Sondervermögen - BayernFonds

Zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde 2020 außerhalb des Staatshaushalts das Sondervermögen BayernFonds eingerichtet und die Bayerische Finanzagentur GmbH gegründet.⁹ Bis zum 31.12.2021 konnte der BayernFonds danach Garantien bis zu 26,0 Mrd. € für begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen übernehmen sowie bis zu 20,0 Mrd. € Schulden aufnehmen, insbesondere um sich an der Rekapitalisierung von Unternehmen zu beteiligen. Die Maßnahmen aus dem BayernFonds treten neben die vom Bund für die Realwirtschaft vorgesehenen Stabilisierungsmaßnahmen, die durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds nach dem Stabilisierungsfondsgesetz ermöglicht werden. Das BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz (BayFoG) erfasst über die Bundesmaßnahmen hinaus auch mittelständische Unternehmen in Bayern, die von dem Bundesgesetz, das nur für größere Unternehmen gilt, nicht profitieren können. Insofern ergänzt das Landesgesetz die Sonderprogramme auf Bundesebene und zudem das aus Kap. 13 19 des Staatshaushalts finanzierte Soforthilfeprogramm des Wirtschaftsministeriums (Soforthilfe Corona).

Bis 31.12.2021 wurden mit drei Unternehmen¹⁰ BayernFonds-Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 38,1 Mio. € vertraglich vereinbart. Davon wurden bis zum 31.12.2021 34,5 Mio. € ausgereicht.

Nach der grundsätzlichen Kabinettsentscheidung zur Verlängerung vom 07.12.2021 hat die Europäische Kommission am 21.12.2021 die Verlängerung des BayernFonds entsprechend der neuen Laufzeit der beihilferechtlichen Ausnahmeregelungen des „Befristeten Rahmens“ auch formal genehmigt.¹¹ Dementsprechend wird der BayernFonds nach entsprechender Anpassung des BayFoG Garantien bis zum 30.06.2022 gewähren und sich bis zum 30.06.2022 an der Rekapitalisierung von Unternehmen beteiligen können, wobei die Gewährleistungsermächtigung von

⁹ BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz vom 27.04.2020 (GVBl. S. 230, BayRS 670-1-F).

¹⁰ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/results> (Ergebnisse der Suchanfrage für Deutschland nach der Beihilfemaßnahme „BayernFonds“ - abgerufen am 17.12.2021).

¹¹ Mitteilung C (2021) 9879 der EU-Kommission vom 21.12.2021.

26,0 auf 6,5 Mrd. € und die Kreditemächtigung von 20,0 auf 10,0 Mrd. € reduziert werden. Eine entsprechende Gesetzesänderung soll voraussichtlich zügig eingeleitet werden und rückwirkend zum 01.01.2022 erfolgen. Der ORH empfiehlt, in dieser den Kreditbedarf sorgfältig zu begründen.

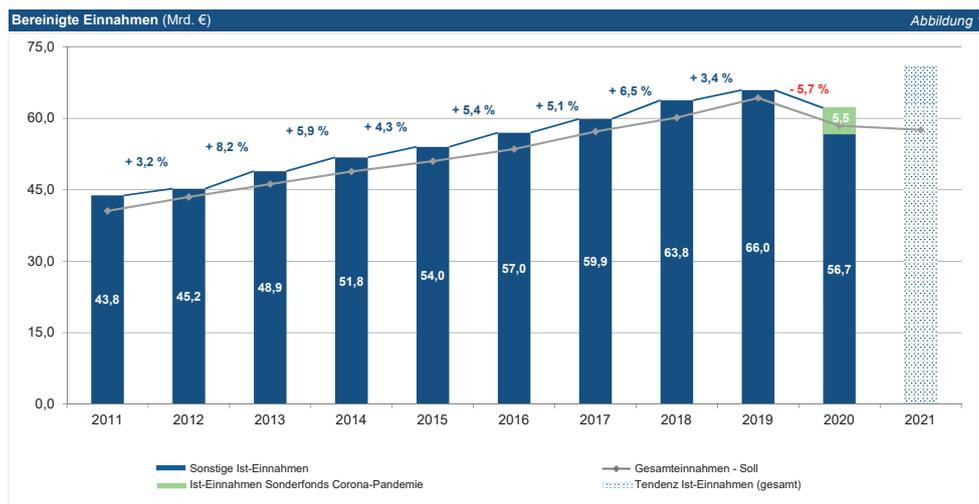
2 Entwicklung des Gesamthaushalts

Der Gesamthaushalt 2021 ging von 80,6 Mrd. € um 9,3 auf 71,4 Mrd. € (- 11,5 %) zurück.

Bereinigt um die Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen die Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2010 bis 2019 stetig an. Während die Ist-Einnahmen 2020 sanken, stiegen die Ist-Ausgaben weiter an. 2021 steigen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben voraussichtlich wieder an.

2.1 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

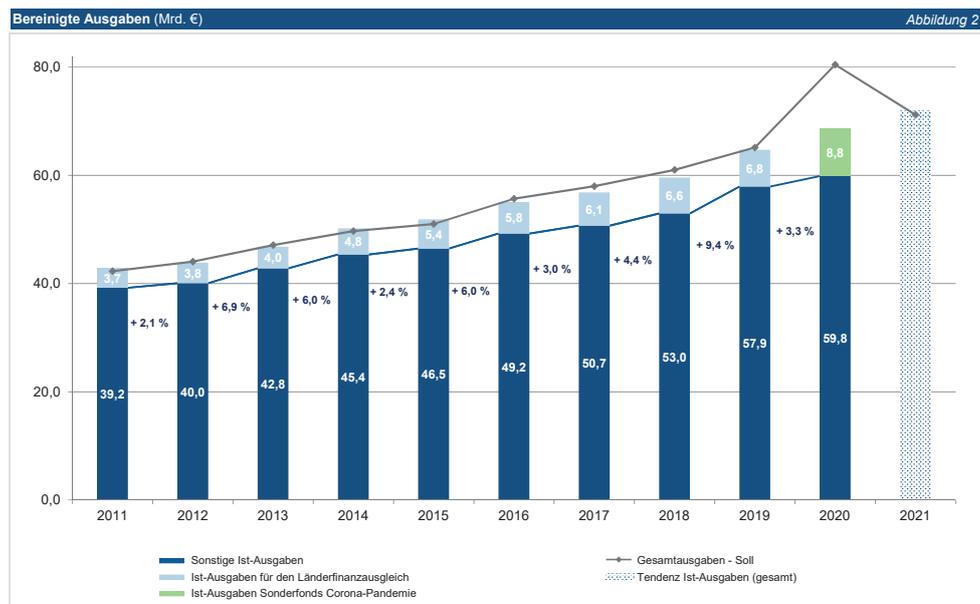
Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben¹² erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Sie entwickelten sich folgendermaßen:



Die **bereinigten Ist-Einnahmen** sind im Zeitraum 2011 bis 2019 kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsrate lag zwischen 3,2 und 8,2 %. Der Rückgang bei den bereinigten Ist-Einnahmen 2020 beruhte im Wesentlichen auf den gegenüber 2019 um 7,8 Mrd. € niedrigeren Steuereinnahmen). Bei den Einnahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie handelt es sich überwiegend um Bundesmittel (5,4 Mrd. €) und die sonstigen Einnahmen (0,1 Mrd. €). Die Krediteinnahmen bleiben bei der Betrachtung der bereinigten Einnahmen außen vor.

¹² Hierfür werden nach dem sog. bundeseinheitlichen Berechnungsschema bei den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Kreditaufnahmen und -tilgungen, die Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen sowie die haushaltstechnischen Verrechnungen abgezogen.

Für das Haushaltsjahr 2021 wurde mit bereinigten Soll-Einnahmen von 57,6 Mrd. € (- 1,5 %) geplant. Es ist zu erwarten, dass die bereinigten Ist-Einnahmen 2021 aufgrund höherer Einnahmen bei den Zuweisungen des Bundes für Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) sowie deutlich höherer Steuereinnahmen wieder ansteigen.



Die **bereinigten Ist-Ausgaben** sind im Zeitraum 2011 bis 2020 um 25,7 auf 68,6 Mrd. € (+ 59,9 %) gestiegen. 2020 betrug die Steigerung insbesondere aufgrund der Ausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) 3,9 Mrd. € (+ 6,0 %). Die Entwicklung zeigt, dass die jährlichen Steigerungen ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich (bis 2019) bzw. den Sonderfonds Corona-Pandemie (ab 2020) zwischen 2,1 und 9,4 % (2020: + 3,3 %) lagen.

Für das Haushaltsjahr 2021 wurde mit bereinigten Soll-Ausgaben von 71,2 Mrd. € geplant (- 11,5 %); davon entfallen 8,3 Mrd. € auf den Sonderfonds Corona-Pandemie. Es ist davon auszugehen, dass die bereinigten Ist-Ausgaben 2021 weiter ansteigen, selbst wenn man die Ausgaben für Corona-Maßnahmen herausrechnet.

2.2 Haushaltsplanung 2022

Die Staatsregierung stellt für 2022, wie bereits für 2021, einen Einjahreshaushalt auf. Laut Finanzministerium werde hierdurch den hohen Unsicherheiten über den

weiteren Verlauf der Corona-Pandemie, die konjunkturelle Erholung und die weiteren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen Rechnung getragen.

Vergleich Haushaltsdaten ab 2020 (Mio. €) Tabelle 3

	Haushaltsjahr 2020			Haushaltsjahr 2021			Haushaltsjahr 2022 (Regierungsentwurf)		
	Soll	Veränderung 2019/2020		Soll	Veränderung 2020/2021		Soll	Veränderung 2021/2022	
Formales Einnahmevermögen	80.648,1	+ 15.093,4	+ 23,0%	71.353,4	- 9.294,8	- 11,5%	70.966,2	- 387,1	- 0,5%
abzgl. Entnahme aus der "Haushaltssicherungsrücklage" (Zuführungen an den Haushalt)	2.147,8	+ 872,0	+ 68,4%	2.167,9	+ 20,1	+ 0,9%	2.274,7	+ 106,8	+ 4,9%
abzgl. Entnahme aus sonst. Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	70,0	+ 50,0	+ 250,0%	0,0	- 70,0	- 100,0%	0,0	0,0	---
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 06 und Kap. 13 60)	- 50,0	0,0	0,0%	- 50,0	0,0	0,0%	0,0	+ 50,0	- 100,0%
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 19 - Sonderfonds Corona)	20.000,0	+ 20.000,0	---	11.635,4	- 8.364,6	- 41,8%	5.832,3	- 5.803,1	- 49,9%
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	8,9	- 0,7	- 7,3%	7,7	- 1,3	- 14,1%	6,0	- 1,7	- 21,7%
bereinigtes Einnahmevermögen	58.471,4	- 5.827,9	- 9,1%	57.592,4	- 879,0	- 1,5%	62.853,2	+ 5.260,8	+ 9,1%
Formales Ausgabevolumen	80.648,1	+ 15.093,4	+ 23,0%	71.353,4	- 9.294,8	- 11,5%	70.966,2	- 387,1	- 0,5%
abzgl. Zuführung an "Haushaltssicherungsrücklage" (Auszahlungen aus dem Haushalt)	58,7	- 30,8	- 34,4%	7,5	- 51,2	- 87,2%	7,5	0,0	0,0%
abzgl. Zuführung an den Bayerischen Pensionsfonds (Auszahlungen aus dem Haushalt)	123,0	- 204,0	- 62,4%	123,5	+ 0,5	+ 0,4%	124,0	+ 0,5	+ 0,4%
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	8,9	- 0,7	- 7,3%	7,7	- 1,3	- 14,1%	6,0	- 1,7	- 21,7%
bereinigtes Ausgabevolumen	80.457,5	+ 15.328,9	+ 23,5%	71.214,7	- 9.242,8	- 11,5%	70.828,7	- 386,0	- 0,5%
abzgl. Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	20.000,0	+ 20.000,0	---	8.329,9	- 11.670,1	- 58,4%	4.091,0	- 4.238,9	- 50,9%
abzgl. Ausgaben für das Corona- Investitionsprogramm (Kap. 13 18)							1.480,3	+ 1.480,3	---
verbleibendes bereinigtes Ausgabevolumen	60.457,5	- 4.671,1	- 7,2%	62.884,8	+ 2.427,3	+ 4,0%	65.257,5	+ 2.372,7	+ 3,8%
abzgl. Ausgaben für Länderfinanzausgleich	0,0	- 6.900,0	- 100,0%	0,0	0,0	---	0,0	0,0	---
verbleibendes bereinigtes Ausgabevolumen	60.457,5	+ 2.228,9	+ 3,8%	62.884,8	+ 2.427,3	+ 4,0%	65.257,5	+ 2.372,7	+ 3,8%

Das E-HG 2022 sieht für die Maßnahmen des **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) Ausgaben von 4,8 Mrd. € vor. Diese werden durch die veranschlagte Minderausgabe von 0,7 Mrd. € teilweise gegenfinanziert.¹³ Zudem plant das HG 2022 mit zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 1,5 Mrd. € im Rahmen eines neuen **Corona-Investitionsprogramms**. Diese Investitionen sollen in einem neuen Kapitel 13 18 abgebildet werden. Die Ausgaben des Corona-Investitionsprogramms verteilen sich laut Staatsregierung auf folgende Schwerpunkte:

- Modernisierung insbesondere kommunaler Infrastruktur 894,5 Mio. €
- Modernisierung der staatlichen Infrastruktur 359,1 Mio. €
- Klimaschutzprogramm 85,6 Mio. €

¹³ Fn. 2, Kap. 13 19 Tit. 972 01.

➤ Digitalisierung der Verwaltung	113,3 Mio. €
➤ Sonstige Investitionen	27,8 Mio. €

Der größte Einzelposten entfällt hier auf die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen nach Art. 10 BayFAG in Höhe von 360,0 Mio. €. Zur schnelleren Abfinanzierung von Baumaßnahmen für Schulen in privater Trägerschaft sollen 148,5 Mio. € und von Investitionsprojekten für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung 95,0 Mio. € bereitgestellt werden.

Insgesamt werden Ausgaben von 0,5 Mrd. € des Kap. 13 18 auch unter die sog. „Klimamilliarde“ subsumiert, wie in den Erläuterungen der einzelnen Ausgaben des Kap. 13 18 sowie der Zusammenfassung der Ausgaben für das „Klimaland Bayern“ bei Kap. 12 04 TG 75¹⁴ dargestellt. Davon entfallen nach der Schwerpunktverteilung der Staatsregierung 85,6 Mio. € auf das Klimaschutzprogramm.

Ohne die Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie und das Corona-Investitionsprogramm sieht das E-HG 2022 eine Ausgabensteigerung von 2,4 Mrd. € (+ 3,8 %) vor. Die Ausgabensteigerung beruht beispielsweise auf höheren Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich (+ 244,6 Mio. €), auf zusätzlichen Ausgaben für Maßnahmen im Rahmen des Klimaprogramms „Klimaland Bayern“ außerhalb des Corona-Investitionsprogramms (+ 131,0 Mio. €¹⁵) sowie die Förderung von Kindertageseinrichtungen (+ 76,2 Mio. €). Für die Hightech Agenda Bayern und die Hightech Agenda Plus steigen die Ausgaben insgesamt auf 965,6 Mio. € (+ 40,2 Mio. €).

Auch die über den Staatshaushalt abgewickelten Bundesmittel für Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (+ 250,0 Mio. €) sowie für die Hochwasserhilfen aus dem Aufbauhilfefonds 2021 des Bundes (+ 223,2 Mio. €) wirken sich maßgeblich auf die Ausgabensteigerung aus. Diesen Ausgaben stehen die entsprechenden Einnahmen aus Bundesmitteln gegenüber.

Die investiven Ausgaben steigen im Haushaltsjahr 2022 insgesamt um 1,3 auf 11,3 Mrd. €. Davon entfallen auf das **Corona-Investitionsprogramm** 1,5 Mrd. € und den **Sonderfonds Corona-Pandemie** 0,2 Mrd. €. Die Investitionsausgaben

¹⁴ Vgl. Fn. 2; Entwurf des Einzelplans 12 für das Haushaltsjahr 2022, Seite 69 ff.

¹⁵ Zusätzlich zu den Ausgabemitteln sind 2022 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 400,0 Mio. € vorgesehen.

außerhalb des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) und des Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18) belaufen sich damit auf 9,6 Mrd. € (2021: 9,5 Mrd. €).

2022 sind knapp 2.800 neue Stellen geplant,¹⁶ davon 1.250 Stellen für die Schulen, 500 Stellen für die Polizei im Rahmen des 10-Punkte-Plans, 100 Stellen für den Aufbau der Technischen Universität Nürnberg sowie 84 zusätzliche Stellen für das Klinikum Augsburg. Beim Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sind 425 neue Stellen vorgesehen. Die Personalausgaben 2022 steigen laut dem Regierungsentwurf um 674,8 Mio. € auf 27,3 Mrd. € an.

¹⁶ Fn. 2, Übersicht Teil VII zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022; Personalsoll A.

3 Kreditermächtigungen

Für die Jahre 2020 bis 2022 sind im Staatshaushalt unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse neue Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen bereitgestellt bzw. vorgesehen.

Der ORH empfiehlt aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahr 2021, eine dauerhafte Reduzierung des bisherigen Gesamtkreditrahmens seit 2020 von 20,0 Mrd. € zu prüfen und die sich daraus ergebende Höhe der Kreditaufnahme 2022 substantiell begründet dem Landtag vorzulegen.

Der ORH empfiehlt zudem, dass die Staatsregierung die nach Ansicht des ORH in Teilen fragliche Zulässigkeit der Kreditfinanzierung für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) sowie für die Hightech Agenda Plus erneut prüft und näher begründet, welche Wirkungen von den konkreten Maßnahmen final für die Überwindung der Notlage erwartet werden können.

Die Einhaltung der Schuldenbremse ist ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik.

Das Finanzministerium darf Kredite nur aufnehmen, wenn das Haushaltsgesetz entsprechende Kreditermächtigungen vorsieht.¹⁷ Da der Haushalt regelmäßig ohne neue Schulden ausgeglichen werden soll,¹⁸ sahen die Haushaltsgesetze seit 2009 bis einschließlich 2019 im Staatshaushalt keine Ermächtigung für eine Kreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben vor. Für 2020 sah das Haushaltsgesetz unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse¹⁹ erstmals seit dem 2. NHG 2008²⁰ wieder eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben vor. Auch das Haushaltsgesetz 2021 und das E-HG 2022 sehen neue Kreditermächtigungen vor.

3.1 Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen

Zur Finanzierung der Ausgaben aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) wurden **2020** neue Kreditermächtigungen in Höhe von 20,0 Mrd. € im Staatshaushalt eingeplant.²¹ Soweit die Kreditermächtigungen 2020 nicht in

¹⁷ Art. 18 Abs. 3 BayHO.

¹⁸ Art. 18 Abs. 1 BayHO.

¹⁹ Art. 18 Abs. 2 BayHO und Art. 82 Abs. 3 BV.

²⁰ Art. 2a 2. NHG 2008; Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB.

²¹ Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020.

Anspruch genommen, aber im Haushaltsjahr 2021 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen, insbesondere während des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung, noch zur Deckung benötigt wurden, konnten diese lt. Haushaltsgesetz - ebenso wie die Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen - übertragen werden.²² 2020 wurden tatsächlich Kredite in Höhe von 7,2 Mrd. € aufgenommen und 1,1 Mrd. € als Einnahmereste übertragen. Somit wurden von den Kreditermächtigungen insgesamt 8,3 Mrd. € in Anspruch genommen. Die restlichen Kreditermächtigungen wurden Ende 2020 in Abgang gestellt.

Um die Maßnahmen des **Sonderfonds Corona-Pandemie** im Haushaltsjahr **2021**, die Steuermindereinnahmen und die Maßnahmen zur Beschleunigung und Ergänzung der Hightech Agenda Bayern finanzieren zu können, sah das HG 2021 neue Kreditermächtigungen in Höhe von 11,6 Mrd. € vor.²³ Ergänzend hierzu standen die aus 2020 bei Kap. 13 19 übertragenen Kreditermächtigungen zur Finanzierung der Maßnahmen - insbesondere zur Überbrückung des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung - in Höhe von 1,1 Mrd. € zur Verfügung.²⁴ Der Gesamtkreditrahmen 2020 für Kap. 13 19 von insgesamt 20,0 Mrd. € wurde im Haushaltsjahr 2021 nicht überschritten. Die Kreditermächtigungen, die 2021 nicht in Anspruch genommen wurden, aber im Haushaltsjahr 2022 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen noch benötigt werden, können - wie Ende 2020 - übertragen werden.²⁵ Die restlichen Kreditermächtigungen müssen aus Sicht des ORH zum Ende des Haushaltsjahres 2021 in Abgang gestellt werden.

Laut Begründung zum E-HG **2022**²⁶ liege im Jahr 2022 erneut sowohl eine Naturkatastrophe als auch eine außergewöhnliche Notsituation vor, die sich jeweils der Kontrolle des Staates entziehe und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtige. Die unabweisbaren Bedarfe im Jahr 2022 für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) und die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen Hightech Agenda Plus sowie Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) hätten sich auf insgesamt rd. 6,5 Mrd. € summiert. Dieser Finanzbedarf werde durch einen Konsolidierungsbeitrag aller Ressorts in Höhe von insgesamt 0,7 Mrd. € reduziert. Zur Deckung des verbleibenden Finanzbedarfs in Höhe von rd. 5,8 Mrd. € sei eine Kreditfinanzierung

²² Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020 und Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020.

²³ Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2021.

²⁴ Art. 2a Abs. 2 HG 2021.

²⁵ Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2021.

²⁶ Vgl. Fn 2; Begründung zu Art. 2a E-HG 2022.

erforderlich. Davon würden auf die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen 1,9 Mrd. € entfallen.

Geplante kreditfinanzierte konjunkturstabilisierende Maßnahmen im Jahr 2022 (Mio. €)		Tabelle 4
		Soll lt. E-HG 2022
Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)¹		1.480,3
davon	Modernisierung insbesondere kommunaler Infrastruktur	894,5
	<i>darunter Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen nach Art. 10 BayFAG</i>	360,0
	<i>Ersatz der notwendigen Kosten genehmigter Baumaßnahmen und größerer Instandsetzungen für Schulen in privater Trägerschaft</i>	148,5
	<i>Investitionskostenförderung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung</i>	95,0
	<i>Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Schaffung von Betreuungsplätzen gemäß den Konditionen des Investitionsprogramms "Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 bis 2021"</i>	90,0
	<i>Leistungen an Betreiber von Infrastrukturanlagen im SPNV</i>	50,0
	<i>Förderung von Wasserversorgungsanlagen</i>	45,0
	<i>Investitionsprogramm für Baumaßnahmen in den Maßregelvollzugseinrichtungen</i>	35,0
	<i>Zuschüsse an Gemeinden, Gemeindeverbände und Verkehrsbetriebe für die Beschaffung von Fahrzeugen und Herstellung von Infrastrukturanlagen im ÖPNV</i>	25,0
	<i>Zuschüsse zur Förderung der Flumeuordnung und Dorfemeuerung im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung</i>	20,0
	Modernisierung der staatlichen Infrastruktur	359,1
	<i>darunter Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (u.a. für energetische Sanierungen staatlicher Gebäude)</i>	217,6
	<i>Darlehen zur Gewinnung von Wohnungen für Staatsbedienstete</i>	55,0
	<i>Um- und Ausbau von Staatsstraßen, sowie Bau von Radwegen und Photovoltaikanlagen an Staatsstraßen</i>	46,0
	Digitalisierung der Verwaltung	113,3
	<i>darunter Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zum Erwerb von Leiherdienstgeräten</i>	25,0
	<i>Investitionen zur Umsetzung von Homeoffice-Lösungen und zur Umsetzung der Grundsteuerreform</i>	20,0
	Klimaschutzprogramm	85,6
	sonstige Investitionen	27,8
Hightech Agenda Plus		393,0
<i>darunter</i>	<i>Vorgezogene Stellenbesetzungen ("Stellenturbo") inkl. Sachmittel und Anmietungen im Bereich des StMWK</i>	100,2
	Stärkung der Luft- und Raumfahrtindustrie	50,0
	<i>darunter Air Mobility Initiative Ingolstadt</i>	25,0
	<i>Minisatelliten, neue Trägersysteme</i>	20,0
	Programm für Modulbauten in Forschung und Lehre	50,0
	Munich Quantum Valley	30,0
	Bayerische Quanteninitiative	30,0
	Ersatzbeschaffung von zwei Polizeihubschraubern	30,0
	Scale-Up-Fonds	28,8
	Bayer. Innovationspark-Initiative	21,0
Summe		1.873,3

¹ Schwerpunktverteilung entsprechend dem Kabinettsbeschluss vom 14./15.11.2021.

Dementsprechend sieht Art. 2a Abs. 1 Satz 1 E-HG 2022 neue Kreditermächtigungen in Höhe von 5,8 Mrd. € vor. Zusätzlich können die im Haushaltsjahr 2021 nicht in Anspruch genommenen, aber im Haushaltsjahr 2022 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen, insbesondere während des Zeitraums der vorläufigen

Haushalts- und Wirtschaftsführung, noch zur Deckung benötigten Kreditermächtigungen übertragen werden.²⁷

3.2 Einhaltung der Schuldenbremse

Bei der Frage, ob gem. Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Mit Urteil vom 27.10.2021 hat der Hessische Staatsgerichtshof erstmalig höchstrichterliche Vorgaben für die Inanspruchnahme und Grenzen der Ausnahmen von der Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen aufgestellt.²⁸ Auch wenn die Argumente und Erwägungen in diesem Urteil nur in Teilen auf Bayern übertragbar sind, können die Ausführungen des Urteils aus Sicht des Finanzministeriums und des ORH hier als Argumentationshilfe genutzt werden.

Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Grundsätzlich muss der Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation derart hoch sein, dass er im Rahmen der planmäßigen Haushaltswirtschaft nicht mehr gedeckt werden kann. Bei seiner Einschätzung, welche haushaltsrechtlichen Möglichkeiten er zur Krisenbewältigung einsetzt, verfügt der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich über ein weites Ermessen.

Insbesondere kommt dem Gesetzgeber zu, bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zu prüfen, ob er zu deren Bewältigung über Spielräume - wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen - verfügt, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Gibt es solche, verpflichtet das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 82 Abs. 1 BV den Gesetzgeber grundsätzlich, diese Spielräume zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden kann bzw. substantiell zu begründen, warum er diese ausnahmsweise nicht nutzt. „Je näherliegend solche Möglichkeiten sind, desto substantieller muss begründet werden, weshalb von ihnen kein Gebrauch gemacht wird.“²⁹

²⁷ Art. 2a Abs. 2 E-HG 2022.

²⁸ HessStGH Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827.

²⁹ ebd., Rdnr. 288.

Aus Sicht des ORH könnte sich ein solcher naheliegender Spielraum u. a. aufgrund der (unerwartet) günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen für das Jahr 2021 ergeben haben. Die tatsächlichen Steuereinnahmen 2021 beliefen sich auf 50,1 Mrd. € und lagen damit sogar noch über dem Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2021. Insgesamt wurden 2021 tatsächlich 5,1 Mrd. € mehr Steuern eingenommen, als nach den Planungen für das HG 2021. Inwieweit dieser Spielraum der Steuermehreinnahmen genutzt wird, lässt die Begründung zum E-HG 2022 offen.

Laut Finanzministerium entfalle durch die unerwartet hohen Steuermehreinnahmen im Gegenzug die im HG 2021 vorgesehene Möglichkeit, krisenbedingte Steuermindereinnahmen von bis zu 3,6 Mrd. € durch Kreditaufnahme im Kap. 13 19 auszugleichen. Insoweit würden die tatsächlichen Steuermehreinnahmen 2021 bereits zu einer erheblichen Reduzierung der Kreditaufnahme 2021 im Sonderfonds Corona-Pandemie führen. Die verbleibenden Steuermehreinnahmen von 1,5 Mrd. € würden laut Finanzministerium in die Ermittlung des Jahresergebnisses 2021 einfließen. Über die Verwendung des Jahresergebnisses sei dann gemäß Art. 25 BayHO im Rahmen des Jahresabschlusses 2021 zu entscheiden.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Steuermehreinnahmen empfiehlt der ORH, eine dauerhafte Reduzierung des bisherigen Gesamtkreditrahmens seit 2020 von 20,0 Mrd. € zu prüfen und die sich daraus ergebende Höhe der Kreditaufnahme 2022 substantiell begründet dem Landtag vorzulegen.

Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Notsituation

Entsprechend den Regelungen zur Schuldenbremse dürfen in der Pandemie aufgenommene Notlagenkredite nur zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen eingesetzt werden. Insbesondere muss ein **unmittelbarer Veranlassungszusammenhang** bestehen. Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen also einen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Notlage haben. Der Gesetzgeber hat hierzu einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Damit korrespondiert aber auch eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit. Je größer die Gesamtsumme der Nettokredite und je höher die kreditfinanzierten Mittel sind, desto strengere Anforderungen sind an diese Begründungspflicht zu stellen.

Im Hinblick auf das E-HG 2022 ist aus Sicht des ORH der erforderliche enge **sachliche Zusammenhang** zwischen Kreditaufnahme und Notsituation insbesondere bei Kap. 13 18 und der Hightech Agenda Plus grundsätzlich fraglich. So lässt die in

diesem Punkt zu allgemeine Begründung zum E-HG 2022 offen, wie beispielsweise die geplanten Investitionen in den Bereichen Modernisierung kommunaler und staatlicher Infrastruktur, der Digitalisierung der Verwaltung sowie im Klimaschutz konkret mit der Pandemie und ihren Folgen im Zusammenhang stehen. Unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung zu Art. 82 BV wird im E-HG 2022 insoweit nur allgemein von „konjunkturstabilisierenden Maßnahmen“ gesprochen. Hierbei handle es sich um zusätzliche staatliche Investitionen, die zu einer deutlichen Steigerung der Nachfrage der öffentlichen Hand beitragen. Mit einer solchen Argumentation ließen sich prinzipiell aber sämtliche staatliche Maßnahmen und Programme als notwendig zur Überwindung einer Notlage bzw. deren wirtschaftlicher Folgen deklarieren und damit kreditfinanzieren. Folglich empfiehlt der ORH, näher aufzuzeigen, welche Wirkungen von den konkreten Maßnahmen final für die Überwindung der Notlage erwartet werden können.

Das Verschuldungsverbot, der Ausnahmecharakter der Notfallkredite und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte, gebieten es hinsichtlich des **zeitlichen Zusammenhangs**, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen und zu begründen, die offensichtlich direkt und zeitnah ergriffen werden, um die Notlage zu bekämpfen. Die Bereiche, in denen bereits aktuell hohe Ausgabereise bestehen, scheinen insoweit wenig geeignet, um einem zeitnahen Mittelabfluss Rechnung zu tragen. Der ORH sieht das Risiko, dass insbesondere notlagenbedingte Kreditermächtigungen für Zeiten bis weit nach der Pandemie „vorrätig“ gehalten werden.

Darüber hinaus ist der ORH der Auffassung, dass grundsätzlich nur solche Investitionsmaßnahmen einer Kreditfinanzierung zugänglich sind, die aufgrund der Pandemie **zusätzlich** in den Haushalt aufgenommen wurden. Dies ist bei reinen Umsetzungen von Haushaltsmitteln aus nicht kreditfinanzierten Kapiteln in kreditfinanzierte Kapitel oder bei Maßnahmen, die aufgrund faktischer Gegebenheiten ohnehin finanziert werden müssen, regelmäßig nicht der Fall. Andernfalls empfiehlt der ORH, dies entsprechend darzulegen und zu begründen.

3.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat bereits tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Der ORH erkennt an, dass neben den finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie aktuell weitere (finanzielle) Herausforderungen bestehen.

Auch der Stabilitätsrat vertrat am 10.12.2021³⁰ die Auffassung, dass Bund und Länder vor der Herausforderung stünden, neben der fortwirkenden Pandemiebewältigung auch die notwendigen Investitionen und weiteren Maßnahmen zur Transformation der Wirtschaft in Richtung Klimaneutralität und zur Digitalisierung zu ergreifen. Dies müsse aber im Rahmen der geltenden Schuldenbremse erfolgen, um langfristig die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Dieser Auffassung schließt sich der ORH an.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Steuermehreinnahmen empfiehlt der ORH, eine dauerhafte Reduzierung des bisherigen Gesamtkreditrahmens seit 2020 von 20,0 Mrd. € zu prüfen und die sich daraus ergebende Höhe der Kreditaufnahme 2022 substantiell begründet dem Landtag vorzulegen.

Zudem empfiehlt der ORH, dass die Staatsregierung die nach Ansicht des ORH in Teilen fragliche Zulässigkeit der Kreditfinanzierung für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) sowie für die Hightech Agenda Plus erneut prüft und näher begründet, welche Wirkungen von den konkreten Maßnahmen final für die Überwindung der Notlage erwartet werden können.

Eine hohe Verschuldung belastet zukünftige Haushalte und schränkt die Gestaltungsspielräume künftiger Parlamente ein. Zugleich erschwert sie die Bewältigung der erheblichen finanzwirtschaftlichen Lasten und Herausforderungen. Die Einhaltung der Schuldenbremse bleibt daher ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik.

³⁰ Vgl. Pressemitteilung des Stabilitätsrats zur 24. Sitzung am 10.12.2021; https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20211210_24.Sitzung/Sitzung20201218_node.html (abgerufen am 14.01.2022).

4 Verschuldung im Staatshaushalt

Der haushaltsmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den übertragenen Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen zusammen. Der Schuldenstand kann sich bis Ende 2022 im ungünstigsten Fall auf 46,8 Mrd. € erhöhen.

Der ORH empfiehlt, die gesetzliche Tilgungsregelung konsequent einzuhalten.

Die Kreditmarktschulden sind fortlaufend abzubauen; bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen.³¹ In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs. Die Staatsregierung hatte bereits 2019, also vor der Corona-Pandemie, das Ziel aufgegeben, die Kreditmarktschulden bis 2030 abzubauen.

Die Verschuldung des Freistaates war seit 2011 bis zum Jahr 2019 rückläufig (vgl. Tabelle 5 und Abbildung 3).

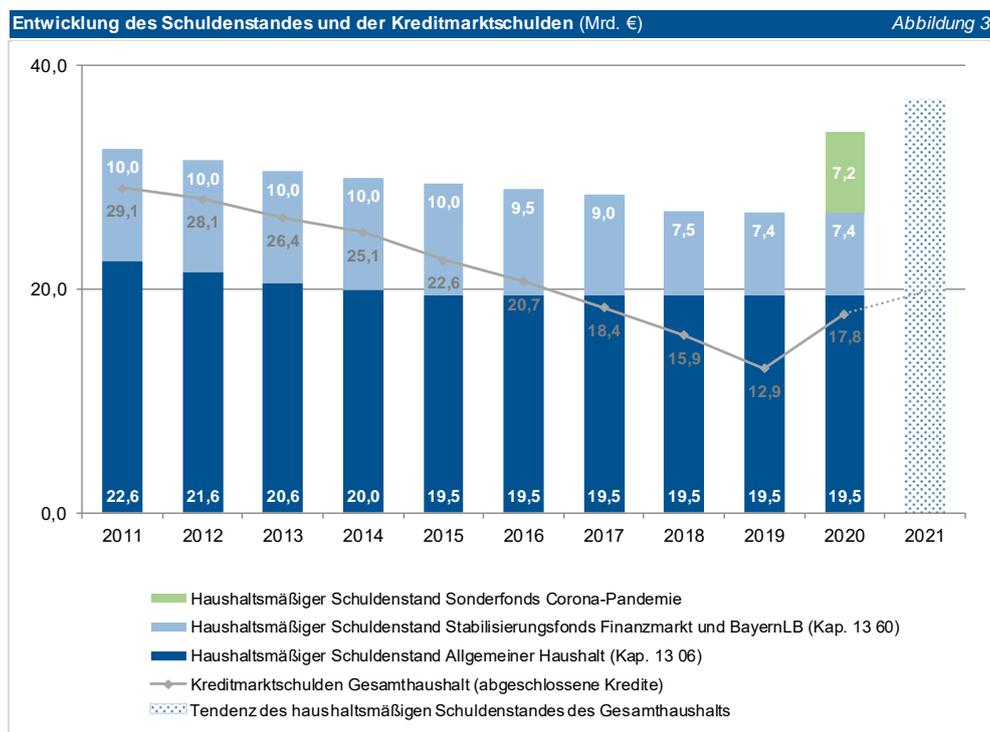
Schulden des Staatshaushalts am Jahresende (Mrd. €)										Tabelle 5
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)										
- Kreditmarktschulden	19,1	18,1	16,4	15,1	13,9	13,1	11,0	9,0	6,9	5,4
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	3,5	3,5	4,2	4,9	5,6	6,4	8,6	10,5	12,6	14,1
Summe	22,6	21,6	20,6	20,0	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5
2. Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)										
- Kreditmarktschulden										7,2
Summe										7,2
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)										
- Kreditmarktschulden	10,0	10,0	10,0	10,0	8,8	7,6	7,4	6,9	6,1	5,2
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,8	1,5	0,5	1,3	2,2
Summe	10,0	10,0	10,0	10,0	9,5	9,5	9,0	7,5	7,4	7,4
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	32,6	31,6	30,6	30,0	29,5	29,0	28,5	27,0	26,9	34,1
davon Kreditmarktschulden	29,1	28,1	26,4	25,1	22,6	20,7	18,4	15,9	12,9	17,8
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	0,0	- 1,0	- 1,0	- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,5	- 1,5	- 0,1	7,2

Zinsausgaben (Mio. €)										Tabelle 6
Zinsausgaben an	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. Kreditmarkt										
1. Allgemeiner Haushalt ¹	725,4	688,1	607,1	540,8	481,3	433,4	434,5	325,2	272,5	249,9
2. Sonderfonds Corona-Pandemie										3,3
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	342,2	346,8	341,0	344,5	347,3	313,5	281,6	266,9	258,4	225,7
Zwischensumme	1.067,6	1.034,9	948,1	885,4	828,6	747,0	716,1	592,2	530,8	478,9
B. Bund	7,5	7,2	6,7	6,2	5,2	5,7	5,2	4,5	4,0	4,0
Summe	1.075,1	1.042,1	954,8	891,6	833,9	752,7	721,2	596,6	534,9	482,9

¹ Ohne Zinsausgaben für Public-Private-Partnership-Projekte

³¹ Art. 18 BayHO.

In den Jahren von 2012 bis 2020 wurden 5,7 Mrd. € Schulden getilgt. Aufgrund der Entwicklungen im Jahr 2020 und den von der Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der **Corona-Pandemie** wurde für 2020 die Möglichkeit geschaffen, neue Schulden im Staatshaushalt aufzunehmen (s. a. TNrn. 1.1 und 3). Diese Schulden werden im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) dargestellt. 2020 wurden in der Folge neue Kredite in Höhe von 7,2 Mrd. € aufgenommen. Der haushaltsmäßige Schuldenstand 2020 hat sich somit erstmals seit 2011 wieder deutlich auf 34,1 Mrd. € erhöht.



Der Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB wurde 2020 und 2021 jeweils um 50,0 Mio. € verringert. Der Schuldenstand bei Kap. 13 60 beläuft sich Ende 2021 voraussichtlich auf 7,3 Mrd. €. Damit wurden hier bis Ende 2021 insgesamt 2,7 Mrd. € getilgt. Das E-HG 2022 sieht für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB erstmals seit 2016 keine Schuldentilgung vor. Der Finanzplan 2020 bis 2024 plante hier noch mit einer Schuldentilgung von 50,0 Mio. € für 2022. Im Ergebnis werden Ende 2022 immer noch 300,0 Mio. € der bereits vereinnahmten 3,0 Mrd. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB offen sein, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind. Laut dem aktuellen Finanzplan 2021 bis 2025 ist für die Jahre 2023 bis 2025 wieder eine jährliche Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB von 50,0 Mio. € vorgesehen.

Die Schuldentilgung der Jahre 2016 bis 2021 wurde ausschließlich aus Mitteln der Kapitalrückzahlung der BayernLB bestritten. Diese Rückzahlungen wurden zunächst der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und für die Schuldentilgung wieder entnommen.

Im Staatshaushalt können zur Bewältigung der **Corona-Pandemie** in den Jahren 2020 bis 2022 neue Schulden von bis zu 20,0 Mrd. € im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) aufgenommen werden. Zudem waren 2020 und 2021 jährlich Tilgungen von 50,0 Mio. € im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB geplant. Der haushaltmäßige Schuldenstand des Staatshaushalts könnte sich somit im ungünstigsten Fall Ende 2022 auf 46,8 Mrd. € belaufen. Der Schuldenstand wird sich innerhalb von drei Jahren enorm erhöhen. Die kommenden Haushalte werden hierdurch über mehrere Jahrzehnte hinweg massiv belastet.

Mögliche Entwicklung des Schuldenstandes (Mio. €)		<i>Tabelle 7</i>
Haushaltmäßiger Schuldenstand zum 31.12.2019		26.925,0
Mögliche Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) in den Jahren 2020 bis 2022		
<i>Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)</i>		<i>0,0</i>
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)</i>		<i>20.000,0</i>
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt BayernLB (Kap. 13 60)</i>		<i>-100,0</i>
Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) gesamt		19.900,0
"worstcase" des haushaltmäßigen Schuldenstandes zum 31.12.2022		46.825,0

Nach Maßgabe der Bayerischen Verfassung sind für Schulden, die auf Grundlage der Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen neu aufgenommen werden, entsprechende Tilgungsregelungen vorzusehen und die Schulden grundsätzlich in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen.³² Nach den Haushaltsgesetzen sind dementsprechend die für den Sonderfonds Corona-Pandemie neu aufgenommenen Schulden sukzessive beginnend ab 2024³³ in jeweils 20 gleichbleibenden Jahresraten zurückzuführen. 2020 wurden Kredite in Höhe von 7,2 Mrd. € aufgenommen und Kreditermächtigungen in Höhe von 1,1 Mrd. € übertragen. Damit wurden insgesamt 8,3 Mrd. € der Kreditermächtigungen 2020 in Anspruch genommen. Die Schuldentilgung hierfür beläuft sich laut dem aktuellen Finanzplan ab 2024 auf jährlich 415,0 Mio. €. Wenn die Kreditermächtigungen in Höhe von 20,0 Mrd. € vollständig in Anspruch genommen werden, beläuft sich die gesetzlich vorgegebene jährliche Schuldentilgung auf 1,0 Mrd. €.

³² Art. 82 Abs. 3 BV.

³³ Art. 2a Abs. 2 NHG 2019/2020 (Tilgungsbeginn 2024), Art. 2a Abs. 3 des HG 2021 (Tilgungsbeginn 2025) und Art. 2a Abs. 3 E-HG 2022 (Tilgungsbeginn 2026).

Der ORH empfiehlt, die gesetzliche Tilgungsregelung konsequent einzuhalten.

5 **Schuldenaufnahme außerhalb des Staatshaushalts im Sondervermögen BayernFonds**

Der ORH empfiehlt, bei der anstehenden Gesetzesänderung zum BayFoG die beabsichtigte Kreditermächtigung von 10 Mrd. € sorgfältig zu begründen. Sollten die Rückzahlungen der vom BayernFonds gewährten Stabilisierungshilfen nicht ausreichen, um die Schulden im Sondervermögen vollständig zu tilgen, sind weitere Belastungen des Staatshaushalts nicht auszuschließen.

Ergänzend zum Sonderfonds Corona-Pandemie im Staatshaushalt (Kap. 13 19) wurde das Sondervermögen BayernFonds eingerichtet und mit einer eigenen Kreditermächtigung von bis zu 20,0 Mrd. € ausgestattet. 2021 wurden hiervon 35,5 Mio. €³⁴ (Vorjahr: 1,3 Mio. €) in Anspruch genommen. Die restlichen Kreditermächtigungen stehen 2022 weiter zur Verfügung.³⁵ Laut der grundsätzlichen Kabinettsentscheidung vom 07.12.2021 soll mit Wirkung zum 01.01.2022 das BayFoG geändert werden. Neben der Verlängerung der Laufzeit der BayernFonds-Maßnahmen bis 30.06.2022 soll gleichzeitig die Kreditermächtigung von 20,0 auf 10,0 Mrd. € reduziert werden. Angesichts einer bisherigen Inanspruchnahme von 36,8 Mio. € empfiehlt der ORH, den Kreditbedarf bei der anstehenden Gesetzesänderung zum BayFoG sorgfältig zu begründen.

Der Tilgungsplan sieht für die Kredite des Sondervermögens eine Schuldentilgung spätestens ab dem Jahr 2031 vor. Idealerweise sollen aus der Rückzahlung der Stabilisierungshilfen die hierfür aufgenommenen Schulden vollständig getilgt werden. Der Freistaat leistet nur dann aus dem Staatshaushalt eine finanzielle Unterstützung, wenn die Finanzkraft des BayernFonds nicht ausreicht, um der Tilgungsverpflichtung nachzukommen. Entsprechend dem gesetzlich geregelten Tilgungsplan sind die Schulden bis spätestens 31.12.2053 - im ungünstigsten Fall durch Mittel des Freistaates aus dem Staatshaushalt - vollständig zu tilgen.³⁶

³⁴ Zusätzlich wurden 0,3 Mio. € für die Anschlussfinanzierung eines auslaufenden Kredits aus 2020 aufgenommen.

³⁵ Art. 9 BayFoG.

³⁶ Art. 9 Abs. 3 BayFoG.



Vom Großen Kollegium des ORH am 10.02.2022 beschlossen.

Christoph Hillenbrand

Christoph Hillenbrand
Präsident

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof
vertreten durch den
Präsidenten Christoph Hillenbrand
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277

www.orh.bayern.de