



Gesetzentwurf

der Fraktionen von CDU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Artikel 1

Änderung des Artikels 53 der Landesverfassung

Artikel 53 wird wie folgt neu gefasst:

„(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von der Vorgabe nach Absätzen 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

(4) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Änderung des Artikels 59 a der Landesverfassung

Artikel 59 a wird wie folgt neu gefasst:

„Artikel 53 in seiner bis zum Tage der Verkündung dieses Gesetzes geltenden Fassung ist letztmals auf das Haushaltsjahr 2019 anzuwenden. Artikel 53 in seiner ab dem Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes geltenden Fassung ist erstmals auf das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden.

Die Haushalte des Landes zwischen dem 1.1.2011 und dem 31.12.2019 sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikels 53 (neu) erfüllt wird.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeine Begründung

I. Anlass und Ziel des Gesetzentwurfs

Die Verschuldung des Landes ist inzwischen auf rund 23 Milliarden Euro angewachsen. Hieraus resultieren Zinslasten in Höhe von zurzeit rund einer Milliarde Euro, die in den nächsten Jahren weiter anwachsen werden. Die derzeit geltende Regelung zur Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung mit ihrer Orientierung an der Summe der eigenfinanzierten Investitionen und ihrer Erlaubnis zu einer höheren Kreditaufnahme, sofern das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist, hat sich als wirkungslos erwiesen. Die zur Finanzierung der Investitionen aufgenommenen Kredite wurden stetig prolongiert, während die Investitionsobjekte wirtschaftlich abgeschrieben wurden. Dadurch verschlechterte sich die Nettovermögensposition des Landes. Gleichzeitig konnte unter dem Hinweis, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sei gestört, die Kreditaufnahme über die Investitionsgrenze hinaus ausgedehnt werden. Die Rückzahlung dieser Kredite war jedoch nicht vorgeschrieben und erfolgte auch nicht.

Ziel der vorgeschlagenen Regelung ist es, den weiteren Anstieg der Schulden des Landes zu verhindern. Dabei soll jedoch den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen Rechnung getragen werden. Die vorgeschlagene Schuldengrenze stellt eine sinnvolle Regelung dar, weil der Aufbau neuer strukturell - dauerhaft verbleibender und über Zinsen zu finanzierende - Schulden verhindert wird. Zukünftig müssen alle laufenden Ausgaben über regelmäßige Einnahmen finanziert werden - nicht mehr über dauerhafte Neuverschuldung oder die Veräußerung von Landesvermögen.

Die konjunkturell bedingten Schwankungen in den regelmäßigen Einnahmen dürfen über die Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Diese so entstandenen Schulden sind in Wachstumsphasen verpflichtend auszugleichen. Dies verhindert das weitere Anwachsen des Schuldenberges.

In Bezug auf die konjunkturelle Entwicklung besitzt die neue Regel die notwendige Flexibilität, insofern das Wirken automatischer Stabilisatoren ermöglicht wird. Damit bleiben die Voraussetzungen für eine passive Konjunkturpolitik erhalten. Mit der Schuldengrenze wird jedoch richtigerweise die aktive Konjunkturpolitik, die zum Aufbau des Schuldenberges beigetragen hat, verhindert.

Für eine fiskalpolitische Reaktion auf besondere Notsituationen und Naturkatastrophen ist ebenfalls die notwendige Flexibilität vorhanden, weil hierfür eine Kreditaufnahme zulässig ist. Diese muss jedoch mit einem festen Tilgungsplan verbunden werden, um dauerhafte Neuverschuldung zu vermeiden.

II. Wesentliche Regelungsgegenstände

Mit diesem Gesetz wird der staatliche Kreditaufnahmespielraum eingeschränkt und die Kreditaufnahme strengen Regeln unterworfen. Die neue Schuldenregel besteht im Kern aus drei Elementen, dem Grundsatz des strukturellen Ausgleichs, der Konjunkturkomponente und der Ausnahmeregel mit Tilgungsverpflichtung.

Es wird der Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts normiert. Eine grund- und bedingungslose Kreditaufnahme ist zukünftig nicht mehr erlaubt.

Neben dem Grundsatz strukturell ausgeglichener Haushalte („Ausgleich des Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten“) wird eine streng geregelte Konjunkturkomponente zugelassen, mit der das konjunkturelle Atmen des Landeshaushaltes sichergestellt ist. Die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme und die konjunkturell bedingten Überschüsse müssen sich innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen. Hierzu wird eine symmetrisch wirkende Konjunkturregel eingeführt.

Für besondere Situationen gibt es eine Ausnahmeregelung. Hiernach ist eine Kreditaufnahme für außergewöhnliche Notsituationen und Naturkatastrophen erlaubt. Allerdings ist der Beschluss über den Aufbau dieser neuen Schulden mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 Absatz 1:

Absatz 1 normiert den Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushalts. In den nachfolgenden Absätzen wird konkretisiert, wann diesem Grundsatz Rechnung getragen ist und inwieweit zulässige Ausnahmen bestehen.

Zu Artikel 1 Absatz 2:

Absatz 2 macht von der Befugnis des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 (neu) GG Gebrauch und verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt wird bezweckt, ein pro-zyklisches Verhalten zu vermeiden und die durch das Wirken lassen der automatischen Stabilisatoren bedingte Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen. Damit wird sichergestellt, dass das Land aus der konjunkturellen Entwicklung heraus dauerhaft keine neuen Schulden aufbaut.

Zu Artikel 1 Absatz 3:

Die Ausnahmeklausel in Absatz 3 Satz 1 entspricht in den Tatbestandsvoraussetzungen der Vorgabe des Artikels 109 Absatz 2 (neu) GG, so dass insoweit auf die Begründung zu dieser Vorschrift Bezug genommen wird. Ergänzend sieht Satz 2 vor, dass der zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall erforderliche Parlamentsbeschluss mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages gefasst werden muss.

Der notwendige Beschluss kann ein Gesetzesbeschluss sein. Denkbar ist aber auch ein Parlamentsbeschluss, der in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz erfolgt, mit dem Kreditaufnahmen über die Regelgrenzen hinaus ermöglicht werden.

Satz 2 zwingt den Gesetzgeber, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme regelt. Die Rückführungspflicht soll ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern. Darüber, welcher Zeitraum als angemessenen anzusehen ist, hat das Parlament in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.

Zu Artikel 1 Absatz 4:

Absatz 4 enthält Vorgaben für den Inhalt des Ausführungsgesetzes. Die vorzusehende Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (z.B. Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen) stellt insoweit einen Gleichklang der Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der nationalen Schuldengrenze her. Die weiteren Vorgaben betreffen die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt auf der Grundlage eines festzulegenden Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Abweichung zwischen konjunkturell zulässiger und tatsächlich erfolgter Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug.

Im Rahmen dieses Ausführungsgesetzes wird darüber hinaus die Einführung und Ausgestaltung eines Kontrollkontos geregelt, mittels dessen zwangsläufig eintretende Abweichungen der tatsächlichen von der erlaubten Kreditaufnahme im Rahmen des Haushaltsvollzugs erfasst und zurückgeführt werden. Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme sind in der Praxis kaum

zu vermeiden. Diese Abweichungen sollen aber über das einzelne Haushaltsjahr hinaus verbucht werden.

Eine solche Abweichung kann beispielsweise darauf beruhen, dass sich die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung anders gestaltet haben als bei Aufstellung des Haushalts angenommen. Um dies festzustellen, wird der konjunkturelle Neuverschuldungsspielraum des abgelaufenen Haushaltsjahres neu berechnet und mit der tatsächlichen Nettokreidtaufnahme verglichen. Die ungerechtfertigte Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug muss innerhalb des Finanzplanungszeitraums konjunkturgerecht zurückgeführt werden.

Zu Artikel 2:

Artikel 59 a der Landesverfassung in seiner bisherigen Fassung hat sich durch die vorgezogene Landtagswahl inhaltlich erledigt. Er wird durch eine Formulierung aufgefüllt, die festlegt, dass die Neufassung von Artikel 53 erst zusammen mit dem Haushalt für 2020 wirksam wird, die Haushalte der vorangehenden Jahre jedoch bereits so aufzustellen sind, dass die Erfüllung dieser Verpflichtung erreicht wird.

Dr. Christian von Boetticher
und Fraktion

Wolfgang Kubicki
und Fraktion