



## **Änderungsantrag**

der Fraktion von CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW

### **zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung**

Drucksache 17/ 193

Der Landtag wolle beschließen:

1. Artikel 1 erhält folgende Fassung:

#### **„Artikel 1 Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein**

Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Mai 2008 (GVOBl. S.-H. S. 223) wird wie folgt geändert:

1. Art. 49 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

2. Art. 53 erhält folgende Fassung:

(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 den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln 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 Zeitraums zu erfolgen.

**(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz.**

**(5)** 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.

3. Art. 59 a erhält folgende Fassung:

(1) Abweichend von Artikel 53 Abs. 1 können bis 2019 Kredite aufgenommen werden. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Ausgangswert) um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

(2) Die Landesregierung legt dem Landtag **eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab.**

(3) Die Landesregierung berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtung aus Artikel 53 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 59 a Abs. 1.“

2. Artikel 2 wird gestrichen.

3. Der bisherige Artikel 3 wird Artikel 2.

4. Die Begründung erhält folgende Fassung:

„Begründung

A. Allgemeine Begründung

I. Anlass und Ziel des Gesetzentwurfs

Die Verschuldung des Landes ist inzwischen auf fast 25 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 (Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein)

#### Zu 1. (Art. 49 Abs. 1):

Die Regelung zum kommunalen Finanzausgleich in Art. 49 Abs. 1 der Landesverfassung wird im Zusammenhang mit der Einführung des Grundsatzes des strukturell ausgeglichenen Haushalts um zwei Merkmale ergänzt. Zum einen wird klargestellt, dass die im Wege des Finanzausgleichs den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Mittel eine angemessene Finanzausstattung (Mindestausstattung) der Kommunen gewährleisten sollen.

Hierdurch wird zum Ausdruck gebracht, dass die Einführung des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots sich nicht einseitig zu Lasten der Kommunen auswirken soll. Eine Besserstellung der Kommunen gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ist durch die Einführung des Merkmals der Angemessenheit jedoch nicht beabsichtigt.

Gleichzeitig wird klargestellt, dass die vom Land bereitzustellenden Mittel unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehen. Dadurch wird verdeutlicht, dass für den kommunalen Finanzausgleich auch der Grundsatz der Verteilungssymmetrie im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Gemeindeverbänden gilt.

Zu 2. (Art. 53):

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.

Absatz 2 macht von der Befugnis des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Variante 1 GG Gebrauch und verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt wird bezweckt, ein prozyklisches 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.

Absatz 3 Satz 1 macht von der Befugnis des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Variante 2 GG zum Erlass einer Ausnahmeregelung für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Gebrauch, 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 Zweidrittelmehrheit 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.

**Absatz 5** 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 Nettokreditaufnahme verglichen. Die ungerechtfertigte Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug muss innerhalb des Finanzplanungszeitraums konjunkturgerecht zurückgeführt werden.

Zu 3. (Art. 59 a):

Artikel 59 a der Landesverfassung in seiner bisherigen Fassung hat sich durch die vorgezogene Landtagswahl inhaltlich erledigt. In Abs. 1 Satz 1 wird festgelegt, dass abweichend von Artikel 53 Abs. 1 der Landesverfassung bis zum Jahr 2019 weiterhin Kredite aufgenommen werden können. Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist in den Jahren 2011 bis 2020 vollständig zurückzuführen. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten, die sich jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringern. Der Ausgangswert ist das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010. Die Obergrenze für die Kreditaufnahme im Jahr 2011 errechnet sich, indem der Ausgangswert um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

Nach Abs. 2 hat die Landesregierung dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits **vorzulegen. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab.**

Nach Abs. 3 hat die Landesregierung bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union den Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushaltes gemäß Art. 53 Abs. 1 der Landesverfassung in Verbindung mit der Rückführungsvorschrift des Art. 59 a Abs. 1 der Landesverfassung zu berücksichtigen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.“

Tobias Koch  
und Fraktion

Birgit Herdejürgen  
und Fraktion

Katharina Loedige  
und Fraktion

Monika Heinold  
und Fraktion

Lars Harms  
und Fraktion