

Gesetzentwurf

der SPD-Fraktion,
der CDU-Fraktion,
der Fraktion DIE LINKE und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

Gesetzentwurf

**der SPD-Fraktion,
der CDU-Fraktion,
der Fraktion DIE LINKE und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

A. Problem

Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) sind die Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) umgesetzt worden. Kernstück der Änderung ist die in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG) verankerte Schuldenregel. Danach müssen Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen.

Artikel 109 Absatz 3 GG enthält das Gebot eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Nur für bestimmte, eng umrissene Ausnahmefälle sieht Artikel 109 Absatz 3 GG die Möglichkeit einer Kreditaufnahme vor, nämlich bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nähere Ausgestaltung dieser Ausnahmeregelungen ist den Ländern überlassen (vgl. Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG).

Artikel 143d Absatz 1 Satz 2 GG bestimmt, dass die Länder bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG abweichen dürfen. Artikel 103 der Verfassung des Landes Brandenburg (BbgVerf) in der Fassung vom 20. August 1992 (GVBl. I/92, S. 298), die zuletzt durch das Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 6]) geändert worden ist, enthält kein Verbot einer strukturellen Nettokreditaufnahme, sondern lediglich eine Obergrenze für die Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten, die sich an den im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen orientiert. Die Regelung ist mit der Vorgabe des Artikels 109 Absatz 3 GG nicht vereinbar und kann, nach dem Auslaufen der Übergangsregelung für die Länder gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 2 GG, ab dem Haushaltsjahr 2020 nicht mehr angewendet werden.

B. Lösung

Zur landesrechtlichen Umsetzung der Vorgaben des Grundgesetzes und zur Bestätigung des Ziels, Haushalte grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen, wird der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg eingebracht, mit dem die grundgesetzlichen Regelungen der Kreditaufnahme in Artikel 109 Absatz 3 GG Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht werden.

In Artikel 103 Absatz 1 der Landesverfassung werden die bestehenden Möglichkeiten der Nettokreditaufnahme aufgehoben und durch die Vorgabe eines grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichenden Haushalts ersetzt.

Absatz 2 definiert die Ausnahmeregelungen zur Berücksichtigung einer negativen Abweichung von der konjunkturellen Normallage und zur Abweichung im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen.

Absatz 3 stellt klar, dass zulässige Ausnahmen von Absatz 1 immer einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz bedürfen. Diese Ausnahmen betreffen ausschließlich die in Artikel 109 Absatz 3 GG vorgesehen Sachverhalte einer Kreditaufnahmemöglichkeit zur

- symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung und
- Bewältigung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

Absatz 4 legt fest, dass die weiteren Bestimmungen zur Ausgestaltung des grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbots und der hiervon im Rahmen des Grundgesetzes zulässigen Ausnahmen einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben. Dies soll durch eine gesonderte Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) erfolgen.

C. Rechtsfolgenabschätzung

I. Erforderlichkeit

Die Länder sind durch Artikel 109 Absatz 3 GG aufgefordert, die nähere Ausgestaltung der Schuldenbegrenzungsregel im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz eigenverantwortlich zu regeln.

II. Zweckmäßigkeit

Eine Alternative zur gesetzlichen Regelung ist nicht gegeben.

III. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Die Regelungen der Landesverfassung zur Begrenzung der Kreditaufnahme verbessern die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushalts und sichern damit die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung staatlicher Aufgaben.

D. Verfahrensbeteiligte im Sinne des Kapitels I Nummer 1 der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg

Entfällt, da das Gesetz aus der Mitte des Landtages eingebracht wird.

E. Zuständigkeiten

Auf Seiten der Landesregierung ist das Ministerium der Finanzen federführend zuständig.

Gesetzentwurf für ein

Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

Artikel 103 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), die zuletzt durch das Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I Nr. 6) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Artikel 103

(Kreditaufnahme)

(1) Der Haushalt des Landes ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung kann von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses mit einfacher Mehrheit des Landtags von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 2 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

(3) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Gleiches gilt für die in Ausnahme von Absatz 1 zulässige Aufnahme von Krediten. Für die Kreditaufnahme gemäß Absatz 2 Satz 1 kann eine Abweichung von der gesetzlich bestimmten Höhe im Ergebnis des Haushaltsvollzuges vorgesehen werden.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Potsdam, den [Datum der Ausfertigung]

Die Präsidentin des Landtages Brandenburg

Britta Stark

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Durch die Änderung des Grundgesetzes (GG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) sind Bund und Länder gemäß Artikel 109 Absatz 3 GG dazu verpflichtet, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Schuldenregel gilt nach dem Auslaufen der Übergangsregelung des Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 GG ab dem Jahr 2020 unmittelbar auch für die Länder. Nur in den in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG abschließend beschriebenen Ausnahmesituationen bleibt es den Ländern überlassen, von dieser Vorgabe abzuweichen.

Die bisher in Artikel 103 BbgVerf verankerte Schuldenregel gestattet die Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben für Investitionen oder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Die bisherige landesrechtliche Schuldenregel widerspricht der ab dem Jahr 2020 geltenden grundgesetzlichen Regelung. Folglich würde sie, gemäß dem in Artikel 31 GG verankerten Rechtsgrundsatz, nach dem Bundesrecht Geltungsvorrang vor Landesrecht hat, in ihrer derzeitigen Fassung ab dem Jahr 2020 ohne weiteres gegenstandslos.

Der Schuldenregel des Grundgesetzes liegt ein grundlegender Perspektivwechsel zu Grunde: Statt einer Verknüpfung von erlaubter Kreditaufnahme und kameralem Investitionsbegriff, wie ihn die bislang geltende „Goldene Regel“ herstellt, rückt der aus der volkswirtschaftlichen Analyse abgeleitete Begriff der strukturellen Nettokreditaufnahme ins Zentrum der Betrachtung. Diese ist den Ländern ab 2020 gemäß Artikel 109 Absatz 3 GG nicht mehr gestattet.

Die strukturelle Nettokreditaufnahme ergibt sich aus der Differenz zwischen den finanzstatistischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben, die wiederum bereinigt wird um

- den Saldo der finanziellen Transaktionen und
- die Konjunkturkomponente.

Sie ist dementsprechend von der haushalterischen Nettokreditaufnahme zu unterscheiden, die sich aus der Differenz zwischen Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen ergibt.

Darüber hinaus gilt – im Gegensatz zur bisherigen Regelung – die verfassungsrechtliche Obergrenze nicht nur für die Haushaltsaufstellung (ex ante), sondern auch im Vollzug. Ihre Einhaltung wird beim Jahresabschluss (ex post) festgestellt.

Bei einem Verzicht auf eine landesrechtliche Verankerung und Ausgestaltung der Schuldenregelung nach Artikel 109 Absatz 3 GG würde für das Land Brandenburg ab dem Jahr 2020 ausnahmslos ein absolutes Nettokreditaufnahmeverbot gelten. Dies kann zu einer nicht erwünschten prozyklischen Haushaltspolitik führen. Das Land würde darüber hinaus Gefahr laufen, im Falle eines von der Normallage ab-

weichenden Konjunkturverlaufs, von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen nicht angemessen und flexibel reagieren zu können. Eine solche Situation wäre staatspolitisch nicht zu verantworten. Somit ist eine Verankerung des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme und der Abweichungsmöglichkeiten in der Landesverfassung geboten.

Die Verfassung des Landes Brandenburg bildet durch die Änderung einen Kernbestand des Landeshaushaltsrechts verbindlich und verlässlich ab und ermöglicht so eine solide, konjunkturgerechte und auch in Krisenzeiten handlungsfähige Haushalts- und Finanzpolitik in Brandenburg. Durch die Verankerung der normativen Grundlagen des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme und der Abweichungsmöglichkeiten in der Landesverfassung wird die Möglichkeit einer umfassenden verfassungsrechtlichen Kontrolle durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg eingeräumt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

In Artikel 1 wird die Neufassung des Artikels 103 der Verfassung des Landes Brandenburg geregelt.

Artikel 103 Absatz 1

Mit der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 2009 (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009, BGBl. I 2009, Nr. 48, S. 2248) ist für die Länder ab dem Jahr 2020 eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts grundsätzlich nicht mehr zulässig. Dieser Verfassungsgrundsatz wird in die Landesverfassung übernommen.

Artikel 103 Absatz 2

Die von dem in Absatz 1 formulierten Grundsatz möglichen Ausnahmen richten sich nach den Vorgaben des höherrangigen Verfassungsrechts des Bundes. Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und Satz 5 GG ist die Aufnahme von Krediten zum Haushaltsausgleich für die Länder auf der Grundlage landesrechtlicher Bestimmungen nur zulässig:

- im Rahmen einer Regelung zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung und
- aufgrund einer Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Halbsatz 1 GG begründet die Befugnis, Regelungen zu treffen, die bei der Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme die Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt gewährleisten. Absatz 2 Satz 1 macht von dieser Befugnis Gebrauch, indem die Ab-

weichung von dem in Absatz 1 niedergelegten Grundsatz zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme ermöglicht wird.

Der Zulässigkeit konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, sodass mittel- bis langfristig gewährleistet ist, dass konjunkturbedingte Kreditaufnahmen im Abschwung durch konjunkturbedingte Tilgungen im Aufschwung ausgeglichen werden. Langfristig soll sich somit ein Ausgleich selbständig einstellen. Ziel der grundgesetzlichen Schuldenregel ist eine Begrenzung der strukturellen Verschuldung der öffentlichen Haushalte, jedoch nicht der Abbau bestehender Schulden. Vor diesem Hintergrund und in Verbindung mit der Übergangsfrist für die Länder bis Ende 2019 gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 GG ergibt sich in der Folge aus einer positiven Konjunkturphase keine Verpflichtung zur Tilgung von Schulden, die auf der bisherigen verfassungsrechtlichen Grundlage aufgenommen worden sind; die Möglichkeit zur Schuldentilgung bleibt davon unberührt.

Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG begründet die Befugnis, Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen. Absatz 2 Satz 2 macht von dieser Befugnis Gebrauch. Hierdurch soll die Fähigkeit des Landes zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Die Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation erfordert gemäß Satz 2 einen Beschluss des Landtages, der mit einfacher Mehrheit gefasst wird. Da eine nähere Bestimmung möglicher Naturkatastrophen und außergewöhnlicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, werden diese unbestimmten Verfassungsbegriffe durch drei Kriterien eingegrenzt:

Sie müssen

- außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Naturkatastrophen sind in Anlehnung an die Voraussetzungen der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 GG unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).

Außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikels 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 GG, d.h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;

- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks wie beispielsweise der Finanzkrise 2008/2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 3 GG ist bei der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Satz 3 legt fest, dass Kreditaufnahmen im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen mit einem entsprechenden Tilgungsplan zu verbinden sind.

Artikel 103 Absatz 3

Satz 1 entspricht in Bezug auf Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen dem bisherigen Artikel 103 Absatz 1 Satz 1 BbgVerf. Aufgrund der künftig nur noch in Ausnahmefällen zulässigen Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich wird dieser Tatbestand nunmehr gesondert in Satz 2 erwähnt. Damit wird gewährleistet, dass wie bisher auch in diesen Ausnahmefällen für die Kreditaufnahme eine besondere, der Höhe nach bestimmte Ermächtigung im Haushaltsgesetz erforderlich ist. Satz 3 gestattet es von der gesetzlich bestimmten Höhe der Kreditaufnahme zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung abzuweichen. Dies kann erforderlich werden, um die Ergebnisse des angewandten Konjunkturbereinigungsverfahrens umzusetzen.

Artikel 103 Absatz 4

Die weiteren Bestimmungen zur Ausgestaltung der Schuldenregel und der hiervon im Rahmen des Grundgesetzes zulässigen Ausnahmen bleiben einem Gesetz vorbehalten.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Das Datum 1. Januar 2020 folgt aus den Vorgaben des Artikels 143 d Absatz 1 Satz 3 GG und nutzt den dort eröffneten zeitlichen Spielraum.