

## Gesetzentwurf

der CDU-Fraktion

der FDP-Fraktion

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

## Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

### A. Problem

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) werden die Beschlüsse der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) umgesetzt. Durch das Gesetz sind für Bund und Länder neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme in das Grundgesetz eingefügt worden. Der geänderte Artikel 109 Grundgesetz verpflichtet Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen und in außergewöhnlichen Notsituationen zulässig.

Die grundgesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme sind gemäß Artikel 109 Grundgesetz von den Ländern eigenverantwortlich in das Landesrecht umzusetzen. Artikel 143d Grundgesetz ermöglicht es dabei den Ländern, von den neuen Vorgaben des Grundgesetzes in einem Übergangszeitraum bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 nach Maßgabe landesrechtlicher Regelungen abzuweichen. Das vorzeitige Erreichen strukturell ausgeglichener Landeshaushalte ist damit jedoch keineswegs ausgeschlossen.

### B. Lösung

Zur landesrechtlichen Umsetzung der Vorgaben des Grundgesetzes wird der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg eingebracht, mit dem die grundgesetzlichen Neuregelungen der Kreditaufnahme in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht werden.

Datum des Eingangs: 23.09.2010 / Ausgegeben: 23.09.2010

In Artikel 103 der Landesverfassung wird die bestehende Investitionsgrenze aufgehoben und durch den Grundsatz des ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts ersetzt. Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur möglich zur symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung und in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen. Darüber hinaus sieht Artikel 103a der Landesverfassung vor, dass die neu eingeführten rechtlichen Vorgaben ab dem Haushaltsjahr 2015 anzuwenden sind.

## **C. Rechtsfolgenabschätzung**

### **I. Erforderlichkeit**

Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz fordert die Länder auf, die nähere Ausgestaltung der Schuldenbegrenzungsregel im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen eigenverantwortlich zu regeln.

### **II. Zweckmäßigkeit**

Eine Alternative zur gesetzlichen Regelung ist nicht gegeben.

### **III. Auswirkungen auf 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. Kosten**

Mit dem Gesetz sind keine Kosten verbunden.

## **Gesetzentwurf für ein**

### **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**

Die Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 191) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 99 wird wie folgt geändert:

a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Land sorgt durch einen Finanzausgleich im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit dafür, dass eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet ist und die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können.“

b) Satz 3 fällt weg.

2. Artikel 103 wird wie folgt gefasst:

##### **„Artikel 103**

- (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 Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Landtags 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) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.
- (5) Eine Verlagerung der Kreditaufnahme auf Sondervermögen, Landesbetriebe, landeseigene Gesellschaften oder landesunmittelbare Personen des öffentlichen Rechts ist nicht zulässig. Des Weiteren bedürfen Leasinggeschäfte der Ermächtigung durch Gesetz.
- (6) 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. Nach Artikel 103 wird folgender Artikel 103a eingefügt:

#### „Artikel 103a

- (1) Abweichend vom Artikel 103 Abs. 1 können bis 2013 Kredite aufgenommen werden. Dabei sind jährlich Obergrenzen einzuhalten. Die Obergrenze für 2012 errechnet sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 bis 2014 in gleich bleibenden Schritten abgebaut wird, so dass ab dem Jahr 2014 keine Nettokreditaufnahme den Landeshaushalt belastet.
- (2) Artikel 103 in seiner ab dem Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes geltenden Fassung ist erstmals auf das Haushaltsjahr 2015 anzuwenden.
- (3) Die Landesregierung berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtungen aus Artikel 103 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 103a Abs. 1.“

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Potsdam, den

Der Präsident des Landtages Brandenburg

Gunter Fritsch

## **Begründung**

### **A. Allgemeines**

Die Verschuldung des Landes wächst im Jahr 2010 auf rund 18,9 Milliarden Euro an. Zusätzliche Nettokreditaufnahmen würden das Land zukünftig noch stärker durch Zinszahlungen belasten und seine Handlungsmöglichkeiten weiter einschränken. Bereits heute muss das Land 750 Millionen Euro Zinsen pro Jahr zahlen – das entspricht einem Anteil von über 7 Prozent am Gesamthaushalt. Jeder weitere Euro, den das Land für den Kapitaleinsatz aufzuwenden hat, steht nicht für Bildung, Wissenschaft oder Innere Sicherheit zur Verfügung.

Im Interesse aller Brandenburgerinnen und Brandenburger muss deshalb die Konsolidierung des Landeshaushaltes und die konsequente Reduzierung der Ausgaben fortgesetzt werden. Um die Handlungsfähigkeit des Landes auch künftig zu sichern, muss es das Ziel der Politik sein, in Brandenburg einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und dauerhaft zu gewährleisten. Die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung setzt hierfür verbindliche Rahmenbedingungen und kann damit den schwierigen Konsolidierungsprozess rechtlich flankieren und politisch unterstützen.

Das Ziel der vorgeschlagenen Regelung ist es, den weiteren Anstieg der Schulden des Landes zu verhindern. Dabei soll zugleich den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen durch eine konjunkturgerechte Ausgestaltung Rechnung getragen werden. Die vorgeschlagene Schuldengrenze stellt eine sinnvolle Regelung dar, weil der Aufbau neuer struktureller, dauerhaft verbleibender und über Zinsen zu finanzierender Schulden verhindert wird. Zukünftig müssen alle Ausgaben über regelmäßige Einnahmen finanziert werden.

Als Konsequenz dieses Gesetzes 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.

Neben dem Grundsatz strukturell ausgeglichener Haushalte („Ausgleich des Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten“) wird eine streng geregelte Konjunkturkomponente zugelassen, mit der die konjunkturelle Anpassung 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 die Aufnahme dieser neuen Schulden mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Die bereits gegenwärtig sehr hohe Zinsbelastung des Landeshaushaltes erfordert langfristig auch einen schrittweisen Abbau der seit 1990 aufgenommenen Schulden. Vorrang hat jedoch die dauerhafte Einhaltung des verfassungsrechtlichen Neuverschul-

ungsverbots. Denn nur durch eine strikte Umsetzung der Schuldenbremse können die strukturellen Voraussetzungen für eine Altschuldentilgung geschaffen werden.

## **B. Zu den einzelnen Vorschriften**

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg)

Zu 1. (Artikel 99):

Die Regelung zum kommunalen Finanzausgleich in Artikel 99 der Landesverfassung wird im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse angepasst. Es wird damit klargestellt, dass im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Landes den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet werden soll. Das vorgesehene Neuverschuldungsverbot soll sich somit nicht einseitig zu Lasten der Kommunen auswirken.

Zu 2. (Artikel 103):

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 Grundgesetz Gebrauch und verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung. Durch diese Regelung wird bezweckt, dass konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen in wirtschaftlichen Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen sind. 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 Grundgesetz Gebrauch und sieht eine Ausnahmeregelung für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vor. Ergänzend wird geregelt, dass der zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall erforderliche Parlamentsbeschluss mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages gefasst werden muss. Darüber hinaus zwingt Satz 2 den Gesetzgeber, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme vorschreibt. 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 4 entspricht dem bisherigen Absatz 1, Satz 1.

Absatz 5 untersagt die Umgehung der Schuldenbremse durch die Verlagerung von Kreditaufnahmen. Damit wird eine Empfehlung der Rechnungshofpräsidenten aufgegriffen, die in ihrer Erklärung vom 5. Mai 2010 davor warnen, dass durch eine Flucht in Sonder-

finanzierungen oder durch die Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen, landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgehöhlt werden könnte. Die vorgeschlagene Regelung zielt deshalb auf eine restriktive Ausgestaltung der Schuldenbremse ab.

Absatz 6 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.

Zu 2. (Artikel 103a):

Absatz 1 legt fest, dass für die Jahre 2010 bis 2014 eine Übergangsregelung gilt, die letztmalig eine Nettokreditaufnahme im Jahr 2013 zulässt. Die Abweichung gegenüber dem im Grundgesetz vorgesehenen Übergangszeitraum erfolgt aufgrund der überdurchschnittlichen Einnahmesituation, die Brandenburg und die anderen neuen Länder im Vergleich zu den westlichen Ländern haben. Des Weiteren entspricht diese Regelung dem in der Finanzplanung 2010-2014 vorgesehenen Abbau der Nettokreditaufnahme.

Absatz 2 legt fest, dass die Neufassung von Artikel 103 zusammen mit dem Haushalt für 2015 wirksam wird.

Nach Absatz 3 hat die Landesregierung bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union den Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes gemäß Artikel 103 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 103a Abs. 1 der Landesverfassung zu berücksichtigen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Dr. Saskia Ludwig  
für die CDU-Fraktion

Andreas Büttner  
für die FDP-Fraktion

Axel Vogel  
für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN