

Gesetzentwurf

der CDU-Fraktion

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg

A. Problem

Die Verschuldung des Landes Brandenburg betrug Ende 2013 rund 18,3 Mrd. Euro. Hinzu kommen Schulden des Landeswohnungsbauvermögens von rund 1,7 Mrd. Euro (Stand 2012) und übernommene Bürgschaften und Gewährleistungen von rund 1,2 Mrd. Euro (Stand 2012). Nachdem in den Jahren 2011 bis 2014 jeweils ausgeglichene Haushalte vorgelegt werden konnten, steigt das Land mit dem Doppelhaushalt 2015/16 wieder in die Neuverschuldung ein. So nimmt das Land über ein Sondervermögen Flughafen BER ab dem Jahr 2015 insgesamt 409 Mio. Euro zusätzliche Kredite auf, die dem Flughafen als Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wird mit dem Haushaltsgesetz 2015/16 eine weitere Bürgschaftsermächtigung zu Gunsten der Flughafengesellschaft über 407 Mio. Euro für die notwendigen Kapazitätserweiterungen des Flughafens BER erteilt.

Dies zeigt, dass die seit 4 Jahren eingehaltene Selbstverpflichtung des Landesparlamentes und der Regierung, keine weitere Nettoneuverschuldung vorzunehmen, mit der derzeitigen Rechtslage jederzeit in Frage gestellt werden kann. Es ist daher notwendig, dies für die Folgejahre verfassungsrechtlich festzuschreiben. Mit der Einführung eines Neuverschuldungsverbotes in das Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 GG) sowie der entsprechenden Übergangsregelung (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG) gilt für die Länder ab dem Jahr 2020 ein Neuverschuldungsverbot. In Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG werden die Länder aber ausdrücklich ermächtigt, auch vor 2020 eigene Regelungen für etwaige Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot zu treffen. Das aktuelle Vorgehen des Landes bei der Finanzierung des BER zeigt, dass eine Selbstbindung des Landtages über eine entsprechende Schuldenbremse in der Verfassung auch für die noch verbleibenden 5 Jahre bis Wirkung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse notwendig ist.

B. Lösung

Zur landesrechtlichen Umsetzung der Vorgaben des Grundgesetzes und zur Bestätigung des Ziels für einen Haushalt ohne neue Schulden und Extrahaushalte (Sondervermögen) 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 Grundgesetz Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht werden.

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.

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), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Dezember 2013 (GVBl.I/13, [Nr. 42]), wird wie folgt geändert:

Artikel 103 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 103

(1) 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.

(2) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Verbot der Kreditaufnahme gilt ebenso für rechtlich selbstständige Sondervermögen des Landes Brandenburg, Landesbetriebe, landeseigene Gesellschaften oder landesunmittelbare Personen des öffentlichen Rechts. Am 1. Juli 2015 bestehende Kreditermächtigungen, soweit sie noch nicht zurückgeführt sind, bleiben unberührt.

(3) Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 97 und Artikel 99 unberührt.

(4) Bei einer von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre (Normallage) um mindestens drei vom Hundert abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 2 abgewichen werden. Die Kreditaufnahme ist begrenzt, um die Steuermindereinnahmen auf bis zu 99 vom Hundert der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre zu verstärken. Eine Verstärkung über 99 vom Hundert ist unter den Voraussetzungen des Absatzes 5 möglich. Steuermehreinnahmen sind zur Tilgung der Kredite nach diesem Absatz zu verwenden.

(5) 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 2 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

(6) Die Feststellung der Ausnahmen obliegt dem Landtag. Er entscheidet im Falle von Absatz 4 mit der Mehrheit seiner Mitglieder und im Falle von Absatz 5 oder im Falle des Absatzes 4 bei einer Verstärkung auf mehr als 99 vom Hundert mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. In diesen Ausnahmefällen hat eine Tilgung der Kredite spätestens innerhalb von acht Jahren zu erfolgen.

(7) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Potsdam, den

Die Präsidentin des Landtages Brandenburg

Britta Stark

Begründung

A. Allgemeines

Mit der Errichtung des Sondervermögens BER über 409 Mio. Euro verlässt das Land Brandenburg den Pfad der vergangenen Jahre, ausgeglichene Haushalte, zum Teil sogar mit Überschüssen, vorzulegen. Zwar wird der Kernhaushalt durch die Errichtung des Sondervermögens nur durch die zu leistenden Zinszahlungen direkt belastet. In der Gesamtbetrachtung steigt die Verschuldung des Landes dennoch.

Die grundgesetzlich festgeschriebene Schuldenbremse gilt für die Länder erst ab 2020. Daher haben zahlreiche Länder eigene Schuldenbremsen in ihren Landesverfassungen verankert. Diese sehen neben dem Grundsatz, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, auch ein Verbot der Kreditaufnahme für rechtlich unselbständige Sondervermögen vor. Das aktuelle Vorgehen des Landes bei der Finanzierung des BER zeigt, dass eine Selbstbindung des Landtages über eine entsprechende Schuldenbremse in der Verfassung auch für die noch verbleibenden 5 Jahre bis Wirkung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse notwendig ist.

Im Interesse aller Brandenburgerinnen und Brandenburger muss 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.

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.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg)

Artikel 103:

Zu Absatz 1:

Entspricht dem bisherigen Absatz 1, Satz 1.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 normiert den Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushalts. In den nachfolgenden Absätzen wird konkretisiert, wann diesem Grundsatz Rechnung getragen ist und inwieweit zulässige Ausnahmen bestehen. Darüber hinaus wird in Absatz 1 die Umgehung der Schuldenbremse durch die Verlagerung von Kreditaufnahmen untersagt. Damit wird eine Empfehlung der Rechnungshofpräsidenten aufgegriffen, die in ihrer Erklärung vom 5. Mai 2010 davor warnen, dass durch eine Flucht in Sonderfinanzierungen oder durch die Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen, landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgehöhlt werden könnten. Die vorgeschlagene Regelung zielt deshalb auf eine restriktive Ausgestaltung der Schuldenbremse ab.

Zu Absatz 3:

Ungeachtet der Regelungen zum Neuverschuldungsverbot bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 97 und Artikel 99 unberührt. Mithin handelt es sich bei diesem neuen Absatz um eine Klarstellung, dass nicht unter Berufung auf Artikel 103 die bestehenden kommunalen Verfassungsrechte nach Artikel 97 und Artikel 99 geschmälert werden. Das Land Brandenburg hat jedoch für diese Rechte nicht über die eigene Leistungsfähigkeit hinaus einzustehen. Insbesondere ist nicht ein finanzkraftunabhängiger Mindestfinanzausgleich intendiert. Eine Kreditaufnahme zur Finanzierung der Verpflichtungen aus Artikel 97 und Artikel 99 ist nicht zulässig.

Zu Absatz 4:

Mit den Regelungen in den Absätzen 4 bis 6 nimmt der brandenburgische Gesetzgeber seinen in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG eröffneten Gestaltungsspielraum wahr. Absatz 4 legitimiert eine begrenzte Abweichung von dem in Absatz 2 Satz 1 verankerten Grundsatz eines Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme, soweit die konjunkturelle Entwicklung dies erfordert. Die konjunkturelle Normallage bestimmt sich anhand der durchschnittlichen Steuereinnahmen (Steuern und steuerinduzierte Einnahmen) der vorangegangenen vier Kalenderjahre. Steuerminder- bzw. -mehr-einnahmen definieren sich vorliegend als konjunkturelle Abweichung von der Normallage, nicht als Abweichung bei den Steuereinnahmen zwischen Haushaltsplan und Haushaltsvollzug. In grundgesetzkonformer Auslegung der Regelung erfolgt eine Bereinigung um die Einflüsse aus Steuerrechtsänderungen. Das Nähere zum Bereinigungsverfahren wird im Gesetz nach Absatz 8 geregelt.

Die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen ist erst zulässig, wenn die bereinigten Steuereinnahmen unter 97% der durch den Vierjahresdurchschnitt definierten Normallage sinken. Die Höhe der Kreditaufnahme ist begrenzt auf 99% der durchschnittlich bereinigten Steuereinnahmen (vgl. Satz 2), im Ausnahmefall ist auch eine höhere Kreditaufnahme zulässig, vgl. Satz 3 und Absatz 6 Satz 2.

Die Verfassung eröffnet erst bei einem Absinken der bereinigten Steuereinnahmen auf unter 97% der durch den Vierjahresdurchschnitt definierten Normallage die Möglichkeit, die Steuermindereinnahmen über einen Kredit auszugleichen. Zur Glättung von konjunkturellen Schwankungen sind der Landtag Brandenburg und die Landesregierung bereits im Vorfeld gehalten, die Politik der konjunkturellen Vorsorge auch durch Rücklagenbildung in Phasen von konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen zu betreiben. Neben der Konjunkturkomponente besteht daher für den Haushaltsgesetzgeber weiterhin das Gebot, im Wege der Rücklagensteuerung den Haushalt auszugleichen.

Die Landesregierung informiert den Landtag Brandenburg in den Fällen einer Kreditaufnahme nach Absatz 4 jeweils nach Abschluss eines Haushaltsjahres über die Höhe der höchstens zulässigen Kreditaufnahme sowie über die Höhe der tatsächlichen Kreditaufnahme und über die Höhe der vorgenommenen Tilgungen.

Zu Absatz 5:

Absatz 5 legitimiert eine begrenzte Abweichung von dem in Absatz 2 Satz 1 verankerten Grundsatz eines Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme, soweit diese auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituationen beruhen und eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zur Folge haben. Da eine nähere Bezeichnung möglicher Naturkatastrophen und außergewöhnlicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- die Notsituation muss außergewöhnlich sein
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

Zu Absatz 6:

Die Feststellung der Ausnahmen nach Absatz 4 und Absatz 5 erfolgt durch den Landtag Brandenburg.

Die für den Feststellungsbeschluss notwendige Mehrheit ist differenziert ausgestaltet:

- Die Feststellung des Ausnahmefalls nach Absatz 4 Satz 2 mit einer Kreditaufnahme bis zu 99% der Normallage bedarf der Mehrheit der Mitglieder des Landtages. Die Feststellung des Ausnahmefalls nach Absatz 4 Satz 3 bedarf einer 2/3-Mehrheit der Mitglieder des Landtages. Dieser Ausnahmefall einer Kreditaufnahme darf nur im Rahmen der Regelungen im Grundgesetz genutzt werden.

- Die Feststellung eines Ausnahmefalls nach Absatz 5 bedarf einer 2/3-Mehrheit der Mitglieder des Landtages.

Die für den Feststellungsbeschluss erforderlichen Mehrheiten sichern das Verschuldungsverbot ab und sorgen gleichzeitig für einen breiten gesellschaftlichen Konsens.

Neben der Feststellung des Ausnahmefalls bedarf es nach Absatz 1 der gesetzlichen Ermächtigung für die Kreditaufnahme. Für dieses Gesetz ist eine einfache Mehrheit ausreichend.

Zu Absatz 7:

Entspricht dem bisherigen Absatz 2.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Ingo Senftleben
für die CDU-Fraktion

Axel Vogel
für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN