Landtag von Baden-Württemberg15. Wahlperiode

Drucksache 15/632 29, 09, 2011

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

A. Zielsetzung

Verfassungsrechtliche Absicherung eines grundsätzlichen Schuldenverbotes in der Landesverfassung in Fortschreibung der seitherigen einfachgesetzlichen Regelung im Lichte der ab dem 1. Januar 2011 geltenden Schuldenbremse des Grundgesetzes.

B. Wesentlicher Inhalt

Nutzung der Ermächtigungsnorm in Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz für das Land Baden-Württemberg, um Modifikationen und Ausnahmetatbestände des Verschuldungsverbotes in Landesrecht umzusetzen und den Besonderheiten des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg Rechnung zu tragen. Verzicht auf die Übergangsfristen des Artikels 143 d Grundgesetz.

C. Alternativen

Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung und der hieraus resultierenden Steuereinnahmen für das Land Baden-Württemberg: Keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Verzicht auf neue Schulden führt zur Entlastung der öffentlichen Haushalte durch sukzessiven Wegfall von Zinslasten.

E. Kosten für Private

Unmittelbare Kosten für Private sind nicht ersichtlich. Durch den künftigen sukzessiven Wegfall von Zinslasten wird die öffentliche Hand entlastet. Abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kann die Entlastung langfristig zu Gunsten Privater wirken. Einschnitte im Landeshaushalt in mittelbarer Wirkung eines Schuldenverbotes zu Lasten Privater können im Bereich staatlicher Leistungen eintreten und sind notwendiger Teil des Prozesses einer grundlegenden Haushaltskonsolidierung. In einer Gesamtbetrachtung wird aber durch die Abschmelzung von Kreditverpflichtungen eine Entlastung der kommenden Generationen erreicht.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Februar 2011 (GBl. S. 46), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 84 wird wie folgt gefasst:

"Artikel 84

- (1) Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz
- (2) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, soweit nicht einer der in Absatz 4 normierten Ausnahmetatbestände greift.
- (3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (4) Im Falle von Naturkatastrophen oder in ihrer Intensität vergleichbaren außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann die Kreditobergrenze aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Landtags überschritten werden. Der Beschluss des Landtags muss zusammen mit einem verbindlichen Tilgungsplan erfolgen. Die Rückführung der aufgenommenen Kredite muss binnen eines Zeitraumes von maximal sieben Jahren erfolgen.
- (5) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze regelt ein Gesetz."

Nach Artikel 93 a wird folgender Artikel 93 b eingefügt:

"Artikel 93 b

Artikel 84 ist erstmals für das Haushaltsjahr 2012 anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2012. Die folgenden Haushalte sind so aufzustellen, dass die Verschuldung des Landes Baden-Württemberg spätestens zum 31. Dezember 2018 auf den Stand zum 31. Dezember 2007 nominal zurückgeführt wird. Eine einmalige jährliche Aussetzung bis zum 31. Dezember 2018 ist möglich, sofern eine Ausnahme im Sinne des Artikels 84 Absatz 4 vorliegt und der Landtag dies mit Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Landtags feststellt."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

27.09.2011

Hauk

und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die bislang geltenden Fiskalregeln des Bundes und der Länder waren keine ausreichende rechtliche und politische Grundlage, die Neuverschuldung nachhaltig einzudämmen. Dies zeigen Höhe und Entwicklung des in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland aufgelaufenen Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte. Die überkommenen fiskalischen Regelungen haben ökonomische und politische Fehlanreize erlaubt. Den wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Gegenwart werden die überkommenen Regelungen nicht mehr gerecht.

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurden in Artikel 109 Grundgesetz neue, für Bund und Länder gleichermaßen geltende Grundzüge für eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme mit Verfassungsrang gelegt. Insbesondere im Blick auf den reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern und nach dieser Maßgabe eine konjunkturgerechte und zukunftsorientiert gestaltete Finanzpolitik sicherzustellen.

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes ist zum 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen können im Rahmen einer symmetrisch ausgestalteten Konjunkturkomponente (Ziel: Haushaltsausgleich über Konjunkturzyklus) und für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen (mit verbundenem Tilgungsplan) vorgesehen werden.

Die "Symmetrie" der Konjunkturkomponente bedeutet, dass in "schlechten" Zeiten zum Ausgleich konjunktureller Defizite Kreditaufnahmen zulässig sind, in "guten" Zeiten aber Überschüsse gebildet werden müssen. Dies führt im Aufschwung zu erheblichen Einschränkungen, die ein fundamentales Umdenken im künftigen Ausgabeverhalten erfordern. Für strukturelle Defizite sind Kreditaufnahmen nicht mehr möglich.

Spätestens 2020 sind alle Haushalte der Länder grundsätzlich ohne die Aufnahme neuer Kredite auszugleichen (Übergangsregelung Artikel 143 d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz). Die Länder regeln die Ausgestaltung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst.

Baden-Württemberg hat in § 18 Landeshaushaltsordnung bereits jetzt eine sehr restriktive Schuldenregelung. Danach hat der Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Krediteinnahmen zu erfolgen. Der Schuldenstand zum 31. Dezember 2007 bildet einen Schuldendeckel (Ausnahmen: Steuereinnahmerückgang gegenüber dem Vorjahr um mindestens ein Prozent; Naturkatastrophen oder ähnlich schwerwiegende Situationen. Es ist ein Tilgungsplan zur Rückzahlung innerhalb von sieben Jahren vorzusehen).

Aufgrund der Schuldenregelung in Baden-Württemberg war die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung bislang nicht vordringlich. Es ist aber angezeigt, die Rechtsänderungen bereits in der 15. Legislaturperiode anzugehen; dies auch im Blick auf den Gesetzesverstoß der Regierung im Vierten Nachtragshaushalt 2011.

Ohne eine Überführung der Ausnahmeregelungen des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz in das Landesrecht von Baden-Württemberg würde ab dem Jahr 2020 ein absolutes Verbot der Nettoneuverschuldung für den künftigen Landeshaushaltsgesetzgeber gelten. Dies hätte zur Folge, dass der Haushaltsgesetzgeber dann nicht mehr flexibel und angemessen auf konjunkturschwankungsbedingte und notlageninduzierte Ausnahmefälle reagieren kann, was die politische Handlungsfähigkeit in diesen Situationen erheblich beeinträchtigen könnte.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 84):

Absatz 1 entspricht unverändert dem bisherigen Artikel 84 Satz 1 Landesverfassung.

Absatz 2 normiert den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ohne Nettokreditaufnahme. Der Grundsatz entspricht der Vorgabe des neuen Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, dessen Regelung auf den Beschlüssen der Föderalismuskommission II beruht. Die Regelung entspricht außerdem wortgleich dem bereits mit dem Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung der Landeshaushaltsordnung am 18. Dezember 2007 beschlossenen grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot des § 18 Absatz 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung. Die Norm löst die bisherige Verfassungsregelung in Artikel 84 Satz 2 Landesverfassung ab, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen.

Absatz 3 macht von der Befugnis des neuen Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz Gebrauch und sieht die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme vor. In Abhängigkeit von den zu erwartenden Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsteht ein Kreditbzw. Überschussrahmen. Die Auswirkungen müssen im Auf- und Abschwung symmetrisch berücksichtigt werden.

Mit Absatz 4 wird von der grundgesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht, es dem Landesgesetzgeber zu gestatten, in einigen wenigen, vom Grundgesetz ausdrücklich bezeichneten Punkten von der Verpflichtung, den Haushalt grundsätzlich ohne neue Kredite auszugleichen, abzuweichen. Das grundsätzliche Verbot des Haushaltsausgleichs über Kredite gilt für das Land unmittelbar. Ob und in welchem Umfang das Land Regelungen über die Zulassung und Ausgestaltung der noch gestatteten Ausnahmen in seine Verfassung aufnimmt, einfachgesetzlich regelt oder ganz auf sie verzichtet, liegt in seiner eigenen Zuständigkeit. Mit der Aufnahme der entsprechenden Regelung in die Landesverfassung soll auch deutlich gemacht werden, dass die Schuldenbremse in Baden-Württemberg unabhängig von der Normierung im Grundgesetz gelten soll. Ohne entsprechende Ausnahmeregelungen würde dem Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit fehlen, auf extreme Haushaltsbelastungen flexibel und angemessen zu reagieren.

Absatz 5 regelt den notwendigen Gesetzesvorbehalt, der dem Landesgesetzgeber die Ausgestaltung der Einzelheiten überlässt.

Zu Nummer 2 (Artikel 93 b):

Für die Länder gilt ab 2020 ein absolutes Schuldenverbot. Um dieses einhalten zu können, sind bereits mit dem Haushalt 2012 sofort wirkende Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten. Es ist bei Weitem nicht ausreichend, erst im Jahr 2019 mit Konsolidierungsbemühungen zu beginnen. Der Landesgesetzgeber hat bereits für das Jahr 2008 ein einfachgesetzliches Schuldenverbot in der Landeshaushaltsordnung verankert und den Schuldenstand zum 31. Dezember 2007 als Höchstgrenze gesehen. Der notwendige Konsolidierungsprozess ist unmittelbar anzustoßen. Ziel muss es für ein wirtschaftsstarkes Land wie Baden-Württemberg sein, auch hinsichtlich eines Schuldenverbotes eine Vorbildfunktion für die anderen Bundesländer darzustellen. Nur ein konsequenter Abbau der Nettoneuverschuldung sichert die politische Handlungs- und Gestaltungsfreiheit des Landes.

Zu Artikel 2

In Artikel 2 wird das Inkrafttreten geregelt. Das Gesetz soll am 1. Januar 2012 in Kraft treten.