

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP/DVP

Gesetz zur Verankerung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in der Landesverfassung (Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung der Landeshaushaltsordnung)

A. Zielsetzung

Verfassungsrechtliche Absicherung einer dauerhaften Begrenzung der Verschuldung des Landes als wesentliche Grundlage einer dauerhaft tragfähigen, generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik des Landes.

B. Wesentlicher Inhalt

Umsetzung der Bestimmungen des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz einschließlich der dort vorgesehenen Ausnahmeregelungen, aber mit einer Verkürzung der nach Artikel 143 d Grundgesetz möglichen Übergangsfristen auf den 31. Dezember 2016.

C. Alternativen

Andere Ausgestaltungen der Ausnahmeregelungen des Grundgesetzes sind ebenso denkbar wie eine Politik, den generellen Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung ab dem Haushaltsjahr 2017 umzusetzen, ohne dies durch Verankerung in der Landesverfassung verbindlich auszugestalten. Da aber nach den Oppositionsfraktionen, die in der letzten Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg schon mehrere Gesetzentwürfe zur Verankerung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in der Landesverfassung vorgelegt haben (Drs. 15/503 – Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP; Drs. 15/632 – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU; Drs. 15/3239 – Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP, Drs. 15/5637 – Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP), jetzt auch die Landesregierung und

die sie tragenden Fraktion im Koalitionsvertrag erklärt haben, vom Haushaltsjahr 2017 an dauerhaft auf eine Nettoneuverschuldung verzichten zu wollen, dient es der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der Landespolitik insgesamt, dieses wesentliche Ziel auch in der Landesverfassung zu verankern.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Eine grundlegende Konsolidierung des Landeshaushalts hat mittel- und langfristig positive Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Der Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung senkt den Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt des Landes ebenso wie den Anteil des Steueraufkommens, der für die Bedienung der Zinslasten benötigt wird. Je konsequenter dieser Prozess vorangetrieben wird, desto rascher entstehen im Ergebnis neue politische Gestaltungsspielräume.

E. Kosten für Private

Für Private entstehen keine Kosten. Der Prozess grundlegender Haushaltskonsolidierung ist aber mit strukturellen Veränderungen im Bereich staatlicher Leistungen verbunden. Ohne solche Prioritätensetzungen aber kann ein Konsolidierungsprozess nicht gelingen. Für die wirtschaftliche Entwicklung werden allgemein positive Auswirkungen des Konsolidierungsprozesses erwartet.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030,1032), wird wie folgt geändert:

Artikel 84 erhält folgende Fassung:

„Artikel 84

- (1) Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen, die sich der Kontrolle des Landes Baden-Württemberg entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags abgewichen werden. Im Falle der Abweichung ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat spätestens innerhalb von sieben Jahren zu erfolgen.
- (4) Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedürfen einer 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 Konjunkturber-einigerungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.“

Artikel 2

Änderung der Landeshaushaltsordnung

Die Landeshaushaltsordnung vom 19. Oktober 1971, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030,1031) wird wie folgt geändert:

§ 18 erhält folgende Fassung:

„§ 18

*Schuldenbremse; Ausführungsbestimmungen
zu Artikel 84 der Landesverfassung*

(1) Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans sind bei der Veranschlagung grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Kreditaufnahmen aufgrund der Inanspruchnahme von aus Vorjahren übertragenen Einnahmeresten zur Deckung von Ausgaberesten bleiben dabei außer Betracht. Die Einnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen sind bis zum Haushaltsjahr 2018 auf Null zu senken.

(2) Ist die Summe der Steuerschwankungskomponente nach Absatz 3 und der Finanztransaktionskomponente nach Absatz 4 positiv, so ist in dieser Höhe eine Tilgung von Kreditmarktschulden des Landes zu veranschlagen; ist die Summe negativ, ist eine entsprechende Kreditaufnahme zulässig.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden Entwicklung der Nettosteureinnahmen des Landes Baden-Württemberg sind die Auswirkungen der Steuerschwankungen auf den Haushalt wirkungsgleich zu berücksichtigen (Steuerschwankungskomponente). Die Steuerschwankungskomponente ergibt sich aus dem Unterschied zwischen den Nettosteureinnahmen und dem langfristigen Nettosteureinnahmenniveau (Trendsteuereinnahmen). Die Trendsteuereinnahmen des Jahres 2011 werden in Höhe der Ist-Nettosteureinnahmen des Jahres 2011 festgelegt. Für die Folgejahre werden die Trendsteuereinnahmen eines Haushaltsjahrs entsprechend dem Produkt der Trendsteuereinnahmen des Vorjahrs und der durchschnittlichen Wachstumsrate der Nettosteureinnahmen der letzten 30 Jahre ermittelt.

(4) Die Einnahmen und Ausgaben nach Absatz 1 Satz 1 sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen (Finanztransaktionskomponente). Aus den Ausgaben nach Absatz 1 Satz 1 sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen. Aus den Einnahmen nach Absatz 1 Satz 1 sind die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen herauszurechnen. Der Unterschied zwischen der Summe der Beträge nach Satz 2 und nach Satz 3 bildet die Finanztransaktionskomponente.

(5) – entfällt –

(6) Zum Ausgleich einer erheblichen sich der Kontrolle des Staates entziehenden Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen kann durch Landtagsbeschluss, der mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags im Rahmen der Beschlussfassung über den Haushalt zu fassen ist, ein Betrag festgelegt werden, in dessen Höhe – unabhängig von den Absätzen 1 bis 4 – eine Nettokreditaufnahme zulässig ist. Mit dem Beschluss gemäß Satz 1 ist eine Tilgung spätestens innerhalb von sieben Jahren vorzusehen (Tilgungsplan).

(7) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium für Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahrs, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden;
2. zur Anschluss- oder Umfinanzierung bestehender Kredite am Kreditmarkt.

Die Ermächtigungen nach Satz 1 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahrs und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(8) Im Rahmen der Kreditfinanzierung darf das Ministerium für Finanzen Vereinbarungen mit dem Ziel der Optimierung von Kreditkonditionen oder der Steuerung von Zinsänderungsrisiken abschließen.

(9) Näheres zu den Vorgaben der Absätze 1 bis 5 wird vom Ministerium für Finanzen durch Rechtsverordnung festgelegt.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt zum 1. Januar 2017 in Kraft.

19.07.2016

Dr. Rülke
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Ziel des Gesetzentwurfs ist die verfassungsrechtliche Absicherung einer dauerhaften Begrenzung der Verschuldung des Landes als wesentliche Grundlage einer langfristig tragfähigen, generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik des Landes. Hierzu werden die Bestimmungen des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz einschließlich der dort vorgesehenen Ausnahmeregelungen in Landesrecht umgesetzt; ab dem Jahr 2017 wird eine Nettokreditaufnahme – abgesehen von den in der Verfassung geregelten Ausnahmetatbeständen – dauerhaft untersagt.

Es ist dies der vierte Anlauf der Fraktion der FDP/DVP, die Schuldenbremse des Grundgesetzes in der Landesverfassung zu verankern und dabei die nach dem Grundgesetz zulässigen Übergangsfristen (gemäß Artikel 143 d Grundgesetz längstens bis zum 31. Dezember 2019) so abzukürzen, dass der Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes entsprochen und den Bekenntnissen gerade auch der grün-schwarzen Landesregierung zu einer nachhaltigen, generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik auch in der politischen Realität mit aller Deutlichkeit Rechnung getragen wird.

Angesichts einer breiten, teuren Wunschliste aus der grün-schwarzen Koalition für künftige Haushaltsberatungen ist es zur dauerhaften Sicherung der Handlungsfähigkeit des Landes Baden-Württemberg aus Sicht der FDP/DVP-Fraktion unerlässlich, die folgenden Verfassungsbestimmungen zu ergänzen. So wird einer etwaigen Versuchung, die seither einfachgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse mit nicht stichhaltigen Begründungen zu revidieren, ein Riegel vorgeschoben.

B. Einzelbegründung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird die Schuldenbremse des Grundgesetzes, wie sie in Artikel 109 Absatz 3 und ergänzend in Artikel 143 d verankert ist, in Artikel 84 der Landesverfassung übernommen. Die nach Artikel 143 d Grundgesetz mögliche Übergangsfrist, die Kreditaufnahmen zum allgemeinen Ausgleich des Haushalts bis längstens zum 31. Dezember 2019 erlaubt, wird dabei abgekürzt, sodass Kreditaufnahmen zum allgemeinen Ausgleich des Haushalts längstens bis zum 31. Dezember 2016 erlaubt sind (Inkrafttreten der Verfassungsänderung zum 1. Januar 2017).

In Artikel 84 der Landesverfassung (und ergänzend in § 18 der Landeshaushaltsordnung) werden zugleich die nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz möglichen Ausnahmetatbestände verankert, nämlich Regelungen für den Fall einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Artikel 84 Absatz 2 mit näheren Regelungen in § 18 Absatz 3 der Landeshaushaltsordnung), Regelungen für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Artikel 84 Absatz 3 mit näheren Regelungen in § 18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung) sowie zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts um finanzielle Transaktionen (Artikel 84 Absatz 5 mit näheren Regelungen in § 18 Absatz 4 der Landeshaushaltsordnung).

In der Ausgestaltung der Landeshaushaltsordnung folgt der Entwurf weitgehend der Systematik der mit Gesetz vom 18. Dezember 2012 eingefügten Fassung des § 18, passt aber die Regelungen an das mit Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2017 geltende Gebot, Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, an, während die geltende Landeshaushaltsordnung noch davon ausgeht, dass Kreditaufnahmen zum Ausgleich des Haushalts bis zum 31. Dezember 2019 möglich sind.

Darüber hinaus werden einzelne Bestimmungen neu gefasst, so die Regelung über die Tilgung von Krediten, die im Zusammenhang mit Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen aufgenommen werden („Tilgung innerhalb von sieben Jahren“ statt „innerhalb eines angemessenen Zeitraums“). Regelungen, die aufgrund des Verbots der Aufnahme von Krediten zum allgemeinen Ausgleich des Haushalts obsolet werden, werden gestrichen.

Die Formulierungen für die Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen sowie die Ausgestaltung der Steuerschwankungskomponente und der Finanztransaktionskomponente folgen aber auch dort, wo sie von den heute geltenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnung abweichen, im Wesentlichen den Formulierungshilfen, die in der kurzen Phase interfraktioneller Gespräche im August/September 2012 aus dem damaligen Ministerium für Finanzen und Wirtschaft zur Verfügung gestellt wurden.