

Gesetzentwurf

**der Fraktion GRÜNE,
der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD und
der Fraktion der FDP/DVP**

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

A. Zielsetzung

Regelung des durch das Grundgesetz vorgegebenen Verbots struktureller Neuverschuldung in der Landesverfassung.

B. Wesentlicher Inhalt

Mit dem Gesetzentwurf werden die Bestimmungen des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz in der Landesverfassung verankert.

C. Alternativen

Eine strukturelle Neuverschuldung ist den Ländern durch die Regelungen im Grundgesetz ab 2020 verboten. Dies gilt unmittelbar, einer Implementierung in das Landesrecht bedarf es nicht. Insofern wäre sowohl ein Verzicht auf die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung als auch ein Verzicht auf die Nutzung der Ermächtigungsnorm in Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz denkbar. Daneben wären auch andere Ausgestaltungen der im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelungen denkbar.

Artikel 84 Satz 2 Landesverfassung enthält derzeit jedoch Regelungen zur Neuverschuldung, die ab 2020 nicht mehr der Rechtslage des Grundgesetzes entsprechen. Zur Klarstellung und Vermeidung von Auslegungsfragen muss deshalb die Landesverfassung geändert werden.

Mit der Aufnahme in die Landesverfassung erhält das Verbot, strukturelle Schulden aufzunehmen, zudem eine höhere Verbindlichkeit. Auch erhöht eine Verankerung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Landesverfassung die Kontrollrechte des Landtags.

Die im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestände können nur genutzt werden, wenn sie in einem Landesgesetz ausgestaltet sind. Es ist wirtschafts- und haushaltspolitisch geboten und verantwortungsbewusst, die Ausnahmeregelungen zum Wohle des Landes auch ins Landesrecht zu implementieren. Der Haushaltsgesetzgeber muss auch unter den Bedingungen der Schuldenbremse flexibel und angemessen auf konjunkturschwankungsbedingte und notlageninduzierte Ausnahmefälle reagieren können.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Für die öffentlichen Haushalte entstehen keine Kosten. Im Gegenteil: Ein Verzicht auf neue Schulden hat mittel- und langfristig positive Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Selbst ohne weiteren Altschuldenabbau sinkt bei steigendem Steueraufkommen der Anteil der Einnahmen, der für die Bedienung der Zinslasten benötigt wird.

E. Kosten für Private

Für Private entstehen keine Kosten. Langfristig kann eine Entlastung des Landeshaushalts von Ausgaben für den Schuldendienst auch Spielräume für eine Entlastung Privater von Steuern und Gebühren eröffnen.

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

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Artikel 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S.173), die zuletzt durch Gesetz vom 1. Dezember 2015 (GBl. S.1032) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Artikel 84

(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen aus Krediten im Sinne von Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union dem Staatssektor zuzurechnen sind, aufgenommen werden und wenn der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.

(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) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes Baden-Württemberg entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 abgewichen werden. Die Feststellung, dass eine Naturkatastrophe im Sinne von Satz 1 vorliegt, trifft der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Die Feststellung, dass eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Satz 1 vorliegt, trifft der Landtag bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit, die jedoch mehr als die Hälfte seiner Mitglieder betragen muss. Über die Höhe der insoweit erforderlichen Kreditemächtigung beschließt der Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Der Beschluss nach Satz 4 ist 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 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 Ent-

wicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

02.12.2019

Andreas Schwarz
und Fraktion

Dr. Reinhart
und Fraktion

Stoch
und Fraktion

Dr. Rülke
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die Schuldenbremse des Grundgesetzes als Grundlage einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltspolitik in der Landesverfassung zu verankern. Gleichzeitig sollen durch ein im Auf- und Abschwung symmetrisches Konjunkturbereinigungsverfahren sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und Notsituationen die in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes den Ländern eingeräumten Regelungskompetenzen im Landesrecht umgesetzt werden. Damit kann der Haushaltsgesetzgeber in von der Normallage abweichenden konjunkturellen Situationen und notlagenbedingten Ausnahmefällen angemessen reagieren.

Mit der Regelung der Schuldenbremse in der Landesverfassung wird eine Schuldenaufnahme nur unter eng definierten Ausnahmetatbeständen möglich und dadurch die Zinsbelastung zukünftiger Haushalte effektiv beschränkt. Andererseits bleibt der Haushaltsgesetzgeber in Ausnahmesituationen handlungsfähig.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg)

Artikel 84 Absatz 1 stellt den Grundsatz eines ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts auf. Die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite oder deren Umschuldung durch die Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt wird hierdurch nicht berührt. Der Grundsatz eines ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts gilt für das Land einschließlich ihm zuzurechnender rechtlich unselbstständiger Einrichtungen, nicht aber für die Städte und Gemeinden. Die Einbeziehung der Kommunen in die Regelung würde bei der Haushaltsaufstellung „sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte“ des Landes stellen (Deutscher Bundestag Drucksache 16/12410, Seite 10 f.).

Um eine Umgehung des Grundsatzes zu verhindern, gelten als Nettokreditaufnahme des Landes auch Kreditaufnahmen durch sogenannte Extrahaushalte, wenn die erforderlichen Mittel für Zins und beziehungsweise oder Tilgung aus dem Landeshaushalt herrühren. Die Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die europarechtlich zum Sektor Staat zählen. Die derzeit maßgebliche Regelung ist die Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. L 174 vom 26. Juni 2013, S. 1), die durch Delegierte Verordnung (EU) 2015/1342 der Kommission vom 22. April 2015 (ABl. L 207 vom 4. August 2015, S. 35) geändert worden ist.

Artikel 84 Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit zur Regelung einer im Auf- und Abschwung symmetrischen Konjunkturbereinigung. Konjunkturelle Schwankungen, die den Landeshaushalt auf der Einnahmeseite beeinflussen, können dadurch geglättet werden und ermöglichen eine höhere Kontinuität auf der Ausgabeseite. Um ein volkswirtschaftlich schädliches prozyklisches Ausgabeverhalten zu vermeiden, sollen konjunkturell bedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen und konjunkturell bedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben zur Tilgung von Krediten verwendet werden.

Die in Artikel 84 Absatz 3 geregelte Ausnahme vom Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen entspricht in ihren tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorgabe des Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Halbsatz 2 des Grundgesetzes. Nach der Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag Drucksache 16/12410, Seite 11) sind Naturkatastrophen „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von er-

heblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (zum Beispiel Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen)“. Notsituationen können danach zum Beispiel „besonders schwere Unglücksfälle“ sein, „das heißt Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden“. Als weiteres Beispiel einer Notsituation wird „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks“ genannt, „die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet“.

„Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden“ (Deutscher Bundestag Drucksache 16/12410, Seite 11).

„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“ (Deutscher Bundestag Drucksache 16/12410, Seite 11).

Satz 2 sieht für die Feststellung einer Naturkatastrophe einen Gesetzes- oder Parlamentsbeschluss mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags vor.

Nach Satz 3 ist für die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation ein Gesetzes- oder Parlamentsbeschluss mit der für eine Änderung der Verfassung nötigen Mehrheit erforderlich. Danach müssen kumulativ drei Voraussetzungen gegeben sein. Erstens wird die Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags gefordert, zweitens ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erforderlich und drittens muss diese Mehrheit mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtags betragen.

Nach Satz 4 ist zur Festlegung der Höhe der erforderlichen Kreditermächtigung ein Gesetzes- oder Parlamentsbeschluss mit einfacher Mehrheit vorgesehen. Dieser ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Der Tilgungszeitraum ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausnahmesituation, der Höhe der insoweit erforderlichen Kreditermächtigung sowie der konjunkturellen Situation zu bestimmen.

Artikel 84 Absatz 4 entspricht Artikel 84 Satz 1 in der bisherigen Fassung. Die Formulierung geht auf eine Verfassungsänderung aus dem Jahr 1971 zurück, in deren Zuge die Wortwahl der Verfassungsbestimmungen in Artikel 84 Satz 1 an § 23 Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzgesetzes angeglichen wurde (Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 5/3997).

Artikel 84 Absatz 5 regelt einen Gesetzesvorbehalt für nähere Regelungen zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 und die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben.

Unter finanziellen Transaktionen sind einnahme- und ausgabeseitige Transaktionen zu verstehen, die sich auf finanzielle Vermögenswerte beziehen. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen führt dazu, dass etwa der Erlös aus der Veräußerung einer Beteiligung im Ergebnis nicht zur Deckung des Haushalts eingesetzt werden kann, sondern in entsprechender Höhe die zulässige Nettokreditaufnahme absenkt. Umgekehrt kann jedoch eine Beteiligung im Einklang mit der Schuldenbremse kreditfinanziert erworben werden.

Zur Erhöhung der Verbindlichkeit der Vorgaben der Absätze 1 bis 3 sind einfachgesetzliche Regelungen über ein Kontrollkonto zu treffen, auf dem Abweichungen zwischen der im Haushalt gebuchten Nettokreditaufnahme oder Nettokredittilgung und der sich nach der tatsächlichen Haushalts- und wirtschaftlichen Entwicklung (ex post) ergebenden zulässigen Nettokreditaufnahme beziehungsweise gebotenen Nettokredittilgung erfasst werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.