

Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen**Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
Schuldenbremse einführen**

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1**Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen**

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), die zuletzt durch das Gesetz vom 31. August 2010 (Brem.GBl. S. 457) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 131a wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind nur zulässig, soweit sie zum Ausgleich

1. konjunkturbedingter Defizite im Rahmen des nach Satz 5 näher zu bestimmenden Verfahrens oder
2. eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge
 - a) von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, oder
 - b) einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation

notwendig sind. Die Gründe der Abweichung sind gesondert darzulegen. Für die Aufnahme von nach Satz 2 Nummer 2 zulässigen Krediten ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen und ein Beschluss der Bürgerschaft mit Zweidrittelmehrheit erforderlich. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(2) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz, die der Höhe nach bestimmbar ist.

(3) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

2. Folgender Artikel 131b wird neu aufgenommen:

„Artikel 131b

Bis zum Haushaltsjahr 2019 sind Abweichungen von Artikel 131a Absatz 1 im Rahmen der gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig.“

3. Folgender Artikel 131c wird neu aufgenommen:

„Artikel 131c

Zur Erfüllung der Verpflichtung gemäß Artikel 131a Absatz 1 und Artikel 131b wirken Bürgerschaft und Senat auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes hin. Der Senat ist verpflichtet, bei seiner Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union sein Handeln am Ziel der Einnahmensicherung auszurichten.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit der Grundgesetzänderung vom 29. Juli 2009 (Föderalismusreform II BGBl. I S. 2248) ist unter anderem das Recht der staatlichen Kreditaufnahme durch die Neufassung der Artikel 109, 115 und 143d Grundgesetz geändert worden. Das Grundgesetz schreibt nunmehr in Artikel 109 für Bund und Länder den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten strukturell – d. h. um Konjunkturreffekte bereinigten – ausgeglichenen Haushalts fest. Eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen sichert die notwendige Handlungsfähigkeit zur Krisenbewältigung. Für die Länder ist das Ziel festgelegt, die Haushalte ab 2020 ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Als Hilfe zur Erfüllung der Vorgaben der Schuldenbegrenzung ab 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein aufgrund ihrer besonders schwierigen Haushaltslage Konsolidierungshilfen gewährt werden (Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz); Bremen wird bei Einhaltung der im Konsolidierungshilfegesetz und in einer Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz niedergelegten Vorgaben für die Jahre 2011 bis 2019 jährlich 300 Mio. € – d. h. insgesamt 2,7 Mrd. € – erhalten. Grundlegende Voraussetzung für die Gewährung der Hilfen ist eine Rückführung des strukturellen Finanzierungsdefizits in festgelegten jährlichen Abbauschritten.

Der Erhalt der Konsolidierungshilfen ist dabei unmittelbar mit der neuen Schuldenregelung für die Landeshaushalte in Artikel 109 Grundgesetz verknüpft. Das Gebot, die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, gilt für die Länder unmittelbar und bedarf nicht notwendiger Weise einer landesrechtlichen Umsetzung. Für die Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände vom Verschuldungsverbot (konjunkturbedingte Verschuldung und Notlagenkredite) Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und 5 Grundgesetz ist dagegen eine landesrechtliche Ausgestaltung erforderlich.

Die Übergangsbestimmungen in Artikel 143d Grundgesetz sehen die Möglichkeit vor, bis 2020 nach den Maßgaben der Landesverfassungen und dem Ziel der Erreichung des strukturell ausgeglichenen Haushaltes im Jahr 2020 vom Artikel 109 Grundgesetz abzuweichen. Für Bremen ergibt sich dabei die besondere Situation, dass Bremen unter den Bedingungen eines Abbaus des strukturellen Defizits des Jahres 2010 in zehn gleichen Schritten jährliche Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. € erhält. Vor diesem Hintergrund ist auch die landesrechtliche Übergangsbestimmung so zu gestalten, dass Bremen die Konsolidierungshilfen erhält.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 Nr. 1 (Artikel 131a)

Artikel 131a Absatz 1 Satz 1 regelt, dass ein Haushaltsausgleich im Grundsatz ohne Einnahmen aus Krediten zu erfolgen hat. Kreditaufnahmen zur Tilgung bereits bestehender Schulden bleiben davon unberührt. Die bisherige Regellgrenze in Höhe der Investitionsausgaben entfällt.

Nach Artikel 131a Absatz 1 Satz 2 sind Abweichungen von dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten in bestimmten Ausnahmefällen möglich. Diese Ausnahmen dienen der Handlungsfähigkeit des Landes.

Hierzu gehört erstens eine symmetrische Konjunkturkomponente: Konjunkturellen Effekten auf den Landeshaushalt kann so im Interesse einer stetigen und antizyklisch wirksamen Fiskalpolitik Rechnung getragen werden (Artikel 131a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1). Die Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung erfolgt durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, das durch ein einfachgesetzlich näher zu bestimmendes Verfahren sichergestellt wird (Artikel 131a Absatz 1 Satz 5). Das Verfahren zur Konjunkturbereinigung soll es ermöglichen, jeweils im Vergleich zur konjunkturellen Normalsituation die gewissermaßen automatische konjunkturbedingte Belastung des Landeshaushalts (im Abschwung) beziehungsweise die konjunkturbedingte Belastung des Landeshaushalts (im Aufschwung) offenzulegen und auf eindeutige und nachvollziehbare Weise zu quantifizieren. „Normallage“ soll dabei gerade nicht als der tatsächliche Regelfall, sondern als gesamtwirtschaftliche Situation bei ausgeglichener Konjunktur begriffen werden.

Artikel 131a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 a) regelt als zweite Ausnahme die Möglichkeit der Kreditaufnahme im Falle eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Not-situationen.

Naturkatastrophen sind in Anlehnung an die Begriffsdefinition der Amtshilfe (Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz) unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Massenerkrankungen). Andere außergewöhnliche Notfälle können beispielsweise sein:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Abs. 3 Grundgesetz, d. h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der Finanzkrise von 2009/2010, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Der erforderliche erhebliche Finanzbedarf muss durch die Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden, vorbeugenden Maßnahmen oder durch die Beseitigung einer außergewöhnlichen Notsituation entstehen.

Artikel 131a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 b) erlaubt, vorübergehende erhebliche Haushaltsfehlbeträge infolge von strukturellen Änderungen bei den Einnahmen und Ausnahmen durch Kredite ausgleichen zu können, wenn

- die Anpassung innerhalb von höchstens vier Jahren erfolgt und
- die Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation dem Land nicht zu-rechenbar ist.

Erhebliche strukturelle Veränderungen im Bereich der Einnahmen oder Ausgaben können sich zum Beispiel durch Steuerrechtsänderungen ergeben.

Die Ausnahmeregelung ist von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz gedeckt. Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz lässt Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme unter anderem zu bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Die in Artikel 131a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 b) geschaffene Ausnahme erfüllt die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz: Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz schränkt den Ausnahmetatbestand durch drei Merkmale, die gleichzeitig vorliegen müssen, ein: Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen. Aus der Begründung des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz ergibt sich, dass der Verfassungsgeber dabei ebenso die Finanzkrise wie die Deutsche Wiedervereinigung im Blick hatte.

Hinsichtlich des Artikels 131a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 b) der Landesverfassung ist problematisch allein, ob sich eine „strukturelle, auf Rechtsvorschriften beru-

hende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabensituation“ „der Kontrolle des Staates“ im Sinne des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz entzieht. Der staatlichen Kontrolle entzieht sich eine Not-situation dabei immer dann, wenn sie auf äußeren Umständen beruht, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen.

Die in Artikel 131a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 b) der Landesverfassung vorge-sehene Ausnahme setzt für ihre Anwendung voraus, dass die Veränderung der Einnahme- oder Ausgabensituation dem Land nicht zurechenbar ist. Änderungen, die dem Land nicht zurechenbar sind, entziehen sich aber zwangsläufig auch seiner Kontrolle. Gerade auf Umfang und Ausgestaltung von Änderungen im Bereich des Steuerrechts hat das Land gemäß Artikel 105 Grundgesetz – auch unter gegebenenfalls vorliegenden Zustimmungserfordernissen des Bun-desrates – kaum unmittelbaren Einfluss.

Das Land Bremen ist auch „Staat“ im Sinne des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz. Da diese Vorschrift gerade für die Länder die Möglichkeit eröff-net, Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, vorzusehen, ist es folgerichtig, die Frage der Kontrollierbarkeit dieser Notsituation aus Sicht desjenigen Adressaten zu beur-teilen, der von der an ihn gerichteten grundgesetzlichen Regelungsmöglichkeit Gebrauch macht. Dafür spricht auch die Eigenstaatlichkeit der Länder, die nicht nur zu den Wesensmerkmalen des in Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz veranker-ten Bundesstaatsprinzips gehört, sondern nach Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz zudem verfassungsfest geschützt ist.

Artikel 131a Absatz 1 Satz 3 statuiert eine besondere Darlegungspflicht für die Inanspruchnahme von Ausnahmen. Adressat dieser Pflicht ist auch die Landes-regierung, die bei Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes die Gründe darzulegen hat, die aus ihrer Sicht die Annahme eine Ausnahmesituation rechtfertigen. Art und Umfang der Darlegungspflicht sind einfachgesetzlich zu kon-kretisieren.

Artikel 131a Absatz 1 Satz 4 zwingt den Gesetzgeber, für die Kreditaufnahme nach Satz 2 Nummer 2 eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen. Die Rück-führungspflicht soll ein Anwachsen der Verschuldung verhindern. Für die nach Satz 2 Nummer 1 zulässige Kreditaufnahme bedarf es wegen des nach Satz 5 zwingend symmetrischen Charakters der Konjunkturkomponente nicht der Nor-mierung eines Tilgungsgebotes. Zudem ist für die Kreditaufnahme nach Satz 2 Nummer 2 ein Beschluss der Bürgerschaft mit Zweidrittelmehrheit erforderlich. Durch dieses qualifizierte Mehrheitserfordernis wird der besondere Ausnahme-charakter dieser Regelung unterstrichen. Bei dem Beschluss kann es sich um einen einfachen Parlamentsbeschluss ebenso wie einen Gesetzesbeschluss han-deln. In dem Beschluss sollen auch die weiteren Einzelheiten der Rückführungs-pflicht ausgestaltet werden.

Satz 5 und 6 enthalten einen Regelungs- und Konkretisierungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber. Hierfür enthält Satz 5 die Vorgabe für ein Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente, nach welcher die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haus-halt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Darüber hi-naus ist der Regelungs- und Konkretisierungsauftrag weit zu verstehen und er-fasst insbesondere auch Regelungen zur Bereinigung der Einnahmen und Aus-gaben um finanzielle Transaktionen sowie zur Kontrolle und zum Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze im Haus-haltsvollzug.

Artikel 131a Absatz 2 übernimmt die Regelung aus Artikel 131a Satz 1 der alten Fassung.

Artikel 131a Absatz 3 erstreckt die Reichweite des grundsätzlichen Kredit-aufnahmeverbotes auch auf Kredite, die juristische Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufnehmen, wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind. Damit soll verhindert werden, dass durch eine Verlagerung der Staatsschulden aus dem Haushalt der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten umgangen wird.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (Artikel 131b)

Durch Artikel 131b wird festgestellt, dass die Regelungen des Artikels 131a erst ab dem 1. Januar 2020 ihre Wirkung entfalten. Bis zu diesem Zeitpunkt können Kredite im Rahmen der Obergrenzen und des Verfahrens aufgenommen werden, die durch die Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Land Bremen gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz festgelegt worden sind.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (Artikel 131c)

Artikel 131c verpflichtet Bürgerschaft und Senat in ihrem Handeln zur Einnahmensicherung. Der Senat ist dazu auch bei seinem Mitwirken an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union verpflichtet.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Max Liess,
Björn Tschöpe und Fraktion der SPD

Dr. Hermann Kuhn,
Dr. Matthias Güldner und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen