

Antrag der Fraktion der CDU

Schuldenbremse in der Landesverfassung verankern -

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Zum Ende des Jahres 2011 ist die Verschuldung der Freien Hansestadt Bremen und ihrer zwei Kommunen auf über 18 Milliarden Euro gestiegen. Knapp 630 Millionen Euro waren im Jahr 2011 als Zinsausgaben zu leisten. Im laufenden Jahr sieht der Haushalt laut Sanierungsbericht eine Nettokreditaufnahme von ca. 600 Millionen Euro vor, bei der die 300 Millionen Euro Konsolidierungshilfen bereits mit eingerechnet sind. In keinem anderen Bundesland lastet auf den Bürgerinnen und Bürgern eine ähnlich hohe Verschuldung pro Kopf.

Um die Handlungsfähigkeit der Freien Hansestadt Bremen angesichts der immer stärker drückenden Schulden- und Zinslast aufrechtzuerhalten und in Verantwortung vor kommenden Generationen, muss die Neuverschuldung des Landes endlich beendet werden.

Die vorgeschlagene Neuregelung knüpft an die in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz verankerte Schuldenbremse an, die mit Zustimmung Bremens als Ergebnis der Föderalismusreform II zustande gekommen ist. Sie greift Bestimmungen auf, die Eingang in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein gefunden haben, das ebenso wie Bremen zu den sogenannten Konsolidierungsländern im Sinne von Art. 143 d Abs. 2 Grundgesetz gehört. Der Staatsgerichtshof Bremen hat den Widerspruch zwischen den Systemen über die Staatsverschuldung im Grundgesetz und in der Landesverfassung in seiner Verhandlung im August 2011 dargelegt.

Ziel ist es, den weiteren Anstieg der Schulden zu verhindern und den Konsolidierungspfad einzuhalten, dabei jedoch den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen Rechnung zu tragen. Die konjunkturell bedingten Schwankungen dürfen über eine Kreditaufnahme ausgeglichen werden; die so entstandenen Schulden sind in Wachstumsphasen aber verpflichtend auszugleichen. Dies verhindert den Aufbau neuer, dauerhaft verbleibender und über Zinsen zu finanzierender Schulden.

Um in außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen ein flexibles staatliches Handeln zu ermöglichen, muss in Ausnahmefällen eine Kreditaufnahme möglich sein. Dies setzt jedoch eine Zweidrittelmehrheit in der Bürgerschaft voraus und muss mit einem festen Tilgungsplan verbunden werden, um den Missbrauch der Ausnahmebestimmung und eine erneute dauerhafte Neuverschuldung zu vermeiden.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Artikel 1

Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Brem.GBl. S. 251, SA BremR100-a-1), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 31. 8. 2010 (Brem.GBl. S. 457).

1. Artikel 131 a erhält folgende Fassung:

- „(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung 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 Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben der Absätze 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen.
- (4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmbaren 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 Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.“

2. Nach Artikel 131 a wird als Artikel 131 b eingefügt:

- „(1) Abweichend von Artikel 131 a Absatz 1 Satz 1 können bis 2019 Kredite aufgenommen werden. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten. Diese Obergrenzen für das jährlich einzuhaltende strukturelle Finanzierungsdefizit sind in §

4 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Land Bremen festgelegt.

- (2) Der Senat legt der Bürgerschaft zusammen mit einer Stellungnahme des Rechnungshofes eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor.
- (3) Der Senat berücksichtigt bei seiner Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtung aus Art. 131 a Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 131 b Absatz 1.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Mit diesem Gesetz 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 Ausnahmeregelung mit Tilgungsverpflichtung.

Es wird der Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts normiert. Eine grund- und bedingungslose Kreditaufnahme ist zukünftig nicht mehr erlaubt.

Neben dem Grundsatz strukturell ausgeglichener Haushalte („Ausgleich des Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten“) wird eine streng geregelte Konjunkturkomponente zugelassen, mit der das konjunkturelle Atmen des Landeshaushaltes sichergestellt ist. Die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme und die konjunkturell bedingten Überschüsse müssen sich innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen. Hierzu wird eine symmetrisch wirkende Konjunkturregel eingeführt.

Für besondere Situationen gibt es eine Ausnahmeregelung. Hiernach ist eine Kreditaufnahme für außergewöhnliche Notsituationen und Naturkatastrophen erlaubt. Allerdings ist der Beschluss über den Aufbau dieser neuen Schulden mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Zu Artikel 1 Nr. 1. (Art. 131 a):

Absatz 1 normiert den Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushalts. In den nachfolgenden Absätzen wird konkretisiert, wann diesem Grundsatz Rechnung getragen ist und inwieweit zulässige Ausnahmen bestehen.

Absatz 2 macht von der Befugnis des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Variante 1 GG Gebrauch und verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber zur Berücksichtigung der konjunk-

turellen Entwicklung. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt wird bezweckt, ein prozyklisches Verhalten zu vermeiden und die durch das Wirken lassen der automatischen Stabilisatoren bedingte Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen. Damit wird sichergestellt, dass das Land aus der konjunkturellen Entwicklung heraus dauerhaft keine neuen Schulden aufbaut.

Absatz 3 Satz 1 macht von der Befugnis des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Variante 2 GG zum Erlass einer Ausnahmeregelung für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Gebrauch, so dass insoweit auf die Begründung zu dieser Vorschrift Bezug genommen wird. Ergänzend sieht Satz 2 vor, dass der zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall erforderliche Parlamentsbeschluss mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtages gefasst werden muss.

Der notwendige Beschluss kann ein Gesetzesbeschluss sein. Denkbar ist aber auch ein Parlamentsbeschluss, der in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz erfolgt, mit dem Kreditaufnahmen über die Regelgrenzen hinaus ermöglicht werden.

Satz 2 zwingt den Gesetzgeber, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme regelt. Die Rückführungspflicht soll ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern. Darüber, welcher Zeitraum als angemessenen anzusehen ist, hat das Parlament in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.

Absatz 4 übernimmt die Regelung aus Artikel 131 a Satz 1 der alten Fassung.

Absatz 5 enthält Vorgaben für den Inhalt des Ausführungsgesetzes. Die vorzusehende Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (z.B. Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen) stellt insoweit einen Gleichklang der Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der nationalen Schuldengrenze her. Die weiteren Vorgaben betreffen die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt auf der Grundlage eines festzulegenden Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Abweichung zwischen konjunkturell zulässiger und tatsächlich erfolgter Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug.

Im Rahmen dieses Ausführungsgesetzes wird darüber hinaus die Einführung und Ausgestaltung eines Kontrollkontos geregelt, mittels dessen zwangsläufig eintretende Abweichungen der tatsächlichen von der erlaubten Kreditaufnahme im Rahmen des Haushaltsvollzugs erfasst und zurückgeführt werden. Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme sind in der Praxis kaum zu vermeiden. Diese Abweichungen sollen aber über das einzelne Haushaltsjahr hinaus verbucht werden.

Eine solche Abweichung kann beispielsweise darauf beruhen, dass sich die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung anders gestaltet haben als bei Aufstellung des Haushalts angenommen. Um dies festzustellen, wird der konjunkturelle Neuverschuldungsspielraum des abgelaufenen Haushaltsjahres neu berechnet und mit der tatsächlichen Nettokreditaufnahme verglichen. Die ungerechtfertigte Kreditaufnahme

im Haushaltsvollzug muss innerhalb des Finanzplanungszeitraums konjunkturgerecht zurückgeführt werden.

Zu Artikel 1 Nr. 2. (Art. 131 b):

In Absatz 1 Satz 1 wird festgelegt, dass abweichend von Artikel 131 a Absatz 1 der Landesverfassung bis zum Jahr 2019 weiterhin Kredite aufgenommen werden können. Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist in den Jahren 2011 bis 2020 vollständig zurückzuführen. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten, die sich aus § 4 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Land Bremen ergeben.

Nach Absatz 2 hat der Senat der Bürgerschaft eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits zusammen mit einer Stellungnahme des Landesrechnungshofes vorzulegen.

Nach Absatz 3 hat der Senat bei seiner Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union den Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushaltes gemäß Artikel 131a Absatz 1 der Landesverfassung in Verbindung mit der Rückführungsvorschrift des Absatz 131 b Abs. 1 der Landesverfassung zu berücksichtigen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gabriela Pionkowski, Thomas Röwekamp und Fraktion der CDU