

## **GESETZENTWURF**

### **der Landesregierung**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“**

##### **A Problem und Ziel**

Mit der im Jahr 2009 erfolgten Einführung einer Schuldenregelung in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz sind Bund und Länder verpflichtet worden, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz sieht eine Übergangsfrist vor, innerhalb derer die Länder an das Verbot der Nettoneuverschuldung noch nicht gebunden sind und ihre Haushalte an die Vorgaben ab 2020 anpassen müssen. Bis zum 31. Dezember 2019 können die Länder demnach von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz abweichen und nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen Kredite aufnehmen.

Um auch in Zukunft eine nachhaltige Finanzpolitik ohne neue Schulden zu gewährleisten und gleichzeitig den Vorgaben des Grundgesetzes gerecht zu werden, hat Mecklenburg-Vorpommern 2011 die Schuldenbremse als eigene Regelung mit Wirkung ab dem Jahr 2020 in der Landesverfassung verankert. Dabei hat sich der Gesetzgeber eng an dem Wortlaut des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz orientiert und die dort umrissenen Ausnahmefälle, in denen den Ländern Abweichungen von dem Nettoneuverschuldungsverbot und damit Kreditaufnahmen möglich sind, in die Landesverfassung übernommen. Hiernach ist es dem Land gestattet, zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung Kredite aufzunehmen. Gleiches gilt für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Zur Konkretisierung dieser dem Gesetzgeber mit Wirkung ab dem 1. Januar 2020 eingeräumten Verschuldungsmöglichkeit ist gemäß Artikel 65 Absatz 2 Satz 4 Landesverfassung eine einfachgesetzliche Ausgestaltung erforderlich.

Zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen kann das Land die als Ausgleichsrücklage bezeichnete Rücklage verwenden. Mit Hilfe dieses finanzpolitischen Instrumentes konnten beispielsweise die Einnahmeeinbrüche während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ausgeglichen werden. Bisher fehlt es jedoch an einer Verstetigung der finanziellen Vorsorge zur Abfederung konjunkturell bedingter Einnahmeschwankungen. Damit die Konjunkturausgleichsrücklage zu einem verlässlichen Instrument wird, ist zu ihrer nachhaltigen Sicherung eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

## **B Lösung**

Die in § 18 Landeshaushaltsordnung bislang geregelten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme werden neu gefasst und darin die ab 1. Januar 2020 geltenden Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 Landesverfassung gesetzlich ausgestaltet. Zu diesen Vorgaben gehören erstens das grundsätzliche Verbot der Neuverschuldung, zweitens eine weitere Ausgestaltung der symmetrischen Konjunkturkomponente, die im Abschwung ausnahmsweise Verschuldung zulässt und im Aufschwung dafür entsprechende Überschüsse und Tilgungen der im Abschwung neu aufgenommenen Kredite verlangt, und drittens eine Regelung für die Aufnahme zusätzlicher Kredite in besonderen Krisensituationen.

Zudem werden in diesem Zusammenhang ergänzende Regelungen zur Errichtung und Nutzung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ getroffen. Den rechtlichen Rahmen für einen solchen Kapitalstock bildet ein Sondervermögen nach § 26 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung. Das Sondervermögen bedarf der Errichtung durch ein Landesgesetz. Mit dem Sondervermögen sollen die Möglichkeiten zur Reaktion auf konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen und auf steuerrechtsänderungsbedingte Einnahmerückgänge langfristig gesichert werden.

Ferner werden weitere, mit der Änderung von § 18 Landeshaushaltsordnung notwendige Änderungen in der Landeshaushaltsordnung vorgenommen.

## **C Alternativen**

Keine.

## **D Notwendigkeit der Regelung**

Die nähere Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Kreditaufnahme in konjunkturellen Krisen oder besonderen Notsituationen ist nach Artikel 65 Absatz 2 Satz 4 Landesverfassung in seiner Fassung ab dem 1. Januar 2020 dem Gesetzgeber vorbehalten. Ein entsprechendes Ausführungsgesetz existiert bislang nicht.

**E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen****1 Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Die Regelungen zur Schuldenbremse sowie zum Sondervermögen gelten unmittelbar nur für den Landeshaushalt. Spezifische finanzielle Auswirkungen für die Kommunen ergeben sich daraus nicht.

Um seine vor allem konjunkturausgleichende Funktion erfüllen zu können, muss das Sondervermögen mit einem Regelbestand in Höhe von 500 Millionen Euro ausgestattet werden. Dabei soll auf die bestehende Ausgleichsrücklage zurückgegriffen werden.

**2 Vollzugaufwand**

Es besteht kein Vollzugaufwand.

**F Sonstige Kosten**

Keine.

**G Bürokratiekosten**

Es werden keine Informationspflichten für Unternehmen eingeführt, geändert oder abgeschafft.

**DER MINISTERPRÄSIDENT  
DES LANDES  
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 9. April 2015

An die  
Präsidentin des Landtages  
Mecklenburg-Vorpommern  
Frau Sylvia Bretschneider  
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 7. April 2015 beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Finanzministerium.

Mit freundlichen Grüßen

**Erwin Sellering**

## ENTWURF

### **eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### **Artikel 1 Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern**

Die Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2000 (GVOBl. M-V S. 159), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Juni 2012 (GVOBl. M-V S. 208, 210) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt gefasst:

#### **„§ 18 Kreditermächtigungen**

(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Ausnahmen sind nur zulässig

1. zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Absatz 2),
2. bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen (Absatz 6).

(2) Der Haushaltsgesetzgeber stellt für jedes einzelne Haushaltsjahr fest, ob eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage zu erwarten ist. Eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage liegt vor, wenn die Höhe der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz den Durchschnitt der entsprechenden Einnahmen der fünf vorangegangenen Jahre als Referenzwert um mehr als drei Prozent unter- oder überschreitet. Bei der Bestimmung des Referenzwertes bleiben Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft unberücksichtigt. Dabei ist die Entwicklung der Inflation in der Weise zu berücksichtigen, dass die einzelnen bei der Bildung des Referenzwertes einbezogenen Jahresbeträge entsprechend der Inflationsraten der darauffolgenden Jahre, einschließlich des betreffenden Haushaltsjahres, erhöht oder vermindert werden. Über- oder Unterschreitungen, die auf Änderungen des Steuerrechts in dem betreffenden Haushaltsjahr und in den zwei vorangegangenen Jahren zurückzuführen sind, bleiben unberücksichtigt.

(3) Stellt der Haushaltsgesetzgeber fest, dass eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage aufgrund einer Unterschreitung des Referenzwertes um mehr als drei Prozent zu erwarten ist, kann er im Haushaltsgesetz für das jeweilige Jahr eine Kreditermächtigung vorsehen. Die Höhe der Kreditermächtigung darf die Höhe der Differenz zwischen dem um drei Prozent geminderten Referenzwert und den erwarteten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz bereinigt um die Effekte aus Änderungen des Steuerrechts nach Absatz 2 Satz 5 nicht überschreiten. Die Kreditermächtigung ist um den Betrag zu mindern, der durch eine Entnahme aus dem Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ ausgeglichen werden kann.

(4) Die Kreditermächtigung darf nur mit dem Betrag in Anspruch genommen werden, der sich aus der Differenz zwischen dem um drei Prozent geminderten Referenzwert und den tatsächlichen Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz ergibt. Dabei sind die Effekte aus Änderungen des Steuerrechts nach Absatz 2 Satz 5 und aus der Entnahme aus dem Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ nach Absatz 3 Satz 3 zu berücksichtigen. Wird die Kreditermächtigung über diesen Betrag hinaus in Anspruch genommen, so ist diese Überschreitung einem Fehlbetrag im Sinne von § 25 entsprechend zu behandeln. Wird die Kreditermächtigung nicht entsprechend Satz 1 in Anspruch genommen, so gilt sie insoweit in dem nächsten Haushaltsjahr fort und kann zusätzlich in Anspruch genommen werden, sofern in diesem Haushaltsjahr die Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz den Referenzwert noch nicht wieder erreicht haben.

(5) Die entsprechend Absatz 4 aufgenommenen Kredite sollen zurückgeführt werden, sobald die konjunkturelle Normallage wieder erreicht ist. Führt eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage zu einer nach Absatz 2 ermittelten Überschreitung des Referenzwertes um mehr als drei Prozent, so ist mindestens die Differenz zwischen dem um drei Prozent erhöhten Referenzwert und den tatsächlichen Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz zur Tilgung der nach Absatz 4 aufgenommenen Kredite einzusetzen. Dabei sind die tatsächlichen Einnahmen um die Effekte aus Änderungen des Steuerrechts nach Absatz 2 Satz 5 zu bereinigen. Nach der Tilgung dieser Kredite sind weitere Differenzbeträge zur Auffüllung des Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ auf den Regelbestand nach § 3 Absatz 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ einzusetzen.

(6) Naturkatastrophen im Sinne von Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Andere, nicht durch Naturkatastrophen hervorgerufene, außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen, sind Ereignisse von großem Ausmaß an Schäden und erheblicher Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch plötzliche Begebenheiten, durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes liegt vor, wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen einen 50 Millionen Euro übersteigenden Mehrbedarf verursachen.

(7) Die im Haushaltsgesetz festzulegende Höhe der Ermächtigung für nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 aufzunehmende Kredite bemisst sich unter Abzug von 50 Millionen Euro nach dem Finanzbedarf zur Beseitigung von aus Naturkatastrophen resultierenden Schäden oder nach dem Finanzbedarf für etwaige Maßnahmen, mit denen das Ausmaß der drohenden Schäden möglichst gering gehalten werden soll. Gleiches gilt für den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung außergewöhnlicher Notsituationen.

(8) Mit dem zur Kreditaufnahme gemäß Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ermächtigenden Haushaltsgesetz ist zeitgleich in einem Begleitgesetz unter Berücksichtigung der Höhe des prognostizierten Finanzbedarfs ein Tilgungsplan verbindlich festzulegen, aus dem sich ergibt, in welchem Zeitraum die aufgenommenen Kredite zu tilgen sind.

(9) Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes sind ausgeschlossen. Am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben hiervon unberührt. Die Zweckbestimmungen dieser Kreditermächtigungen dürfen nicht erweitert werden. Die Verbindlichkeiten der Sondervermögen sollen so weit zurückgeführt werden, dass eine Tilgung aus den laufenden Einnahmen des jeweiligen Sondervermögens gesichert ist.

(10) Das Finanzministerium kann unabhängig von den Voraussetzungen des Absatzes 1 zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft Kassenverstärkungskredite in einer durch das Haushaltsgesetz bestimmten Höhe aufnehmen. Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(11) Die Ermächtigung nach Absatz 10 gilt bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

2. § 42 wird aufgehoben.

**Artikel 2**  
**Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens**  
**„Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“**

**§ 1**  
**Errichtung und Stellung im Rechtsverkehr**

(1) Das Land Mecklenburg-Vorpommern errichtet unter dem Namen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ ein Sondervermögen, welches vom Finanzministerium verwaltet wird.

(2) Das Sondervermögen ist rechtlich unselbständig und nicht rechtsfähig.

(3) Das Sondervermögen ist von dem übrigen Vermögen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten.

**§ 2****Zweck des Sondervermögens**

Zweck des Sondervermögens ist der Aufbau einer Vorsorge zur finanziellen Abfederung konjunktureller Einnahmeschwankungen. Daneben können Mittel des Sondervermögens auch zum Ausgleich von durch Steuerrechtsänderungen verursachten Einnahmerückgängen verwendet werden.

**§ 3****Zuführung zum Sondervermögen**

- (1) Das Sondervermögen soll einen Bestand von 500 Millionen Euro aufweisen (Regelbestand).
- (2) Die Verpflichtung zur Zuführung ergibt sich aus § 18 Absatz 5 Satz 4 Landeshaushaltsordnung.
- (3) Dem Sondervermögen können Einnahmen aus sonstigen Zuführungen aus dem Haushalt zufließen.

**§ 4****Verwendung des Sondervermögens**

- (1) Entnahmen aus dem Sondervermögen dienen
  1. dem Ausgleich von unterhalb der nach § 18 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zu ermittelnden konjunkturellen Normallage liegenden Einnahmeschwankungen, um eine Kreditaufnahme nach § 18 Absatz 4 Landeshaushaltsordnung zu vermeiden oder zeitlich zu verzögern,
  2. dem Ausgleich von innerhalb der nach § 18 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zu ermittelnden konjunkturellen Normallage liegenden Einnahmeschwankungen,
  3. dem Ausgleich von Einnahmerückgängen, die durch Änderungen des Steuerrechts in dem betreffenden Haushaltsjahr und den beiden vorangegangenen Jahren verursacht worden sind.
- (2) Das Sondervermögen darf zur Finanzierung von Einnahmeschwankungen nach Absatz 1 Nummer 2 und 3 nur soweit in Anspruch genommen werden, als nach Inanspruchnahme dem Sondervermögen ein Mindestbestand von 200 Millionen Euro verbleibt.

**§ 5****Wirtschaftsplan**

Das Finanzministerium erstellt für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan, in dem die Zuführungen aus dem und die Zuweisungen an den Landeshaushalt veranschlagt werden. Der Wirtschaftsplan wird dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt.



**§ 6**  
**Jahresrechnung**

(1) Das Finanzministerium stellt am Ende eines jeden Haushaltsjahres die Jahresrechnung des Sondervermögens auf. Diese wird der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt.

(2) In der Jahresrechnung sind der Bestand des Sondervermögens sowie die Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen.

**§ 7**  
**Übergangsregelung**

Mittel aus dem Sondervermögen können bereits vor dem 1. Januar 2020 entsprechend der Zweckbindung gemäß § 2 verwendet werden. Der Betrag der Entnahme ist im Haushaltsgesetz für das jeweilige Haushaltsjahr festzulegen.

**Artikel 3**  
**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Artikel 1 und Artikel 2 § 3 Absatz 2 und § 4 treten am 1. Januar 2020 in Kraft.

**Begründung:****Zu Artikel 1 (Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern)****A Allgemeines**

Mit der Änderung der Landeshaushaltsordnung werden nähere Regelungen zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Verbots der Aufnahme von Krediten und zur Ausgestaltung der vom Verfassungsgesetzgeber vorgesehenen Ausnahmen von diesem Verbot getroffen.

Nach Artikel 65 Absatz 2 Landesverfassung in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Mit der Neufassung des § 18 wird näher ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen von einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage ausgegangen werden kann und welchen Umfang die mit der Abweichung begründbare Kreditermächtigung hat. Daneben werden Regelungen zur Tilgung der auf dieser Grundlage aufgenommenen Kredite getroffen und die Vorgabe der konjunkturellen Symmetrie bei Aufnahme und Tilgung der Kredite näher bestimmt. Dabei wird davon ausgegangen, dass einem konjunkturellen Einbruch stets eine Phase der konjunkturellen Erholung folgt, die eine Tilgung der in der Krise aufgenommenen Kredite ermöglicht.

Das Ausführungsgesetz enthält zudem nähere Bestimmungen, wann bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notlagen vom Grundsatz des Verschuldungsverbots abgewichen werden darf.

**B Besonderer Teil****Zu § 18 Absatz 1**

Absatz 1 Satz 1 enthält den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme auszugleichenden Haushalts und entspricht der Formulierung von Artikel 65 Absatz 2 Landesverfassung in seiner ab 1. Januar 2020 geltenden Fassung. Der Ausgleich des Haushalts ohne Nettokreditaufnahme wird damit zum Regelfall bestimmt, während Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen für Altschulden möglich bleiben.

Das Neuverschuldungsverbot nach Absatz 1 Satz 1 gilt nicht absolut. Satz 2 zählt abschließend jene Sondersituationen auf, in denen vorübergehende Ausnahmen vom Verschuldungsverbot zulässig sind. Die Nettokreditaufnahme bildet als Ausnahmefall allerdings die letztmögliche Finanzierungsquelle.

**Zu § 18 Absatz 2**

In Absatz 2 werden die Voraussetzungen für die Feststellung einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage durch den Haushaltsgesetzgeber geregelt. Der Gesetzgeber hat für jedes Haushaltsjahr festzustellen, ob er eine positive oder negative Abweichung von der konjunkturellen Normallage erwartet.

Die Ermittlung einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage erfolgt in Bezugnahme auf das sogenannte Referenzwertmodell. Nach diesem Referenzwertmodell spiegeln die Steuereinnahmen, die auch die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen umfassen, die konjunkturelle Situation wider. Der Referenzwert wird aus dem Durchschnitt dieser inflationsbereinigten Einnahmen der letzten 5 Jahre gebildet. Abweichungen von diesem Referenzwert, die über 3 % hinausgehen, führen zu der Annahme einer von der konjunkturellen Normallage abweichenden Situation, wobei bei Über- und Unterschreitungen eine Bereinigung um Änderungen, die sich aus dem Steuerrecht ergeben, vorgenommen wird. Die Steuereinnahmen ergeben sich aus den Haushaltsplänen sowie den Haushaltsrechnungen der vergangenen Jahre. Der Verbraucherpreisindex, der zur Inflationsbereinigung herangezogen wird, ist den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen. Die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen ergeben sich aus den Materialien im jeweiligen Gesetzgebungsverfahren. Die zu verwendenden Daten sind daher transparent und nachvollziehbar. Zudem sind sie aktuell und belastbar verfügbar. Daher kennzeichnet das Referenzwertmodell eine nur geringe Manipulationsfähigkeit.

Neben dem Referenzwertmodell gibt es andere Modelle, es seien insbesondere das Trendsteuereinnahmenmodell und das EU-Modell genannt. Das Trendsteuereinnahmenmodell vergleicht die tatsächlichen Einnahmen mit den Trendeinnahmen, die aus einer jahrzehntelangen Zeitreihe ermittelt und meist um den Hodrick-Prescott-Filter bereinigt werden. Für Mecklenburg-Vorpommern fehlt eine solche repräsentative Zeitreihe. Bei der Bestimmung der konjunkturellen Lage nach dem EU-Modell wird auf die Produktionslücke zurückgegriffen, das heißt, im Zentrum steht die Frage, ob die Produktionskapazitäten vollständig ausgelastet sind. Die benötigten Daten liegen nicht in der für Mecklenburg-Vorpommern regionalisierten Form vor.

Damit überwiegen die Vorteile des Referenzwertmodells gegenüber dem Trendsteuereinnahmenmodell und dem EU-Modell. Hinsichtlich des Kriteriums Symmetrie ist das Referenzwertmodell dahingehend weiterentwickelt worden, dass nicht nur eine Bereinigung der Steuereinnahmen um die Effekte von Steuerrechtsänderungen vorgenommen wird. Um den unsicheren makroökonomischen Rückwirkungen von Steueränderungen entgegenzutreten, bleiben Über- und Unterschreitungen des Referenzwertes unberücksichtigt, die auf Änderungen des Steuerrechts in dem betreffenden Haushaltsjahr und in den zwei vorangegangenen Jahren zurückzuführen sind.

Es folgen eine Gegenüberstellung der Modelle hinsichtlich der Kriterien Transparenz und Nachvollziehbarkeit, Verfügbarkeit belastbarer und aktueller Daten, Symmetrie, geringe Manipulationsfähigkeit und Konsistenz mit dem Bereinigungsverfahren anderer Regierungen, die dem Gutachten „Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen - Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern“ des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) entnommen ist, sowie eine Gegenüberstellung der Variablen im Referenzwertmodell:

Gutachten Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2013) <sup>1</sup>	Trendsteuereinnahmenmodell	Referenzwertmodell	EU-Modell
	<b>Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen</b>	<b>Berlin, Bremen, Hessen, Saarland, Sachsen-Anhalt</b>
Transparenz und Nachvollziehbarkeit	++	++	o
Verfügbarkeit belastbarer und aktueller Daten	++	++	o
Symmetrie	o	-	++
Geringe Manipulationsanfälligkeit	+	++	++
Konsistenz mit den Bereinigungsverfahren anderer Regierungen	o	+	++

Anmerkung: Die Anforderung an ein Konjunkturbereinigungsverfahren werden ++ sehr gut erfüllt, + gut erfüllt, o mit Einschränkungen erfüllt, - nicht erfüllt.

Gegenüberstellung der Variablen im Referenzwertmodell Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen:

Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Thüringen
5-Jahres-Durchschnitt	4-Jahres-Durchschnitt	3-Jahres-Durchschnitt
Berücksichtigung Inflation	-	-
Berücksichtigung Steuerrechtsänderungen	Berücksichtigung Steuerrechtsänderungen	-
Abweichung Normallage: mehr als 3 %	Abweichung Normallage: mehr als 3 %	Abweichung Normallage: mehr als 3 %
Höhe Kreditermächtigung: 97 % der Unterschreitung des Referenzwertes, abzüglich Entnahme aus Sondervermögen	Höhe Kreditermächtigung: 99 % der Unterschreitung des Referenzwertes	Höhe Kreditermächtigung: 100 % der Unterschreitung des Referenzwertes

Für die Feststellung der Abweichung von der konjunkturellen Normallage ist zunächst die Normallage anhand des Durchschnitts der verbleibenden Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) der fünf vergangenen Jahre zu ermitteln.

<sup>1</sup> Holtemöller, Oliver, Altemeyer-Bartscher, Martin, Drechsel, Katja, Freye, Sabine, Zeddies, Götz: Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. IWH Online 2/2014. Halle (Saale) 2014; Quelle: [http://www.iwh-halle.de/e/publik/iwhonline/io\\_2014-02.pdf](http://www.iwh-halle.de/e/publik/iwhonline/io_2014-02.pdf).

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft gemäß §§ 10 Absatz 2 Alternative 2, 12 Absatz 5 Maßstäbengesetz in Verbindung mit § 11 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz bleiben dabei unberücksichtigt. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden nach derzeitigem Stand mit dem Auslaufen des Solidarpakts II zum 31. Dezember 2019 abgeschafft. Eine Berücksichtigung im Referenzwert würde zu Verzerrungen führen. Dieser so ermittelte Referenzwert ist Ausgangspunkt für die Feststellung, ob angesichts der erwarteten Einnahmen eine von der Normallage abweichende Haushaltssituation vorliegt. Eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage wird angenommen, wenn die Einnahmen den Referenzwert um mehr als drei Prozent über- oder unterschreiten. Bewegen sich die Einnahmen innerhalb von drei Prozent um den Referenzwert, handelt es sich um normale Konjunkturzyklen, die eine Kreditaufnahme nicht rechtfertigen.

Die Feststellung einer von der konjunkturellen Normallage nach unten abweichenden Einnahmesituation aus dem Aufkommen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, eine Kreditermächtigung in das Haushaltsgesetz aufzunehmen.

Steueraufkommen und konjunkturelle Entwicklung stehen in einem engen Zusammenhang, sodass sich an dem Steueraufkommen die konjunkturelle Situation eines Landes ablesen lässt. Weil aber die Inflation und etwaige Steuerrechtsänderungen Einfluss auf die Ermittlung der Konjunkturkomponente nach Satz 2 haben, legen Satz 4 und 5 fest, dass das Berechnungsergebnis zu bereinigen ist. Es erfolgt eine Berücksichtigung der Inflation insoweit, als die einzelnen bei der Bildung des Referenzwerts einbezogenen Jahresbeträge entsprechend der Inflation der darauffolgenden Jahre, einschließlich des betreffenden Haushaltsjahres, erhöht oder vermindert werden.

Ferner bleiben Über- und Unterschreitungen, die durch Steuerrechtsänderungen verursacht worden sind, unberücksichtigt. Es erfolgt eine Bereinigung der Steuereinnahmen um die Einflüsse aus im betreffenden Haushaltsjahr und in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren wirksam gewordenen Steuerrechtsänderungen. Bei Unterschreitung sind die Steuerrechtsänderungen zu bereinigen, die zu einer Verringerung des Steueraufkommens führen. Mit dieser Bereinigung soll vermieden werden, dass die Ermächtigung zur konjunkturbedingten Kreditaufnahme zur Gegenfinanzierung von Steuerrechtsänderungen genutzt wird. Auch Überschreitungen, die auf eine Änderung des Steuerrechts zurückzuführen sind, bleiben unberücksichtigt, weil es in diesen Fällen keinen Zusammenhang zwischen dem erhöhten Steueraufkommen und der konjunkturellen Entwicklung gibt.

Der Zeitraum, innerhalb dessen steuerrechtsänderungsbedingte Veränderungen der Einnahmen unberücksichtigt bleiben sollen, ist auf das betreffende Haushaltsjahr und die zwei vorangegangenen Jahre begrenzt. Der Zeitraum für die Berücksichtigung der Effekte der einzelnen Änderungen des Steuerrechts ist begrenzt, weil die Steuerrechtsänderungen durch Veränderung der Höhe der Steuereinnahmen zeitversetzt selbst in den Referenzwert einfließen. Der Effekt aus einer Änderung des Steuerrechts ergibt sich aus der Begründung des entsprechenden Gesetzes beziehungsweise der entsprechenden Verordnung. Soweit eine Änderung des Bundesrechts erfolgt, ergibt sich der Anteil des Landes Mecklenburg-Vorpommern an der gesamten Änderung entsprechend dem Anteil der Bevölkerung des Landes an der Gesamtbevölkerung.

Die Auswirkungen höchstrichterlicher Entscheidungen sind dann zu berücksichtigen, wenn sie durch das für Finanzen zuständige Bundesministerium quantifiziert werden. Der Bereich des Steuerrechts ist entsprechend dem Finanzausgleichsgesetz weit auszulegen. Er umfasst auch die Regelungen zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen.

### **Zu § 18 Absatz 3**

Die dreiprozentigen Konjunkturschwankungen um den Referenzwert herum beschreiben den Korridor, innerhalb dessen die als noch normal anzusehenden konjunkturellen Einnahmeschwankungen mit zuvor getroffener Eigenvorsorge und mit Einsparungen zu kompensieren sind, ohne auf Krediteinnahmen zurückgreifen zu dürfen.

Der Absatz 3 begrenzt die maximale Höhe der jeweils zulässigen Kreditermächtigung auf die Höhe der Differenz zwischen den erwarteten Einnahmen bereinigt um die Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen und dem ermittelten und um drei Prozent verminderten Referenzwert. Damit wird sichergestellt, dass bei einer nur geringen Überschreitung des Konjunkturschwankungskorridors Kredite nicht bis zum Referenzwert aufgenommen werden, also bis in den Schwankungskorridor hinein.

Verfügt das Land zu diesem Zeitpunkt noch über finanzielle Mittel, die gerade zum Ausgleich konjunktureller Einnahmeschwankungen dienen, so ist die zuvor ermittelte Kreditermächtigung um den Betrag zu mindern, der durch die Entnahme aus dem dafür eingerichteten Sondervermögen ausgeglichen werden kann. Mit dieser Festlegung wird noch einmal verdeutlicht, dass in konjunkturellen Krisenfällen zunächst alle kurzfristigen Sparmaßnahmen und andere Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen sind, bevor als letztes Mittel der Weg einer Kreditaufnahme eröffnet ist. Hierzu gehört eben auch die Nutzung der entsprechenden Rücklage.

### **Zu § 18 Absatz 4**

Absatz 4 legt mit Blick auf die nach Abschluss des Haushaltsjahres dann tatsächlich erzielten Einnahmen rückblickend die maximale Betragshöhe fest, mit der die ermittelte Kreditermächtigung letztlich in Anspruch genommen werden durfte.

Stellt sich mit der ex-post-Ermittlung der tatsächlich erzielten Einnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr heraus, dass der tatsächlich aufgenommene Kreditbetrag die rückblickend ermittelte, maximal zulässige Kredithöhe überschritten hat, so ist diese Überschreitung wie ein Fehlbetrag im Sinne von § 25 Landeshaushaltsordnung und den dortigen Regularien entsprechend zu behandeln.

Im umgekehrten Fall gilt die Kreditermächtigung mit dem Betrag der Unterschreitung im nächsten Haushaltsjahr fort und kann zusätzlich in Anspruch genommen werden, sofern in diesem Haushaltsjahr die Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz den Referenzwert noch nicht wieder erreicht haben. Mit der Möglichkeit, Kreditermächtigung „anzusparen“, soll ein Anreiz für eine verhaltene Inanspruchnahme der Ermächtigung geschaffen werden.

**Zu § 18 Absatz 5**

Absatz 5 legt fest, dass den nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 aufgenommenen Krediten eine Rückführungspflicht gegenübersteht, sobald die Einnahmen den nach Absatz 2 ermittelten Referenzwert um drei Prozent übersteigen. Eine Verpflichtung zur Nettotilgung setzt somit nach dem Ende des konjunkturellen Abschwungs ein, sobald mit den Einnahmen der dreiprozentige Schwankungskorridor überschritten wird. Im Umkehrschluss heißt dies, dass die Rückzahlungsverpflichtung während der begonnenen Kreditrückführung vorübergehend aussetzt, solange zwischenzeitlich die tatsächlichen Einnahmen die Normallage nicht mehr überschreiten. Die Tilgungsverpflichtung und damit die Fortsetzung der Tilgung setzt unmittelbar wieder ein, sobald die konjunkturell bedingten Mehreinnahmen die konjunkturelle Normallage wieder überschreiten. Die Höhe der Tilgung bemisst sich nach der Höhe der um die Steuerrechtsänderungen nach Absatz 2 Satz 5 bereinigten tatsächlichen Einnahmen, die über den dreiprozentigen Schwankungskorridor hinausgehen.

Um bei der Rückführung der Kredite die konjunkturelle Entwicklung angemessen und symmetrisch zu berücksichtigen, muss eine Tilgung so lange und in der nach Satz 2 und 3 zu ermittelnden Mindesthöhe erfolgen, wie die Einnahmen im Aufschwung den nach Absatz 2 Satz 2 zu ermittelnden Referenzwert um drei Prozent überschreiten. Bewegen sich die konjunkturell bedingten Mehreinnahmen innerhalb des als Normallage bezeichneten dreiprozentigen Schwankungskorridors, sollen nach Satz 1 Tilgungen geleistet werden. Die zwingende Verpflichtung zur Tilgung setzt aber erst mit dem einnahmeseitigen Überschreiten des Schwankungskorridors ein. Sobald die Einnahmen den Wert der konjunkturellen Normallage erreicht haben und eine Finanzierung der unabweisbaren Bedarfe decken, sind darüber hinausgehende Einnahmen zur Tilgung zu verwenden. Ausnahmen sind möglich, wenn der Haushaltsgesetzgeber andere Bedarfe für vordringlich hält.

Absatz 5 regelt ferner den Umgang mit verbleibenden konjunkturbedingten Mehreinnahmen, nachdem die konjunkturell motivierten Kredite vollständig zurückgeführt worden sind. So sind für den Fall, dass nach dem vollständigen Abbau des konjunkturell bedingten Schuldensaufwuchses weitere, über die Dreiprozentmarke nach Satz 2 und 3 hinausgehende Einnahmespielräume verbleiben, diese zur Auffüllung des zuvor geschmäleren oder gar verbrauchten, aber zur Vorsorge für künftige Krisenzeiten benötigten Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ so lange einzusetzen, bis dessen Regelbestand wieder erreicht ist.

Das Nähere zum Sondervermögen regelt das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“.

Es folgt eine Beispielrechnung zur Untersetzung der Ausführungen zu Absatz 2 bis Absatz 5:

Beträge in Mio. €						
(Abweichungen durch Rundungsdifferenzen)						
Haushaltsjahr	20xx-5	20xx-4	20xx-3	20xx-2	20xx-1	20xx
1	2	3	4	5	6	7
<b>Steuern, LFA, BEZ</b>	5.380,5	5.131,0	5.262,9	5.528,0	5.554,6	5.557,4
darunter SoBEZ Solidarpakt II	1.002,0	921,2	845,8	765,0	689,6	608,7
maßgebliche Steuereinnahmen	4.378,4	4.209,8	4.417,1	4.763,0	4.865,0	4.948,7
<b>Inflationsrate<sup>1</sup></b>	0,3%	1,1%	2,1%	2,0%	1,5%	1,4%
<i>kumulierte Aufzinsung 20xx-5 bis 20xx</i>	4.378,4	4.426,6	4.519,6	4.610,0	4.679,1	4.744,6
<i>kumulierte Aufzinsung 20xx-4 bis 20xx</i>		4.209,8	4.298,2	4.384,2	4.449,9	4.512,2
<i>kumulierte Aufzinsung 20xx-3 bis 20xx</i>			4.417,1	4.505,5	4.573,0	4.637,1
<i>kumulierte Aufzinsung 20xx-2 bis 20xx</i>				4.763,0	4.834,4	4.902,1
<i>kumulierte Aufzinsung 20xx-1 bis 20xx</i>					4.865,0	4.933,1
<b>Referenzwert zzgl. Inflation für Haushaltsjahr 20xx</b>						4.745,8
oberer Referenzwert						4.888,2
unterer Referenzwert						4.603,5
<b>Unterer Grenzwert unterschritten?</b>						● NEIN
Betrag Unterschreitung Grenzwert						0,0
Bereinigung um Steuermindereinnahmen aufgrund Steuerrechtsänderungen						0,0
konjunkturell bedingte Unterschreitung						0,0
maximale Kreditaufnahme bis unterer Grenzwert						0,0
Entnahme aus Sondervermögen für Dämpfung Kreditaufnahme						0,0
Kreditaufnahme						0,0
<b>Oberer Grenzwert überschritten?</b>						● JA
Betrag Überschreitung Grenzwert						60,4
Bereinigung um Steuermehreinnahmen aufgrund Steuerrechtsänderungen						26,9
konjunkturell bedingte Überschreitung						33,5
Tilgung Kredite aus Vorjahren						0,0
Saldo Kreditaufnahme und -tilgung incl. Vorjahre						0,0
Zuführung an Sondervermögen						33,5
<b>Anfangsbestand SV</b>						● 0,0
Entnahme aus Sondervermögen für Dämpfung Kreditaufnahme						0,0
Entnahme aus Sondervermögen						0,0
<i>Summe der Entnahmen</i>						0,0
Zuführung an Sondervermögen bei Grenzwertüberschreitung						33,5
Zuführung an Sondervermögen						0,0
<i>Summe der Zuführungen</i>						33,5
<b>Endbestand SV</b>						● 33,5
<sup>1</sup> Verbraucherpreisindex (Veränderung zum Vorjahr), Statistisches Bundesamt						



**Zu § 18 Absatz 6**

Im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen gilt gemäß Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 eine weitere Ausnahmeregelung von dem Neuverschuldungsverbot, durch die die Handlungsfähigkeit des Landes zur Bewältigung von außergewöhnlichen, konjunktur-unabhängigen Krisen trotz fehlender zusätzlicher Mittel - auch mangels möglicher Umschichtungen im Haushalt oder mangels vorhandener Rücklagen - gewährleistet werden soll.

Die Eingrenzung von denkbaren Anwendungsfällen, wobei die Grenzen zwischen Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen mitunter fließend sein können, erfolgt gemäß Artikel 65 Absatz 2 Landesverfassung, § 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Landeshaushaltsordnung anhand von Kriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen. So müssen Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen sich der Kontrolle des Landes entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen und die Finanzlage des Landes in erheblicher Weise beeinträchtigen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden oder den Finanzbedarf für etwaige Maßnahmen, mit denen das Ausmaß der drohenden Schäden möglichst gering gehalten werden soll. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation. Solange also nicht die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notsituation selbst oder die dazu erforderlichen Hilfeleistungen die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen und diese Beeinträchtigung nicht durch haushaltswirtschaftliche Maßnahmen ausgeglichen werden kann, darf sich das Land nicht unter Berufung auf die Naturkatastrophe oder Notsituation neu verschulden.

Durchaus denkbar erscheinen auch Fälle, in denen die Auswirkungen von Naturkatastrophen oder Notsituationen auf die konjunkturelle Situation ein so erhebliches Ausmaß annehmen, dass in deren Folge die Einnahmen soweit sinken und die Voraussetzungen für eine Anwendung von Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 erfüllt werden.

Naturkatastrophen sind in Orientierung an der Rechtslage bei der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Grundgesetz unmittelbar drohende Gefahrezustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Dazu zählen beispielsweise Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre und Massenerkrankungen.

Als andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen, gelten solche Ereignisse von großem Ausmaß an Schäden und Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch plötzliche Begebenheiten in einem extremen Ausmaß, beispielsweise Ereignisse mit besonderer Tragweite, die das öffentliche Leben beeinträchtigen. Oder durch Unfälle, die durch technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden, wie beispielsweise Terroranschläge oder der Verteidigungsfall.

Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die von ihren finanziellen Folgen her einen Mehrbedarf im Landeshaushalt von 50 Millionen Euro nicht übersteigen, stellen noch keine die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigende Notlage im Sinne der verfassungsrechtlichen Regelung dar und sind ohne Kredite auszugleichen.

In Fällen, in denen wegen der Eilbedürftigkeit der zur Gefahrenabwehr erforderlichen Ausgaben vom Gesetzgeber die Kreditermächtigung nicht rechtzeitig vor der Tätigkeit der Ausgaben erlangt werden kann, kann gegebenenfalls die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Notbewilligung gemäß Artikel 63 Landesverfassung zur Anwendung kommen. Im Rahmen des der Notbewilligung vorausgehenden Konsultationsverfahrens wird die Landesregierung wie beim Nachtragshaushaltsverfahren auch die Gründe für die Ermächtigung zur Kreditaufnahme nebst einem konkreten Plan zur Zurückführung der notlagenbedingten Kredite darzulegen haben, über den der Ältestenrat des Landtags zu befinden hat. Als derart eilbedürftige Fälle sind beispielsweise denkbar Pandemien und Epidemien, zu deren Verhinderung oder Eindämmung für die Bevölkerung des Landes der unverzügliche Ankauf von Impfstoffen erforderlich ist und eine Bewilligung durch den Haushaltsgesetzgeber zuvor nicht rechtzeitig eingeholt werden kann.

#### **Zu § 18 Absatz 7**

Die Kreditermächtigung soll gemäß Absatz 7 dem prognostizierten Finanzbedarf zur Beseitigung der aus Naturkatastrophen resultierenden Schäden oder für etwaige Maßnahmen, mit denen das Ausmaß der drohenden Schäden möglichst gering gehalten werden soll, entsprechen, wobei 50 Millionen Euro des Bedarfs ohne Krediteinnahmen auszugleichen sind und insoweit die Kreditermächtigung von vornherein reduzieren. Gleiches gilt für die Ermittlung des Finanzbedarfs zur Bewältigung und Überwindung außergewöhnlicher Notsituationen. Die Höhe des erwarteten Finanzbedarfs abzüglich 50 Millionen Euro ist im Haushaltsgesetz festzulegen.

#### **Zu § 18 Absatz 8**

In Umsetzung von Artikel 65 Absatz 2 Satz 3 Landesverfassung, der eine Verpflichtung zur vollständigen Tilgung innerhalb eines näher zu bestimmenden Zeitraums festlegt, bestimmt Absatz 8, dass mit der Beschlussfassung über eine Nettokreditaufnahme nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 der Gesetzgeber ebenso in einem Begleitgesetz den Zeitraum verbindlich zu bestimmen hat, innerhalb dessen er die vollständige Rückführung der notlagenbedingten Kredite wünscht. Da je nach Art und Umfang der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation der Finanzbedarf variieren kann (siehe Absatz 7), soll auch der Tilgungszeitraum variieren dürfen. Absatz 8 bestimmt daher, dass der Gesetzgeber jeweils im Lichte des Finanzbedarfs im Sinne von Absatz 7 und der Art der Notlage den Zeitraum bestimmt, den er für die Rückführung der notlagenbedingten Kredite für angemessen hält. Die Verpflichtung zu einem Tilgungsplan macht den Ausnahmecharakter einer Schuldenaufnahme anlässlich von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen deutlich.

**Zu § 18 Absatz 9**

Absatz 9 stellt klar, dass sich das Verbot der Nettokreditaufnahme im Grundsatz auch auf die Sondervermögen des Landes erstreckt. Anders verhält es sich mit den am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen. Wenngleich diese Kreditermächtigungen, die je nach Ausgestaltung des jeweiligen Sondervermögen-Errichtungsgesetzes gegebenenfalls auch revolving in Anspruch genommen werden können, Bestandsschutz genießen, sollen bei der Bewirtschaftung der Sondervermögen deren Verbindlichkeiten so weit zurückgeführt werden, dass eine eigenständige Tilgung aus den laufenden Einnahmen des Sondervermögens gesichert ist.

**Zu § 18 Absatz 10**

Absatz 10 regelt eine weitere Ausnahme vom Verschuldungsverbot und lässt Kassenverstärkungskredite zu. Diese dienen der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft, indem sie zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen eingesetzt werden. Sie bedürfen einer gesonderten Kreditermächtigung und werden ihrer Höhe nach im Haushaltsgesetz bestimmt. Die Kreditermächtigung kann gemäß Satz 2 in der Höhe der jeweiligen Rückzahlung der Kredite wiederholt in Anspruch genommen werden. Satz 3 regelt die Fälligkeit der in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite.

**Zu § 18 Absatz 11**

Absatz 11 regelt die Geltungsdauer der Kreditermächtigung für nach Absatz 10 aufgenommene Kredite.

**Zu § 42**

Die Aufhebung der in § 42 geregelten Möglichkeit, zur Finanzierung konjunkturenanregender Maßnahmen Kredite über die im Haushaltsgesetz erteilte Kreditermächtigung hinaus aufnehmen zu dürfen, erfolgt im Lichte der mit Artikel 65 Absatz 2 Landesverfassung eingeführten verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregel, wonach das Land seinen Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen hat. Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur in einem sehr engen Rahmen möglich, der aber gerade nicht die kreditfinanzierte Anregung konjunkturenanregender Maßnahmen vorsieht.

Die mit der Aufhebung von § 42 entstandene Lücke in der Nummerierung der Gliederungseinheiten wird zugunsten der Beibehaltung der übrigen Nummerierung hingenommen und kann im Falle einer Neubekanntmachung der Landeshaushaltsordnung durch den Hinweis „§ 42 (frei)“ berücksichtigt werden.

**Zu Artikel 2 (Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“)****A Allgemeiner Teil**

Bislang fehlt es an einer gesetzlich normierten Verstetigung der finanziellen Vorsorge zur Abfederung konjunkturell bedingter Einnahmeschwankungen. Damit die Konjunkturausgleichsrücklage mit Blick auf immer wieder zu erwartende Einnahmeeinbrüche zu einem verlässlichen Instrument wird, ist zu ihrer nachhaltigen Sicherung eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

Im Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Ausführung von Artikel 65 Absatz 2 Landesverfassung und den darin getroffenen Regelungen zur konjunkturell bedingten Aufnahme von Krediten und ihrer Tilgung werden ergänzende Regelungen zur Errichtung und Nutzung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ und zu Zuführungen an dieses Sondervermögen notwendig. Mit dem Sondervermögen sollen die Möglichkeiten zur Reaktion auf konjunkturell und steuerrechtsänderungsbedingte Einnahmeschwankungen langfristig gesichert werden. Den rechtlichen Rahmen für eine solche Vorsorge soll ein Sondervermögen nach § 26 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung bilden. Das Sondervermögen bedarf der Errichtung durch ein Landesgesetz.

Das entsprechende Landesgesetz dient nicht nur der Errichtung des Sondervermögens und der dann gesetzlich verankerten Verstetigung der Konjunkturausgleichsrücklage. Es wird zugleich der ausdrückliche Verwendungszweck des Sondervermögens gesetzlich festgelegt. Neben der Aufstellung eines Wirtschaftsplans für das Sondervermögen und einer Jahresrechnung, die der Haushaltsrechnung des Landes beizufügen ist, dient dies der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der Verwendung der Haushaltsmittel.

**B Besonderer Teil****Zu § 1 (Errichtung des Sondervermögens)**

§ 1 regelt den Akt der Errichtung des Sondervermögens mit der Bezeichnung „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ und bestimmt das Finanzministerium als das für die Verwaltung zuständige Ressort. Absatz 2 legt fest, dass das Sondervermögen keine eigene Rechtsfähigkeit besitzt. Nach Absatz 3 ist das Sondervermögen von dem übrigen Vermögen des Landes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten.

**Zu § 2 (Zweck des Sondervermögens)**

Diese Vorschrift definiert in allgemeiner Form den Zweck des Sondervermögens. Danach sind die Mittel des Sondervermögens in erster Linie als Vorsorge für konjunkturelle Krisenzeiten anzusparen und zur finanziellen Abfederung konjunktureller Einnahmeeinbrüche einzusetzen. Daneben können in begrenztem Umfang Mittel des Sondervermögens zum Ausgleich durch Steuerrechtsänderungen verursachten Einnahmerückgängen verwendet werden. Neue Aufgaben dürfen mit den Mitteln des Sondervermögens nicht finanziert werden.

### **Zu § 3 (Zuführung zum Sondervermögen)**

Die Vorschrift bestimmt, über welche Ausstattung das Sondervermögen regelmäßig verfügen soll und welche Einnahmen dem Sondervermögen zufließen. Die Höhe des Regelbestands bemisst sich nach den in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungswerten und wird vom Gesetzgeber regelmäßig zu überprüfen sein.

Damit auch künftig das Sondervermögen seine konjunkturausgleichende Funktion erfüllen kann, sind die in konjunkturell schlechten Zeiten getätigten Entnahmen anschließend in konjunkturell guten Zeiten durch Zuführungen wieder auszugleichen. Mit dem Verweis auf § 18 Absatz 5 Landeshaushaltsordnung werden Beginn und Höhe der Zuführung zum Sondervermögen bestimmt. Der Gesetzesverweis macht deutlich, dass das dort geregelte und auf § 18 Absatz 4 aufbauende Verfahren zum Beginn der Kredittilgungen ebenso Auswirkungen auf den Beginn der Zuführungen an das Sondervermögen in konjunkturellen Aufschwungsphasen hat. Die Höhe der Mindestzuführung an das Sondervermögen bemisst sich dabei in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung an den Einnahmen, die um mehr als drei Prozent über dem aktuellen Referenzwert nach § 18 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung liegen. Ebenso wird durch den Gesetzesverweis festgelegt, dass vor einer Zuführung zum Sondervermögen zunächst die Rückführung der nach § 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Landeshaushaltsordnung konjunkturell bedingten neuen Verschuldung Vorrang hat.

Dagegen bleibt es dem Haushaltsgesetzgeber je nach Haushaltssituation gemäß Absatz 3 unbenommen, weitere Zuführungen aus dem Haushalt vorzunehmen. Dies beispielsweise gemäß § 18 Absatz 5 Satz 1 Landeshaushaltsordnung, wenn die Einnahmen über den Referenzwert hinausgehen und die Dreiprozentmarke, an die die Zuführungspflicht anknüpft, noch nicht überschritten ist.

### **Zu § 4 (Verwendung des Sondervermögens)**

Das Sondervermögen dient in erster Linie zum Ausgleich konjunktureller Einnamenschwankungen. Im Hinblick auf die Auswirkungen, die Steuerrechtsänderungen auf den Landeshaushalt haben können, ohne dass der Haushaltsgesetzgeber hierauf Einfluss nehmen kann, soll mit § 4 auch die Möglichkeit bestehen, eine daraus resultierende Verringerung der Einnahmen durch Entnahmen aus dem Sondervermögen vorübergehend auszugleichen. Ein dauerhafter Ausgleich ist weder beabsichtigt noch möglich. Mit Entnahmen aus dem Sondervermögen soll nur der Zeitraum überbrückt werden, der notwendig ist, um den Einnahmerückgang beispielsweise durch Einsparungen auf der Ausgabenseite auszugleichen.

§ 4 Absatz 1 nimmt mit Blick auf den jeweiligen Ausstattungsbestand eine Abstufung der Verwendungsarten vor. So können gemäß Nummer 2 und 3 normale und steuerrechtsänderungsbedingte Einnahmerückgänge mit Mitteln aus dem Sondervermögen ausgeglichen werden, ohne dabei jedoch den Mindestbestand des Sondervermögens unter 200 Millionen Euro zu bringen. Für den Ausgleich von Einnahmeausfällen aufgrund einer von der konjunkturellen Normallage abweichenden Entwicklung nach Absatz 1 Nummer 1 besteht eine solche Untergrenze wie für Nummer 2 und 3 nicht.

Diese Untergrenze markiert insoweit eine letzte Reserve zum Ausgleich der Auswirkungen anhaltender konjunktureller Krisen und soll schließlich konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen nach § 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Landeshaushaltsordnung durch Entnahme aus dem Sondervermögen möglichst vermeiden oder wenigstens zeitlich hinauszögern.

#### **Zu § 5 (Wirtschaftsplan)**

Gemäß Satz 1 wird der Wirtschaftsplan vom für die Verwaltung des Sondervermögens zuständigen Finanzministerium erstellt. Die Sätze 2 und 3 treffen nähere Regelungen zur Ausgestaltung des Wirtschaftsplans.

#### **Zu § 6 (Jahresrechnung)**

Das Finanzministerium ist nach § 6 verpflichtet, über die Zuführungen aus dem Landeshaushalt an das Sondervermögen und über die Zuweisungen aus dem Sondervermögen an den Landeshaushalt Rechnung zu legen und diese Rechnung als Übersicht der Haushaltsrechnung des Landes beizufügen.

#### **Zu § 7 (Übergangsregelung)**

Die Regelung zur Verwendung des Sondervermögens in § 4 nimmt Bezug auf die erst am 1. Januar 2020 in Kraft tretende Neufassung des § 18 Landeshaushaltsordnung. Um bis zu diesem Zeitpunkt Entnahmen aus dem Sondervermögen zu ermöglichen, bedarf es einer Übergangsregelung.

#### **Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Die Artikel 65 Absatz 2 Landesverfassung ausführenden Regelungen nach Artikel 1 und die auf Artikel 1 Bezug nehmenden Vorschriften des Artikels 2 § 3 Absatz 2 und § 4 sollen zeitgleich mit Inkrafttreten der neuen Fassung von Artikel 65 Absatz 2 Landesverfassung am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Mit den übrigen Vorschriften des Artikels 2 soll das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ bereits mit Verkündung des Gesetzes in Kraft treten, um noch vor 2020 mit dem Aufbau des Sondervermögens beginnen zu können. Denn nach Artikel 79a Landesverfassung sind ab dem Haushaltsjahr 2012 die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 Landesverfassung in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden. Da zu diesem Zeitpunkt auch Artikel 1 und Artikel 2 § 3 Absatz 2 und § 4 in Kraft treten, sind die entsprechenden Voraussetzungen zur Ausführung dieser Regelungen mit der Errichtung und dem Aufbau des Sondervermögens bereits zuvor zu schaffen.