

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Finanzausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/3886 -

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

A. Problem

Mecklenburg-Vorpommern hat 2011 die Schuldenbremse als eigene Regelung mit Wirkung ab dem Jahr 2020 in der Landesverfassung verankert, um auch in Zukunft eine nachhaltige Finanzpolitik ohne neue Schulden zu gewährleisten und gleichzeitig den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz gerecht zu werden. Dabei hat sich der Gesetzgeber eng an dem Wortlaut des Grundgesetzes orientiert und die dort umrissenen Ausnahmefälle, in denen den Ländern Abweichungen vom Nettoneuverschuldungsverbot und damit Kreditaufnahmen möglich sind, in die Landesverfassung übernommen. Hiernach ist es dem Land gestattet, zur im Auf- und Abschwing 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 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. Bislang 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 (LHO) 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 LHO. 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 LHO notwendige Änderungen in der LHO vorgenommen.

Der Finanzausschuss empfiehlt, den Gesetzentwurf der Landesregierung mit einer Änderung im Artikel 2 und im Übrigen unverändert anzunehmen sowie einer Entschließung zuzustimmen.

Einvernehmen im Ausschuss

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten**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.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

- I. den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 6/3886 mit folgender Maßgabe und im Übrigen unverändert anzunehmen:

In Artikel 2 wird der § 4 Absatz 2 wie folgt neu gefasst:

„(2) Das Sondervermögen darf zur Finanzierung des Ausgleichs von Einnahmeschwankungen nach Absatz 1 Nummer 2 und Einnahmerückgängen nach Absatz 1 Nummer 3 nur soweit in Anspruch genommen werden, als nach Inanspruchnahme dem Sondervermögen ein Mindestbestand von 200 Millionen Euro verbleibt.“

- II. folgender EntschlieÙung zuzustimmen:

„Der Landtag stellt fest:

1. Der Gesetzentwurf genügt den im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerten Anforderungen an eine in definierten Ausnahmefällen zugelassene Neuverschuldung.
2. Das Referenzwertmodell ist grundsätzlich geeignet, um die konjunkturelle Normallage zu ermitteln. Das Referenzwertmodell hat gegenüber anderen Rechenmodellen den Vorteil, dass es mit allgemein verfügbaren Daten ohne größere Rechenoperationen jederzeit aktuell und transparent nachvollzogen werden kann. Der Vorteil der Transparenz gegenüber den zum Vergleich herangezogenen Steuertrend- und Quotierungsverfahren wird zur wesentlichen Akzeptanz beim Haushaltsgesetzgeber und der Öffentlichkeit beitragen. Eine Evaluierung des Referenzwertmodells vor Aufstellung des Doppelhaushaltsplans 2020/2021 wird als sinnvoll angesehen.
3. Die Höhe von Mindest- und Regelbestand des Sondervermögens wird als angemessen erachtet. Die Ausstattung entspricht dem Prinzip der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung und unterstützt den bisherigen Kurs der Haushaltskonsolidierung in Mecklenburg-Vorpommern.
4. Eine Bindung des Sondervermögens an eine Investitionsquote ist nicht zweckmäßig, da die Verwendung des Sondervermögens entsprechend § 4 losgelöst von der Art der zu finanzierenden Ausgaben eine Kreditaufnahme verhindern soll.

5. Die Besorgnis der kommunalen Ebene, dass dem Kommunalen Finanzausgleich durch die Zuführung von Haushaltsüberschüssen an das Sondervermögen ‚Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ Geld entzogen würde, ist unbegründet. Auch weiterhin wird das Land zunächst seine Finanzausgleichsverpflichtungen gegenüber den Kommunen erfüllen, bevor es seinen Haushalt mit einem etwaigen Überschuss abschließen kann. Die Zuführungen zum Sondervermögen erfolgen daher aus reinen Landesmitteln.“

Schwerin, den 23. Juni 2015

Der Finanzausschuss

Torsten Koplin

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Torsten Koplin

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ - auf Drucksache 6/3886 während seiner 91. Sitzung am 22. April 2015 beraten und zur federführenden Beratung an den Finanzausschuss sowie zur Mitberatung an den Europa- und Rechtsausschuss überwiesen.

Der Finanzausschuss hat diesen Gesetzentwurf in seiner 100. Sitzung am 18. Juni 2015 abschließend beraten und einvernehmlich die vorliegende Beschlussempfehlung angenommen.

Ferner hat der Finanzausschuss auf Antrag der Fraktion DIE LINKE am 28. Mai 2015 eine öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf durchgeführt.

II. Stellungnahme des mitberatenden Europa- und Rechtsausschusses

Der Europa- und Rechtsausschuss hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ auf Drucksache 6/3886 in seiner 87. Sitzung am 17. Juni 2015 abschließend beraten. Der Europa- und Rechtsausschuss hat im Ergebnis der Beratung das folgende mitberatende Votum einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bei Enthaltung seitens der Fraktionen DIE LINKE und der NPD beschlossen:

„Der Europa- und Rechtsausschuss empfiehlt, den Gesetzentwurf der Landesregierung unverändert anzunehmen.“

III. Wesentliche Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 98. Sitzung am 28. Mai 2015 auf Antrag der Fraktion DIE LINKE zu dem auf Drucksache 6/3886 vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung eine öffentliche Anhörung durchgeführt und Vertreter des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. sowie des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern, Herrn Prof. Dr. Hickel von der Universität Bremen, Herrn Prof. Dr. Gröpl von der Universität des Saarlandes, Herrn Prof. Dr. Lenk von der Universität Leipzig, Herrn Prof. Dr. Rodi von der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Herrn Prof. Dr. Engel von der Fachhochschule Stralsund, Herr Dr. Thiele von der Georg-August-Universität Göttingen, Frau Dr. Rietzler von der Hans-Böckler-Stiftung, den Präsidenten des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V. sowie die Landesvorsitzende des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V. um ihre Einschätzung zu dem Gesetzentwurf gebeten.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern sowie die Herren Professoren Dr. Hickel, Dr. Gröpl und Dr. Rodi haben aus terminlichen Gründen keinen Gebrauch von der Gelegenheit einer Stellungnahme gemacht.

1. Bewertung des gewählten Referenzwertverfahrens (Artikel 1 § 18 Absatz 2)

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung wurde einerseits darauf verwiesen, dass das gewählte Referenzwertverfahren nicht das geeignetste sei und man sich auch für das Steuertrendverfahren entscheiden könne. Andererseits wurde das im Gesetzentwurf verankerte Referenzwertverfahren aber auch nicht durch die Anzuhörenden abgelehnt.

Frau Dr. Rietzler hat sich insbesondere mit den verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Normallage auseinandergesetzt und einleitend betont, dass in der Praxis das Problem bestehe, dass Trend und Konjunktur nicht beobachtet werden könnten, sondern vielmehr geschätzt werden müssten. Die eine richtige und objektive Schätzung könne es dabei allerdings nicht geben. Zur Auswahl stünden das Quotierungsverfahren, welches der Bund anwende, sowie das Steuertrendverfahren und das Referenzwertverfahren, wie es im Gesetzentwurf angelegt sei. Das gewählte Referenzwertverfahren habe den Vorteil, dass keine Revisionen erfolgen und keine Trends angepasst werden müssten und die Berechnungen zudem einfach und nachvollziehbar seien. Allerdings sei auch zu berücksichtigen, dass es, insbesondere bei einem im Trend starken Anstieg der Steuereinnahmen, dann selbst bei einem Konjunkturreinbruch kaum eine Neuverschuldung geben dürfte, wodurch das Land im Abschwung zu prozyklisch wirkenden Ausgabenkürzungen gezwungen sein könnte. Entsprechend dürften aus ihrer Sicht mehr Phasen als Hochkonjunkturphasen eingestuft werden, in denen eine Abführung der Steuermehreinnahmen an das geplante Sondervermögen zwingend sei. Das alternative Quotierungsverfahren würde in Mecklenburg-Vorpommern zur Konjunkturbereinigung zwar grundsätzlich auch in Betracht kommen, allerdings sei das Verfahren zur Bestimmung der Produktionslücke revisionsanfällig und die Schätzung des Potentials folge stark der tatsächlichen Entwicklung. Damit könne es in einem Konjunkturabschwung zu einer Abwärtsrevision des Produktionspotentials kommen, wodurch auch die Produktionslücke und damit die Konjunkturkomponente geringer ausfielen. In der Folge könnten konjunkturell bedingte Defizite schnell als strukturelle Defizite eingeordnet werden, was zu einer prozyklischen Fiskalpolitik führen könne. Zudem sei dieses Verfahren sehr komplex und ohne spezielle Kenntnisse für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar. In Bezug auf das ebenfalls alternativ mögliche Steuertrendverfahren hat Frau Dr. Rietzler ausgeführt, dass dieses im Verhältnis zum Quotierungsverfahren deutlich einfacher und verständlicher sei. Allerdings gebe es mit der Festlegung des Stützzeitraums und des Niveaus in der Normallage diverse Stellschrauben, die dazu führten, dass die Steuertrendverfahren nicht in allen Bundesländern identisch seien. Beispielsweise habe sich Baden-Württemberg für einen Stützzeitraum von 30 Jahren und Rheinland-Pfalz lediglich für 8 Jahre entschieden. Im Ergebnis ihrer Ausführungen hat Frau Dr. Rietzler empfohlen, dass die Landesregierung deren Verfahrensauswahl aufgrund der Schwäche des Referenzwertverfahrens hinsichtlich einer symmetrischen Konjunkturbereinigung nochmal überdenken sollte. Nach ihrer Einschätzung sollte man die Auswirkungen verschiedener Verfahren mit Echtzeit-Daten des Landes durchrechnen, bevor man sich auf ein Verfahren festlege. Anschließend solle das gewählte Verfahren regelmäßig einer wissenschaftlichen Überprüfung unterzogen werden.

Prof. Dr. Lenk hat festgestellt, dass keines der denkbaren Verfahren als in jeglicher Hinsicht positiv zu bewerten sei. Mit der Entscheidung für das Referenzwertverfahren profitiere Mecklenburg-Vorpommern von den Vorteilen der schnellen Verfügbarkeit verlässlicher Daten und einem für die Öffentlichkeit gut nachvollziehbaren und transparenten Verfahren. Bei der Berechnung des Referenzwertes werde mit den Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen der vorangegangenen fünf Jahre auf beobachtbare Daten zurückgegriffen, die schnell verfügbar und kaum revisionsanfällig seien. Zudem könnten die Berechnungen zum Referenzwertverfahren problemlos durch das Land selbst vorgenommen werden. Allerdings sollten die Berechnungen nur auf die Steuereinnahmen des Landes und die Zuweisungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs abstellen, mit Ausnahme aller Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, da diese an speziellen Bedarfen ansetzten. Der wesentliche Nachteil des gewählten Verfahrens liege darin, dass es sich bei der Durchschnittsberechnung nicht um eine Konjunkturbereinigung im eigentlichen Sinne handele, sondern nur um eine je nach Länge der Referenzwertperiode unterschiedlich stark ausfallende Glättung der Zeitreihe. Damit könnten auch strukturelle Effekte, die beispielsweise durch Steuerrechtsänderungen verursacht worden seien, den Durchschnittswert beeinflussen.

Vonseiten des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. wurde festgestellt, dass das Referenzwertverfahren grundsätzlich geeignet sei. Ein Nachteil bestehe allerdings darin, dass auch die abweichenden Jahre mit einbezogen würden. Dadurch bestehe bei langanhaltenden Rezessionen die Gefahr, dass das Sondervermögen in der Zeit des Aufschwungs nicht schnell genug wieder aufgefüllt werde.

Der Bund der Steuerzahler hat erklärt, dass alle bislang diskutierten Verfahren erhebliche Unschärfen aufweisen würden. Dies könne letztlich aber auch nicht vermieden werden, da konjunkturelle Entwicklungen an sich keine objektiv messbaren Größen darstellen würden. Insofern sei jede Berechnungsmethode letztlich nur eine Annäherung an die tatsächliche Entwicklung. Dabei habe das Referenzwertverfahren den unschätzbaren Vorteil, dass es mit allgemein verfügbaren Daten ohne größere Rechenoperationen jederzeit aktuell und transparent nachvollzogen werden könne. Damit sei es sowohl der Legislative als auch der interessierten Öffentlichkeit möglich, die für die politischen Entscheidungen relevante konjunkturelle Normallage zu ermitteln.

Prof. Dr. Engel hat angemerkt, ein wichtiger Aspekt sei die Wahl des geeigneten Verfahrens, um eine möglichst präzise Schätzung zu erhalten. Das gewählte Referenzwertverfahren sei zwar praktikabel, aber nicht unbedingt die beste Wahl, um etwas präzise bestimmen zu können. Insofern sei allerdings auch zu berücksichtigen, dass je präziser etwas bestimmt werden solle, desto komplexer werde das hierfür benötigte Verfahren. Dies müsse man letztlich gegeneinander abwägen. Seitens der herrschenden Meinung der Ökonomen werde das Quotierungsverfahren als das am besten geeignete Verfahren empfohlen. In Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf hat er empfohlen, kontinuierlich zu evaluieren, wie präzise die einzelnen Schätzungen seien und welche Verbesserungsmöglichkeiten es bei dem gewählten Verfahren gebe.

Die Fraktion DIE LINKE hat darauf verwiesen, dass der Bund der Steuerzahler in der schriftlichen Stellungnahme ausgeführt habe, dass die Normallage gar nicht wissenschaftlich festgestellt werden könne. Wenn dies aber so sei, stelle sich die Frage, wie man verfahren wolle, wenn man nicht einmal die Basis für die anzustellenden Berechnungen und Überlegungen ermitteln könne.

Dr. Thiele hat hierzu erwidert, dass der Begriff der Normallage dem Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG) entnommen worden sei. Insofern sei bereits dort - mithin durch den Bundesgesetzgeber - dieser Fehler gemacht worden, der nun aber verbindlich für die Länder feststehe. Diesem Konstrukt liege aus seiner Sicht eine völlig verfehlte Vorstellung von konjunkturellen Verläufen seitens des Bundes zugrunde. Offensichtlich habe man die Vorstellung, dass sich Auf- und Abschwung symmetrisch ausgleichen würden. Allerdings funktioniere Konjunktur nicht ansatzweise symmetrisch. Als Landesgesetzgeber habe man nunmehr keine andere Wahl, als eine Methode zur möglichst präzisen Ermittlung dieser Normallage zu finden.

Der Bund der Steuerzahler hat ferner erklärt, das Problem bestehe darin, dass die Normallage nicht objektiv messbar, sondern nur methodisch schätzbar sei. Diese methodische Schätzung könne man etwas einfacher, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, oder deutlich aufwendiger betreiben, wobei allerdings zu berücksichtigen wäre, dass dies durch eine Landesregierung mit eigenen Kräften womöglich gar nicht leistbar wäre. Hier würde man gegebenenfalls eine Art Arbeitskreis Steuerschätzung oder weitere Expertengutachten benötigen. Insofern sei es letztlich eine Abwägungsfrage: Je mehr Aufwand man betreibe, umso präziser könnte die Prognose gegebenenfalls sein. Die Frage sei insofern, wie hoch die Varianz zwischen dem einfacheren und dem komplizierteren Verfahren sei und ob es sich insofern lohne, den größeren Aufwand zu betreiben.

Prof. Dr. Engel hat angemerkt, dass der Unterschied zwischen den beiden erwähnten Verfahren bei etwa fünf Prozent gemessen am Landeshaushalt – mithin bei einem Betrag von circa 300 Millionen Euro – liege. Insofern handle es sich nicht mehr um eine kleine Abweichung.

2. Bewertung der Höhe des beabsichtigten Regelbestandes des Sondervermögens (Artikel 2 § 3)

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung haben einige Anzuhörende betont, dass der im Gesetzentwurf vorgesehene Höchstbetrag von 500 Millionen Euro sehr üppig bemessen sei.

Frau Dr. Rietzler hat empfohlen, die Ober- und Untergrenzen in der LHO als Prozentwerte der Steuereinnahmen oder des Bruttoinlandproduktes (BIP) anstelle mittels eines Eurobetrages anzugeben.

Prof. Dr. Lenk hat angeregt, insbesondere die Höhe des Regelbestandes des Sondervermögens regelmäßig überprüfen zu lassen. Dieser fälle mit 500 Millionen Euro sehr hoch aus, wodurch Mecklenburg-Vorpommern die Notwendigkeit einer konjunkturbedingten Verschuldung voraussichtlich spürbar reduzieren werden könne.

Vonseiten des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. wurde zu Bedenken gegeben, dass die geplante Errichtung eines Sondervermögens mit entsprechender Höhe auch Auswirkungen auf die laufenden Diskussionen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben könnte. Insofern könne seitens der sogenannten Geberländer eingewandt werden, dass die Ausstattung und Höhe derartiger Sondervermögen beim Länderfinanzausgleich berücksichtigt, mithin vom entsprechenden Bedarf in Abzug gebracht werden müssten. Diese Bedenken wurden auch durch Herrn Dr. Thiele bestätigt.

Der Bund der Steuerzahler hingegen hat erwidert, dass dies sicher ein Argument sei, dass die Geberländer vorbringen könnten. Allerdings handele es sich bei der Konjunkturausgleichsrücklage um eine Bestandsgröße und eben nicht um einen Betrag, der jährlich angespart und zurückgelegt werde. Diese vorausschauende Finanzpolitik müsste auch von den Geberländern honoriert werden. Ferner wurde betont, dass der Betrag von 500 Millionen Euro als absolutes Maximum angesehen werden müsse, da die Mittel, die in die Konjunkturausgleichsrücklage fließen würden, nicht mehr für die ebenfalls wichtige Schuldentilgung zur Verfügung stünden. Insoweit werde die Aufnahme einer Regelung empfohlen, wonach der Sondervermögensbestand über einen längeren Zeitraum hinaus, etwa im 12-Monatsdurchschnitt, nicht überschritten werden dürfe. Darüber hinaus sollte nach Einschätzung des Bundes der Steuerzahler der Schwellenwert von drei Prozent, bei dessen Über- oder Unterschreitung eine unnormale konjunkturelle Lage angenommen werde, auf fünf Prozent angehoben werden.

Prof. Dr. Engel hat erklärt, dass die Höhe des Sondervermögens mit 500 Millionen Euro sehr großzügig bemessen sei. Daher sollte fortlaufend evaluiert werden, ob der Regelbestand tatsächlich angemessen sei.

Dr. Thiele hat angemerkt, dass schon ein Betrag von 300 bis 350 Millionen Euro als ausreichend und angemessen erscheinen würde.

3. Auswirkungen auf die Kommunen des Landes

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung wurde seitens einige Anzuhörender angemerkt, dass der Gesetzentwurf zwar keine unmittelbaren, aber sehr wohl mittelbare Auswirkungen auf die Kommunen habe.

Dr. Thiele hat erklärt, dass zwar nicht die Errichtung des Sondervermögens selbst, aber die Verwendung der darin vorgesehenen Mittel Auswirkungen auf die Kommunen haben werde.

Frau Dr. Rietzler hat ausgeführt, dass der Gesetzentwurf zwar keine unmittelbaren und automatischen Auswirkungen auf die Kommunen habe, jedoch die Gefahr bestehe, dass bei einer ungünstigen Entwicklung der Steuereinnahmen auch Mittel für die Kommunen gekürzt würden. Insoweit wäre zu prüfen, ob das aufzubauende Sondervermögen auch zur Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs über den Konjunkturzyklus genutzt werden könnte.

Vonseiten des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. wurde ausgeführt, dass der Gesetzentwurf entgegen der Darstellung durch die Landesregierung zumindest mittelbar erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen habe. Einerseits würden die Kommunen langfristig gesehen von einer geordneten Haushaltswirtschaft des Landes profitieren, da die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes immer ein wichtiges Kriterium bei der Bestimmung eines angemessenen Volumens des kommunalen Finanzausgleichs sei. Andererseits würden aber die mit dem Gesetzentwurf bis 2020 an das Sondervermögen geplanten Zuführungen der Weitergabe an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs faktisch entzogen.

Da das Sondervermögen zudem Ausgabenzwecken des Landes vorbehalten sein sollte, würden die Kommunen mittelbar wesentlich zur Konsolidierung und Absicherung des Landeshaushaltes herangezogen. Daher dürfe aus Sicht des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. die Konjunkturausgleichsrücklage nicht ohne Rücksicht auf die Haushalte der Städte, Gemeinden und Landkreise errichtet werden. Insoweit sei fraglich, was eine Konjunkturausgleichsrücklage beim Land helfe, wenn im Gegenzug in den kommunalen Haushalten das Geld zur Finanzierung notwendiger Pflichtaufgaben und freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben in entsprechendem Umfang fehle. Zudem werde ein Landeshaushalt, der ohne Neuverschuldung auskomme, niemandem nutzen, wenn in der Folge die Verschuldung der Kommunen ansteige.

Seitens der Fraktion der SPD wurde klarstellend ausgeführt, dass nur Mittel des Landes, die nach dem Finanzausgleich mit den Kommunen beim Land verblieben, in das Sondervermögen überführt würden und es sich insoweit nicht um Gelder der Kommunen handele. Zudem würden die vorgesehenen 500 Millionen Euro nicht zusätzlich zurückgelegt, sondern aus der bereits bestehenden Ausgleichsrücklage entnommen.

Prof. Dr. Engel hat angemerkt, dass grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Kommunen zu erwarten seien. Die Umsetzung der Schuldenbremse schließe allerdings nicht aus, dass die Bundesländer den notwendigen Konsolidierungsbedarf durch Kürzung von Zuwendungen an die Gebietskörperschaften in Teilen auch an die Kommunen weitergeben könnten.

4. Bewertung des Gesetzentwurfes insgesamt

Mehrere Anzuhörende haben ausgeführt, dass der vorliegende Gesetzentwurf den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche.

Dr. Thiele hat ferner erklärt, dass der Gesetzentwurf nach seiner Einschätzung zwei grundlegende Defizite enthalte. Zum einen seien im Gesetzentwurf unnötige zusätzliche – mithin über die Regelungen im GG hinausgehende – Einschränkungen der Kreditaufnahmemöglichkeiten vorgesehen. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass der Spielraum der Länder auf der haushaltsrechtlichen Einnahmenseite auch in der Vergangenheit schon außerordentlich begrenzt gewesen sei. Diese Situation sei nunmehr durch die bundesrechtlich eingeführte Schuldenbremse nochmals verschärft worden, weshalb die Länder nach seiner Einschätzung kein Interesse daran haben sollten, die wenigen verbliebenen Kreditaufnahmemöglichkeiten durch eigene Landesgesetze noch weiter zu beschränken. Vor diesem Hintergrund seien nach seiner Einschätzung die Regelungen in § 18 Abs. 6 LHO, § 18 Abs. 7 LHO und § 18 Abs. 3 LHO i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ fragwürdig. In § 18 Abs. 6 LHO werde versucht, die Begriffe „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ näher zu definieren. Da diese aber bereits durch Artikel 109 Abs. 3 GG bundesrechtlich vorgegeben seien, würde einer landesgesetzlichen Definition nur dann ein eigener zulässiger Regelungsgehalt zukommen, wenn sie die Begriffe noch restriktiver auslegen und damit die Kreditaufnahmemöglichkeiten weiter einengen würde. Eine Ausweitung der Definitionen sei hingegen wegen des Vorrangs des Bundesrechts nicht möglich. Vor diesem Hintergrund sollte der Landesgesetzgeber von einer näheren Konkretisierung absehen und sich die Spielräume, wie sie sich aus der bundesgesetzlichen Regelung ergeben würden, erhalten.

Dies gelte im Übrigen auch für die im Gesetzentwurf vorgesehene verbindliche Festlegung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage auf einen Mehrbedarf von mehr als 50 Millionen Euro. Insoweit wurde angeregt, diesen Betrag nur als Regelgrenze auszuformulieren, die bei entsprechenden Begründungen auch unterschritten werden könnte. Darüber hinaus solle nach § 18 Abs. 7 LHO des vorliegenden Gesetzentwurfes eine Kreditaufnahme nur für den Finanzbedarf in Betracht kommen, der 50 Millionen Euro übersteige. Insofern müssten die ersten 50 Millionen Euro stets anderweitig finanziert werden. Eine solche Differenzierung und Beschränkung werde aber ebenfalls nicht durch das GG vorgegeben und sei daher unnötig. Des Weiteren wurde empfohlen, den § 18 Abs. 3 Satz 3 LHO im Gesetzentwurf ersatzlos zu streichen und damit die Beschränkung der Kreditaufnahmemöglichkeiten durch die im Gesetzentwurf normierte vorrangige Inanspruchnahme der Konjunkturausgleichsrücklage aufzugeben. Er hat weiterhin betont, dass sich nach seiner Einschätzung diese Regelungen nur durch eine überzogene Paranoia vor Staatsverschuldung erklären ließen. Dies entspreche zwar dem derzeitigen Zeitgeist, sei aber ökonomisch völlig verfehlt. Man dürfe nicht immer ausgehend von Griechenland auf einen allgemeinen negativen Aspekt von Staatsverschuldung schließen. Ein Kredit sei insbesondere dann gefährlich, wenn er für falsche Dinge - mithin Konsum - verwendet werde. Investitionsausgaben würden hingegen eine gewisse Rendite versprechen, mit der im Idealfall die Zinsen und die Tilgung der Kreditaufnahme bedient werden könnten. Das zweite grundsätzliche Defizit des Gesetzentwurfes sei nach seiner Einschätzung die fehlende Bindung der Einnahmen aus Kreditaufnahmen an Investitionen. Die Höhe der möglichen Kreditaufnahmen sollte an die im Haushalt vorgesehene Höhe der Investitionen gebunden werden.

Die Fraktion der NPD hat hierzu angemerkt, dass Schulden nicht per se schlecht seien. Insoweit sei stets entscheidend, wofür man das geliehene Geld verwende. Sofern man die Mittel als Investitionen nutze, könnten daraus Einnahmequellen zur Refinanzierung generiert werden. Daher begrüße die Fraktion der NPD den Vorschlag, die Mittel als Investitionen zu verwenden. In diesem Zusammenhang wurde gefragt, wie man eine entsprechende Bindung bei der Mittelverwendung möglichst klar in dem vorliegenden Gesetzentwurf regeln könnte.

Dr. Thiele hat hierzu erwidert, dass es vorliegend nur um die Frage gehe, inwieweit die Kreditaufnahme an mögliche Investitionen geknüpft werde. Dies sei aber unabhängig von der Frage zu sehen, wie viel das Land insgesamt investiere. Diesbezüglich habe Artikel 115 GG (a. F.) die sogenannte „Goldene Regel“ enthalten, wonach die Kredite die Investitionen nicht übersteigen dürften. Die von ihm angeregte Kopplung der nach der Schuldenbremse noch zulässigen Kreditaufnahme an die Investitionsquote solle auch keine starre Grenze, sondern vielmehr eine Art Warnsignal für die Politik sein, im Einzelfall nochmal zu prüfen, ob die Kreditaufnahme wirklich sein müsse, wenn sie die Investitionsquote aus dem Haushalt übersteige. Letztlich müsse ein Kredit nämlich nicht aufgenommen werden, auch wenn man es nach den Regeln der Schuldenbremse dürfte. Dies sei nur eine Option. Daher plädiere er für die Aufnahme einer Regelung in den Gesetzentwurf, wonach die Höhe der aufgenommenen Kredite die Höhe der im Haushalt vorgesehenen Investitionen in der Regel nicht überschreiten dürfe.

Die grundsätzliche Einrichtung des Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ wurde durch die Anzuhörenden begrüßt. Dr. Thiele verwies lediglich darauf, dass dieses Sondervermögen allerdings nur dann zum Einsatz kommen sollte, wenn eine Kreditaufnahme nach der grundgesetzlich normierten Schuldenbremse ausgeschlossen sei.

Prof. Dr. Lenk hat den Gesetzentwurf im Ganzen als grundsätzlich positiv bewertet, insbesondere sei das gewählte Verfahren in der Praxis gut umsetzbar. Ferner sei die im Gesetzentwurf enthaltene Konkretisierung der Begriffe „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ sinnvoll, um die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel zu reduzieren. Des Weiteren wurde angemerkt, das einzurichtende Sondervermögen habe den Vorteil, dass das für den Konjunkturausgleich bestimmte Vermögen separat vom Landesvermögen zurückgelegt werde, wodurch sich die Gefahr einer Zweckentfremdung der Mittel verringere.

Vonseiten des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. wurde das Ziel des Gesetzentwurfes, zur Absicherung konjunkturell bedingter Einnahmeschwankungen Vorsorge zu treffen, ausdrücklich begrüßt. Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass der Gesetzentwurf nicht zu Lasten der Kommunen gehen dürfe. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass die Mittel, die in das Sondervermögen gesteckt würden, einerseits für notwendige Tilgungen und andererseits, was noch entscheidender sei, für wichtige Investitionsentscheidungen in die Infrastruktur, beispielsweise bei der Breitbandversorgung, fehlen würden. Vermisst werde im vorliegenden Gesetzentwurf zudem eine klarstellende Regelung dahingehend, ob nur die Netto-Neukreditaufnahmen oder auch die Umschuldungen von der Schuldenbremse umfasst seien. Ferner wurde angeregt, eine Regelung in den Gesetzentwurf aufzunehmen, wonach die Kommunen an den Einnahmen aufgrund von Entnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage beziehungsweise der Auflösung derselben nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz im FAG beteiligt werden sollten. Es sei insoweit unbestritten, dass konjunkturelle Einnahmeeinbrüche im Landeshaushalt nach bisheriger Rechtslage nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz zu entsprechenden Mindereinnahmen bei den Kommunen im kommunalen Finanzausgleich führten.

Prof. Dr. Engel hat den Gesetzentwurf grundsätzlich begrüßt. Moniert hat er allerdings, dass im vorliegenden Gesetzentwurf im Vergleich zu den Gesetzen anderer Bundesländer der Zeitraum der Tilgung der zusätzlich aufgenommenen Kredite nicht konkret benannt werde, was aus seiner Sicht erheblichen Bedenken begegne. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass die grundsätzliche Idee des Gesetzgebers darin bestanden habe, die Symmetrie beizubehalten, mithin in konjunkturell schlechteren Phasen solle man Kredite aufnehmen können, die dann aber mit Überschüssen in besseren Jahren zurückgezahlt werden sollten. Im vorliegenden Gesetzentwurf sei diese Rückzahlungsproblematik nach seiner Einschätzung noch nicht optimal geregelt. Insoweit sei nur normiert, dass, sofern ein Wert oberhalb der drei Prozent-Referenz vorliege, diese Differenz für die Tilgung genutzt werden solle. Die Frage sei aber, was geschehe, wenn man diesen Wert über mehrere Jahre nicht erreiche. Dies könne dazu führen, dass man diese Kredite über mehrere Jahre nicht tilgen werde. Die Einrichtung eines Sondervermögens an sich wurde ausdrücklich begrüßt, da man auf diese Weise im Falle einer negativen konjunkturell bedingten Einnahmeschwankung ab 2020 sofort auf eine Liquiditätsreserve zurückgreifen könnte.

Der Bund der Steuerzahler hat die entscheidende Kernfrage bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse darin gesehen, wie ein Landeshaushalt steuerbar bleibe. Die Verankerung der Schuldenbremse im GG sowie in der Landesverfassung wurde ausdrücklich begrüßt. In vielen öffentlichen Haushalten habe das Verhalten in der Vergangenheit letztlich dazu geführt, dass ein Großteil der Gestaltungsmöglichkeiten der Politik durch die hohen Zins- und Tilgungslasten verloren gegangen sei. Auch wenn man sich nunmehr vor diesem Hintergrund für eine Schuldenbremse entschieden habe, müsse man dennoch die Steuerbarkeit der öffentlichen Haushalte im Blick behalten. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass der Landeshaushalt mit einer gewissen Trägheit versehen sei. Daher müsse jeder Umsteuerungsprozess sehr frühzeitig eingeleitet werden, da ein Großteil der Ausgaben der öffentlichen Haushalte durch Personalkosten sowie nicht kurzfristig abänderbare Verträge und sonstige Verpflichtungen bestimmt werde. Ein Umsteuern erfordere insofern immer Eingriffe in die Strukturen und Aufgaben des Landes. Diese Eingriffe würden ihre Wirkung aber nur mittelfristig entfalten. Kurzfristige Ausgabenabsenkungen seien letztlich nur durch Kürzungen im Bereich der Investitionen sowie bestimmter Zuwendungen möglich. Dies sei aber gerade in Abschwungphasen nicht gewollt. Insofern müsse die Steuerbarkeit der Haushalte erhalten bleiben. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zweistufigkeit, wonach vorrangig die Konjunkturausgleichsrücklage genutzt und nur nachrangig die Kreditermächtigung in Anspruch genommen werden solle, könne diese Flexibilität gewährleisten, um kurzfristige Anpassungen vorzunehmen und dadurch die Zeit zu gewinnen, um strukturelle Anpassungen vornehmen zu können.

Seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde hinterfragt, ob es sich bei der Konjunkturausgleichsrücklage um ein Bargelddepot oder nur um Kreditermächtigungen handele. Sofern es sich um Bargeld handeln sollte, müssten noch diverse Richtlinien dahingehend erlassen werden, wie mit diesen Vermögenswerten zu verfahren sei.

Dr. Thiele hat insoweit klargestellt, dass nach § 1 des Gesetzentwurfes beide Alternativen möglich seien. Voraussetzung sei allerdings, dass sichergestellt sei, dass die Zwecke des Sondervermögens eingehalten würden und dass das Sondervermögen vom übrigen Vermögen des Landes getrennt sei. Insofern müsse gewährleistet sein, dass zu jeder Zeit ohne größere Schwierigkeiten auf diese 500 Millionen Euro zurückgegriffen werden könne. Aus rechtlicher Sicht gebe es zudem keine Präferenz für ein Barvermögen oder eine Kreditermächtigung und auch keinen Bedarf, diese Regelung stärker zu konkretisieren.

Der Bund der Steuerzahler machte zudem darauf aufmerksam, dass dies ohnehin nur eine Frage der Übergangszeit sei, da das Problem der Kreditermächtigung ab 2020 nicht mehr bestehe, da es dann für die Länder praktisch keine Kreditermächtigungen mehr gebe, um ein Sondervermögen aufzubauen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat vor dem Hintergrund, dass nach § 18 des vorliegenden Gesetzentwurfes Über- und Unterschreitungen, die auf Steuerrechtsänderungen zurückzuführen seien, unberücksichtigt blieben, hinterfragt, wie valide diese Steuerrechtsänderungen überhaupt unmittelbar bestimmt werden könnten.

Prof. Dr. Engel hat auf den bestehenden Vorteil regelmäßig erfolgreicher Steuerschätzungen verwiesen. Ex post betrachtet, bekomme man es immer sehr gut hin, schwierig sei hingegen der aktuelle Randbereich, wo letztlich auch die größten Unsicherheiten bestünden. Insoweit könne man auch nicht den Anspruch erheben, dies in einer Schwankung von drei bis vier Prozent gut hinzubekommen. Vorliegend habe man sich für das Referenzwertverfahren entschieden, wobei man die drei Prozent Abweichung insofern sehr schnell erreichen könne. Das Dilemma einer unpräzisen Schätzung in Folge von Steuerrechtsänderungen werde man nicht vermeiden können, allerdings sei auch zu berücksichtigen, dass die Steuerrechtsänderungen nicht mehr so dramatisch seien, wie etwa die Unternehmenssteuerreform im Jahr 2001.

Der Bund der Steuerzahler hat ergänzend angemerkt, dass zwar das Problem einer Schätzung unbestritten sei, jedoch beruhe ohnehin die gesamte Haushaltsplanung des Landes auf diesen Steuerschätzungen, sodass diese Problematik nicht neu sei.

IV. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Finanzausschusses

Der Landesrechnungshof hat sich unter anderem mit zwei umfänglichen schriftlichen Stellungnahmen in die Beratungen zum Gesetzentwurf auf Drucksache 6/3886 eingebracht. In Bezug auf das gewählte Referenzwertverfahren hat er festgestellt, dass sich dieses in der Grundform durch seine Einfachheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit auszeichne. Zu den Nachteilen dieses Verfahrens zähle insbesondere, dass die ermittelten Konjunkturkomponenten über einen Konjunkturzyklus hinweg häufig nicht symmetrisch seien. Zudem könne der Modellansatz per se nicht zwischen konjunktur- und steuerrechtsänderungsbedingten Einnahmeschwankungen unterscheiden. Zwar enthalte der Gesetzentwurf verschiedene Modifikationen, um diese Nachteile abzustellen, jedoch nehme die Komplexität des Verfahrens durch diese Modifikationen zu. Daher seien aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht alle Modifikationen zielführend. Ferner wurde ausdrücklich bedauert, dass die zunächst beabsichtigte Regelung zur Tilgung von Altschulden in dem auf Drucksache 6/3886 vorliegenden Gesetzentwurf nun doch nicht mehr enthalten sei. Danach hätten im Falle einer Überschreitung des Referenzwertes und einem bereits auf den Regelbestand aufgefüllten Sondervermögen darüber hinausgehende Differenzbeträge zur Altschuldentilgung verwendet werden sollen. In Anbetracht des Schuldenstandes des Landes, der zukünftigen demographischen Entwicklung sowie dem zu erwartenden mittelfristig wieder steigenden Zinsniveau sei es geboten, verfügbare Mehreinnahmen zur Schuldentilgung heranzuziehen. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in den Gesetzentwurf empfohlen. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof in Bezug auf den neuen § 18 Absatz 8 LHO ausdrücklich anerkannt, dass der sich aus einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation ergebene Kreditbedarf unterschiedlich hoch ausfallen könne und daher der Tilgungszeitraum durch den Haushaltsgesetzgeber abhängig von der jeweiligen Notlage flexibel bestimmt werden sollte. Unabhängig hiervon sei es im Interesse der Generationengerechtigkeit aus Sicht des Landesrechnungshofes geboten, eine maximale Frist für die vollständige Rückführung der notfallbedingten Kreditaufnahmen in der LHO festzulegen. Innerhalb dieser Frist könne sodann der Gesetzgeber über den jeweils konkreten Tilgungszeitraum entscheiden. Seitens des Landesrechnungshofes werde insoweit eine Frist von maximal acht Jahren als angemessen erachtet.

Die Fraktion DIE LINKE hat hinterfragt, warum sich die Landesregierung für das Referenzwertverfahren und gegen das Steuertrendverfahren sowie das Quotierungsverfahren entschieden habe.

Das Finanzministerium hat insoweit angemerkt, dass das Referenzwertverfahren die größtmögliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit biete, da man Daten aus allgemein zugänglichen Quellen verwende. Im Gegensatz hierzu sei das Verfahren der EU, welches auch der Bund nutze, nur schwer nachvollziehbar. Für das Steuertrendverfahren würde man zudem lange Zeitreihen benötigen, die man jedoch nicht habe. Darüber hinaus wäre das Einbeziehen möglicher Steuerrechtsänderungen bei diesem Verfahren deutlich komplizierter.

Der Landesrechnungshof hat ausdrücklich bedauert, dass nunmehr im Bundesgebiet unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen würden. Nach seiner Auffassung hätte der Bund auf die Nutzung eines bestimmten Verfahrens durch alle Bundesländer drängen sollen.

Seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde um eine Erklärung dahingehend gebeten, welche fünf Jahre bei der Ermittlung des Referenzwertes zu berücksichtigen seien, da sich dies noch nicht hinreichend klar aus dem Gesetzentwurf ergebe. Insofern sei zu klären, ob es sich um die fünf abgeschlossenen Jahre handle beziehungsweise ob das laufende Haushaltsjahr noch mitberücksichtigt werde.

Seitens des Finanzministeriums wurde hierzu klarstellend ausgeführt, dass sowohl der Referenzwert als auch die Kreditemächtigung für jedes einzelne Haushaltsjahr festgelegt würden. Der Wortlaut des Gesetzes beziehe sich sodann auf die fünf vorhergehenden Jahre.

Seitens der Fraktion DIE LINKE wurde ferner hinterfragt, wie künftig mit der Ausgleichsrücklage verfahren werde, wenn dieser nunmehr 200 Millionen Euro für das zu errichtende Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ entnommen werden solle.

Hierzu hat das Finanzministerium erläutert, dass zunächst einmal 200 Millionen Euro aus der Rücklage in das zu errichtende Sondervermögen fließen würden. Anschließend müsse man das Sondervermögen bis zum Jahre 2020 auf den maximalen Regelbestand von 500 Millionen Euro auffüllen. Im Übrigen habe man die Rücklage auch immer unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge für konjunkturell schlechtere Zeiten geführt. Diese Funktion soll nunmehr das Sondervermögen übernehmen.

Der Landesrechnungshof hat die Frage aufgeworfen, ob im Rahmen des sich derzeit in der Erarbeitung befindlichen FAG-Gutachtens nicht auch geprüft werden sollte, ob nicht auch die Kommunen eine derartige Rücklage aufbauen sollten, die aus den Ausgleichsmitteln gespeist werden würde.

Insoweit wurde seitens des Finanzministeriums zu bedenken gegeben, dass man mit dem bereits bestehenden kommunalen Ausgleichsfonds schon ein solches Instrument habe, das seitens der Akteure nur auch entsprechend genutzt werden müsste.

Im Ergebnis der Beratungen hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragt, dem Landtag zu empfehlen, in Artikel 1 § 18 Absatz 3 den folgenden Satz anzufügen:

„Die Höhe der Kredite sollte in der Regel die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten.“

Weiterhin hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragt, dem Landtag zu empfehlen, in Artikel 1 § 18 nach dem Absatz 11 folgenden neuen Absatz 12 anzufügen:

„Der Landtag wird nach Abschluss des Haushaltsjahres, spätestens bis zum 31. März, in geeigneter Form über die maximal zulässige Kreditaufnahmeermächtigung, die Höhe der tatsächlichen Kreditaufnahme, die Höhe der Tilgungsleistungen und die Höhe der bestehenden Verschuldung unterrichtet. Dabei wird unterschieden zwischen Kreditaufnahmen vor dem 1.1.2020 (Altschulden), Kreditaufnahmen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Absatz 1 Nr. 1) und Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen (Absatz 1 Nr. 2).“

Zur Begründung dieser Änderungsanträge wurde ausgeführt, dass man mit der Ergänzung des Absatzes 3 eine Regelung des bisherigen § 18 LHO aufgreife, wodurch zusätzlich sichergestellt werden solle, dass Kredite vor allem zur Finanzierung investiver Ausgaben genutzt würden. Der neue Absatz 12 sei notwendig, da die maximal zulässige Kredithöhe rückblickend aufgrund der tatsächlich erzielten Einnahmen bestimmt werde und der bisherige Gesetzentwurf keine Regelung vorsehe, ob und wie das Parlament über die tatsächliche Kreditaufnahmeermächtigung, die aufgenommene Kredithöhe, die Tilgung und die Verschuldung unterrichtet werde. Nach Auffassung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei hierfür ein gesondertes Verfahren notwendig, um eine entsprechende Dokumentation und Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit sicherzustellen.

Diesen Antrag hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU, bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE, gegen die Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrheitlich abgelehnt.

Ferner hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE dem Artikel 1 sowie der Überschrift in der Fassung des Gesetzentwurfes einvernehmlich zugestimmt.

Die Fraktionen der SPD und der CDU haben zudem beantragt, dem Landtag zu empfehlen, in Artikel 2 den § 4 Absatz 2 wie folgt neu zu fassen:

„(2) Das Sondervermögen darf zur Finanzierung des Ausgleichs von Einnahmeschwankungen nach Absatz 1 Nummer 2 und Einnahmerückgängen nach Absatz 1 Nummer 3 nur soweit in Anspruch genommen werden, als nach Inanspruchnahme dem Sondervermögen ein Mindestbestand von 200 Millionen Euro verbleibt.“

Diesen Antrag hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD und bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich angenommen.

Weiterhin hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD und bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Artikel 2 mit der beschlossenen Änderung und im Übrigen unverändert einvernehmlich zugestimmt.

Dem Artikel 3 hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD und bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Fassung des Gesetzentwurfes einvernehmlich zugestimmt.

Der Finanzausschuss hat dem Gesetzentwurf insgesamt mit der beschlossenen Änderung und im Übrigen unverändert in Abwesenheit der Fraktion der NPD und Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich zugestimmt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat ferner beantragt, dem Landtag zu empfehlen, die nachfolgende EntschlieÙung anzunehmen:

„Der Landtag bekennt sich zu einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung, die eine kommunale Selbstverwaltung auch tatsächlich ermöglicht. Der Landtag bekräftigt seine Absicht, dass die Umsetzung des Gesetzentwurfes keine Auswirkungen auf die Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs haben wird und mögliche Lösungsansätze für eine Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen nicht einschränken wird.“

Zur Begründung dieses EntschlieÙungsantrages wurde ausgeführt, dass im Rahmen der Anhörung durch den Städte- und Gemeindetag die Sorge geäußert worden sei, dass das vorliegende Gesetz Auswirkungen auf die zukünftige Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs haben könnte. Diese Sorge sei insbesondere vor dem Hintergrund der aktuell laufenden Begutachtung durch Prof. Dr. Thomas Lenk und der sich daraus ergebenden Novellierung des FAG geäußert worden. Dabei sei es dem Städte- und Gemeindetag ein Anliegen gewesen, dass die Menge der Lösungsvorschläge nicht bereits eingeschränkt werde, bevor es zu einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen komme. Mit der vorliegenden EntschlieÙung bekenne sich der Landtag zu einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung und mache deutlich, dass die gesetzliche Umsetzung der Schuldenbremse keine Auswirkungen auf die beabsichtigte Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes haben werde.

Diesen Antrag hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD und Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrheitlich abgelehnt.

Ferner haben die Fraktionen der SPD und der CDU beantragt, dem Landtag die Annahme der nachfolgenden EntschlieÙung zu empfehlen:

„Der Landtag stellt fest:

1. Der Gesetzentwurf genügt den im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerten Anforderungen an eine in definierten Ausnahmefällen zugelassene Neuverschuldung.
2. Das Referenzwertmodell ist grundsätzlich geeignet, um die konjunkturelle Normallage zu ermitteln. Das Referenzwertmodell hat gegenüber anderen Rechenmodellen den Vorteil, dass es mit allgemein verfügbaren Daten ohne größere Rechenoperationen jederzeit aktuell und transparent nachvollzogen werden kann. Der Vorteil der Transparenz gegenüber den zum Vergleich herangezogenen Steuertrend- und Quotierungsverfahren wird zur wesentlichen Akzeptanz beim Haushaltsgesetzgeber und der Öffentlichkeit beitragen. Eine Evaluierung des Referenzwertmodells vor Aufstellung des Doppelhaushaltsplans 2020/2021 wird als sinnvoll angesehen.
3. Die Höhe von Mindest- und Regelbestand des Sondervermögens wird als angemessen erachtet. Die Ausstattung entspricht dem Prinzip der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung und unterstützt den bisherigen Kurs der Haushaltskonsolidierung in Mecklenburg-Vorpommern.
4. Eine Bindung des Sondervermögens an eine Investitionsquote ist nicht zweckmäßig, da die Verwendung des Sondervermögens entsprechend § 4 losgelöst von der Art der zu finanzierenden Ausgaben eine Kreditaufnahme verhindern soll.
5. Die Besorgnis der kommunalen Ebene, dass dem Kommunalen Finanzausgleich durch die Zuführung von Haushaltsüberschüssen an das Sondervermögen ‚Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ Geld entzogen würde, ist unbegründet. Auch weiterhin wird das Land zunächst seine Finanzausgleichsverpflichtungen gegenüber den Kommunen erfüllen, bevor es seinen Haushalt mit einem etwaigen Überschuss abschließen kann. Die Zuführungen zum Sondervermögen erfolgen daher aus reinen Landesmitteln.“

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in Bezug auf die Ziffer 4 dieses Antrages angemerkt, dass man insoweit im eigenen EntschlieÙungsantrag keine Kopplung der Investitionsquote an das Sondervermögen, sondern eine Bindung dieser an mögliche Kreditaufnahmen gefordert habe. In Bezug auf die Ziffer 5 des Antrages wurde ferner festgestellt, dass die Befürchtung der Kommunen nicht unbegründet sei.

Die Ziffern 1 bis 3 des EntschlieÙungsantrages der Fraktionen der SPD und der CDU hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD und Enthaltung der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich angenommen.

Die Ziffern 4 und 5 des EntschlieÙungsantrages der Fraktionen der SPD und der CDU hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD und Enthaltung seitens der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU einvernehmlich angenommen.

Des Weiteren hat die Fraktion DIE LINKE beantragt, dem Landtag die Annahme folgender EntschlieÙung zu empfehlen:

- „1. Der Landtag stellt fest, dass durch die Einführung der Schuldenbremse der ohnehin schon geringe Spielraum auf der haushaltsrechtlichen Einnahmenseite des Landes noch weiter reduziert wurde und im Gegensatz zur Bundesebene gar keinen Spielraum für eine strukturelle Verschuldung zulässt. Ungeachtet dessen bekräftigt der Landtag die Notwendigkeit der weiteren Haushaltskonsolidierung ohne neue Schulden.
2. Der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf ist nicht geeignet, die verfassungsrechtliche Vorgabe bedarfsgerecht umzusetzen, da der geringe Einnahmespielraum durch dieses Ausführungsgesetz noch weiter beschränkt wird.
3. Der Landtag hält insbesondere folgende Regelungen für bedenklich:
 - a. Der Landtag hält die Regelung in § 18 Abs. 3 LHO i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 Konjunkturausgleichsrücklagengesetz, nach der eine Entnahme aus dem Sondervermögen einer Kreditaufnahme zwingend vorzuziehen ist, für schädlich. Die Wahlmöglichkeit des Landes, ob in Notsituationen eine Kreditaufnahme oder ein Ausgleich aus dem Sondervermögen erfolgen soll, ist zu erhalten. Diese Wahlmöglichkeit wird in § 18 Abs. 3 LHO i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 Konjunkturausgleichsrücklagengesetz ausgeschlossen, schränkt die Handlungsfähigkeit des Landes unnötig ein und schadet gegebenenfalls gar dem Landesinteresse. Eine derartige Wahlmöglichkeit ermöglicht sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung.
 - b. Der Landtag hält die in § 18 Abs. 6 vorgenommene Definition der Tatbestandsmerkmale ‚Naturkatastrophen‘ und ‚außergewöhnliche Notsituationen‘ für nicht erforderlich und im Zweifel gar schädlich. Die Ausgestaltung sollte auf Bundesebene erfolgen. Käme der Landesregelung tatsächlich ein eigener Regelungsinhalt zu, wäre dieser restriktiver als die Bundesregelung und damit einengend.
 - c. Der Landtag hält die in § 18 Abs. 7 LHO geregelte Kreditaufnahmeermächtigung für Finanzbedarfe, die 50 Millionen Euro überschreiten, für unangemessen. Eine derartige Einschränkung ist nicht geboten. Demnach wäre das Land gezwungen, einen Betrag von bis zu 50 Millionen Euro auch im Falle des Vorliegens einer Notsituation durch andere Einnahmen zu decken. Dies kann durchaus zu erheblichen finanziellen Schwierigkeiten führen.
 - d. Der Landtag bezweifelt, inwiefern nach § 18 Abs. 2 LHO unberücksichtigt zu bleibende Über- oder Unterschreitungen, die auf Änderungen des Steuerrechts zurückzuführen sind, hinreichend präzise festgestellt werden können. Da es hierfür kein gesichertes Verfahren zu geben scheint, sollte darauf nicht zuletzt mit Blick auf die Vermeidung von Interpretationsspielräumen verzichtet werden. Auch ist für eine entsprechende Nichtberücksichtigung kein zwingender Sachgrund ersichtlich, zumal Steuerrechtsänderungen wie Notlagen wirken können.
4. Der Landtag begrüÙt grundsätzlich die Einrichtung eines Sondervermögens. Die im Gesetz fixierte Höhe von 500 Millionen Euro hält der Landtag jedoch für zu hoch.
 - a. Ungeachtet dessen fordert der Landtag die Landesregierung auf, die Angemessenheit der Höhe des Sondervermögens und dessen Mindestausstattung fortlaufend zu prüfen.

- b. Die Landesregierung wird aufgefordert, dem Landtag spätestens mit der Einbringung des kommenden Doppelhaushaltes zu berichten, ob, zu welchem Zweck und in welcher Höhe die Ausgleichsrücklage zukünftig neben der Konjunkturausgleichsrücklage Bestand haben soll. Ausweislich der Gesetzesbegründung wird bei der Bildung des Sondervermögens auf die Ausgleichsrücklage zurückgegriffen. Über deren weitere Verwendung schweigt sich der Gesetzentwurf aus.
5. Der Landtag erwartet, dass der Gesetzentwurf nicht zu Lasten der Kommunen geht und diese über die Bildung der Konjunkturausgleichsrücklage - auch nicht mittelbar - zur Konsolidierung des Landeshaushaltes herangezogen werden. Die Landesregierung wird im Hinblick auf die anstehende Evaluierung des FAG aufgefordert, zu prüfen, ob und inwiefern das Sondervermögen auch zur Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs genutzt werden kann.“

Zur Begründung wurde seitens der Fraktion DIE LINKE ausgeführt, dass man ein grundsätzliches Problem mit der Schuldenbremse habe und daher im Wege einer EntschlieÙung die grundsätzliche Kritik an diesem Instrument festgehalten werden sollte. Darüber hinaus sei der vorliegende Gesetzentwurf nicht die beste Alternative zur Umsetzung der Schuldenbremse. Ferner seien die weiteren, über die bundesgesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Beschränkungen, die der vorliegende Gesetzentwurf beinhalte, weder nachvollziehbar noch hilfreich. Im Übrigen sei der Regelbestand des Sondervermögens in Höhe von 500 Millionen Euro zu hoch, was letztlich auch durch nahezu alle Sachverständigen bestätigt worden sei.

Seitens der Fraktion der CDU wurde hierzu erwidert, dass das Referenzwertverfahren unstrittig eines der möglichen Verfahren sei wofür, wie seitens der Landesregierung auch hinreichend dargelegt worden sei, gute Gründe sprechen würden. Darüber hinaus hätten die Sachverständigen auch nicht ausdrücklich ausgeführt, dass der Regelbestand von 500 Millionen Euro zu hoch sei und abgesenkt werden müsse. Dies sei lediglich als Möglichkeit aufgezeigt worden. Letztlich könne sich die Fraktion DIE LINKE auch nicht einfach nur darauf zurückziehen, dass man grundsätzliche Probleme mit der Schuldenbremse habe. Diese sei im Grundgesetz verankert und damit durch die Länder umzusetzen.

Den EntschlieÙungsantrag der Fraktion DIE LINKE hat der Finanzausschuss in Abwesenheit der Fraktion der NPD und Enthaltung seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE mehrheitlich abgelehnt.

Der Beschlussempfehlung insgesamt ist in Abwesenheit der Fraktion der NPD und bei Enthaltung seitens der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich zugestimmt worden.

Schwerin, den 23. Juni 2015

Torsten Koplín
Berichterstatter