

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Europa- und Rechtsausschusses (3. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU - Drucksache 5/4192 -

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

A. Problem

Mit dem Gesetzentwurf wird das Ziel verfolgt, die Schuldenbremse als eigene Landesregelung in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu verankern. Bereits seit dem Jahre 2006 kommt Mecklenburg-Vorpommern ohne neue Schulden aus, bereits seit dem Jahre 2007 hat der Landtag mit den jeweiligen Haushaltsgesetzen ein - einfachgesetzliches - Verbot der Nettoneuverschuldung beschlossen.

Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) ist, auf Vorschlag der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II), in Artikel 109 Absatz 3 eine neue Schuldenregel in das Grundgesetz aufgenommen worden, die nicht nur Vorgaben für den Bund, sondern auch für die Länder enthält: Bund und Länder müssen ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Nur für eng umrissene Ausnahmefälle sieht das Grundgesetz die Möglichkeit einer Kreditaufnahme vor. Die nähere Ausgestaltung der in Artikel 109 Absatz 3 vorgesehenen Ausnahmen ist den Ländern überlassen.

Ohne eigene landesrechtliche Regelung mit einer entsprechenden landesrechtlichen Ausgestaltung der Ausnahmen würde ab dem Jahre 2020 das Verbot der Nettoneuverschuldung aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz in Mecklenburg-Vorpommern uneingeschränkt gelten. Der aktuell geltende Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern steht im Widerspruch zu Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes und wäre ab dem Jahre 2020 nicht mehr anwendbar.

B. Lösung

Der Europa- und Rechtsausschuss empfiehlt dem Landtag, den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU in geänderter Fassung anzunehmen und damit die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu ändern. Die Mehrheit im Ausschuss erachtet eine grundgesetzkonforme Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern für erforderlich. Die landesverfassungskonforme Ausgestaltung der landesverfassungsrechtlichen Neuregelung kann dann in einem einfachen Gesetz erfolgen.

Mit der vom Ausschuss empfohlenen Änderung wird die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Änderung der Verfassung des Landes in Artikel 65 Absatz 2 noch enger als im ursprünglichen Entwurf der Fraktionen der SPD und CDU an den Wortlaut des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz angelehnt. Mit Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, in besonderen Krisenfällen oder Notlagen von dem Grundsatz des Verschuldungsverbotes abzuweichen. Das Nähere regelt ein Gesetz. Zudem enthält der neue Artikel 79a der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern eine Übergangsregelung, nach der die Haushalte ab dem Haushaltsjahr 2012 bis zum Haushaltsjahr 2019 so aufzustellen sind, dass die Vorgabe des neuen Artikels 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ab 2020 erfüllt wird. In Artikel 2 wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes geregelt.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Es werden keine Haushaltsausgaben verursacht. Durch das grundsätzliche Verbot der Netto-Neuverschuldung können künftig zusätzliche Zinslasten vermieden werden. Die Schuldenregel gilt nur für den Landeshaushalt, spezifische finanzielle Auswirkungen für die Kommunen ergeben sich daraus nicht.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU auf Drucksache 5/4192 mit folgender Maßgabe und im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Artikel 65 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Haushalt ist 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 für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach Satz 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Schwerin, den 17. Juni 2011

Der Europa- und Rechtsausschuss

Detlef Müller

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Detlef Müller

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU - Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - auf Drucksache 5/4192 in seiner 116. Sitzung am 16. März 2011 beraten und federführend an den Europa- und Rechtsausschuss sowie zur Mitberatung an den Innen- und den Finanzausschuss überwiesen.

Der Europa- und Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU in seiner 95. Sitzung am 30. März 2011, in seiner 97. Sitzung, einer öffentlichen Anhörung, am 4. Mai 2011, in seiner 100. Sitzung am 1. Juni 2011, in seiner 101. Sitzung am 8. Juni 2011 und abschließend in seiner 102. Sitzung am 15. Juni 2011 beraten.

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU wurden als Sachverständige ein Professor für Öffentliches Recht der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), ein Professor für Öffentliches Recht und Kirchenrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München, ein Professor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, die Hauptgeschäftsführung der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern, der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes Landesbezirk Nord, die Geschäftsführerin von ver.di Bezirk Schwerin, der Vorsitzende des Landesverbandes Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Geschäftsführer des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern sowie ein geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages e. V. gebeten, eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU auf Drucksache 5/4192 abzugeben.

Der Europa- und Rechtsausschuss hat in seiner 100. Sitzung am 1. Juni 2011, in seiner 101. Sitzung am 8. Juni 2011 und in seiner 102. Sitzung am 15. Juni 2011 die Ergebnisse der Anhörung und den Gesetzentwurf beraten. In Bezug auf die Erörterung der Ergebnisse der Anhörung im Rahmen der Beratungen des Europa- und Rechtsausschusses wird auf die entsprechenden Hinweise im Abschnitt Beratungsergebnisse verwiesen. Ebenfalls in seiner 102. Sitzung am 15. Juni 2011 hat der Europa- und Rechtsausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE und bei Abwesenheit der Fraktion der NPD die vorliegende Beschlussempfehlung angenommen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Die mitberatenden Ausschüsse haben zunächst Stellungnahmen zum Wortlaut des eingebrachten Gesetzentwurfes der Fraktionen der SPD und CDU abgegeben. Als nach der Anhörung im Rahmen der Ausschussberatungen ein gemeinsamer Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, CDU und FDP eingebracht wurde und sich vor dem Hintergrund der Mehrheiten im Ausschuss abzeichnete, dass der ursprüngliche Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU entsprechend geändert werden würde, hat der Europa- und Rechtsausschuss sich dazu verständigt, in Anlehnung an § 55 Absatz 3 der Geschäftsordnung dem Finanzausschuss und wegen der Bedeutung der Verfassungsänderung auch dem Innenausschuss die Gelegenheit zu geben, zu der beantragten Änderung des Gesetzentwurfes ergänzend Stellung zu nehmen.

1. Innenausschuss

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 127. Sitzung am 12. Mai 2011 abschließend beraten und mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimme der Fraktionen DIE LINKE und der FDP bei Abwesenheit der Fraktion der NPD die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes, soweit die Zuständigkeit des Innenausschusses betroffen ist, empfohlen.

Der Innenausschuss hat den Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, CDU und FDP in seiner 128. Sitzung am 9. Juni 2011 beraten und im Rahmen einer weiteren Stellungnahme mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD die unveränderte Annahme des Änderungsantrages empfohlen.

2. Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat in seiner 111. Sitzung am 12. Mai 2011 den Gesetzentwurf unter Einbeziehung der Ergebnisse der vom Europa- und Rechtsausschuss durchgeführten Sachverständigenanhörungen beraten und mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE, der FDP und der NPD beschlossen, dem federführenden Europa- und Rechtsausschuss aus finanzpolitischer Sicht zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

In seiner 112. Sitzung am 9. Juni 2011 hat sich der Finanzausschuss erneut mit dem Gesetzentwurf befasst und insbesondere die vom federführenden Europa- und Rechtsausschuss beabsichtigte Änderung von Artikel 65 Absatz 2 beraten.

Im Ergebnis seiner Beratung hat der Finanzausschuss mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und der NPD beschlossen, dem federführenden Europa- und Rechtsausschuss aus finanzpolitischer Sicht zu empfehlen, den Gesetzentwurf mit der vom Europa- und Rechtsausschuss beabsichtigten Änderung von Artikel 65 Absatz 2 und im Übrigen unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Europa- und Rechtsausschusses

1. Anhörungsergebnisse

Während der Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU auf Drucksache 5/4192 haben als Sachverständige ein Professor für Öffentliches Recht und Kirchenrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München, der Vorsitzende des Landesverbandes Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., der stellvertretende Geschäftsführer des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern und ein geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages e. V. ihre schriftlichen Stellungnahmen mündlich erläutert und zu dem Gesetzentwurf Stellung bezogen.

Der **Professor für Öffentliches Recht und Kirchenrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München** hat erklärt, dass es sowohl für den Bund und die Länder als auch für die Kommunen der richtige Ansatz und das richtige Ziel sei, Neuverschuldungen zu vermeiden. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass mittlerweile eine offene Staatsverschuldung von 2000 Milliarden Euro erreicht sei und die Folgelasten und Zinsbelastungen erdrückend würden. Die mit der Föderalismusreform II im Jahr 2009 neu konzipierte Schuldenregelung beziehe sich nicht nur auf den Bund, sondern binde auch unmittelbar die Länder. Diese Regelung halte er für wenig zielführend. In Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz sei aber nun festgelegt, dass die Haushalte des Bundes und der Länder grundsätzlich ohne neue Schulden auszugleichen seien. Problematisch sei das Wort „grundsätzlich“, das nicht der Terminologie einer Verfassung entspreche, da dadurch Ausnahmen in den Vordergrund gerückt würden. Diese Ausnahmen seien so weit gefasst, dass nach der Änderung des Grundgesetzes dieselben Probleme bestünden wie zuvor. Eine entschiedene Konsolidierung, das Vermeiden von Schulden und das Zurückfahren der aufgelaufenen Verschuldung seien weiterhin von einem entsprechenden politischen Willen abhängig. Fehle ein solcher, lasse das Recht genügend Spielraum für eine weitere Verschuldung. Zudem würden durch die neue Regelung im Grundgesetz der Bund und die Länder unterschiedlich behandelt. Der Bund könne strukturelle Verschuldungen in Zukunft vornehmen, den Ländern werde dies nach 2020 untersagt. Dies stelle eine nicht nachzuvollziehende Ungleichbehandlung dar, da die Länder wenig andere Einnahmequellen als die Kreditaufnahme hätten, sodass ihnen eigentlich vorrangig gegenüber dem Bund die Möglichkeit einer strukturellen Verschuldung zustehen müsse.

Die Ausnahmetatbestände nach Artikel 109 Grundgesetz habe der Bund für seinen Rechtskreis in Artikel 115 Grundgesetz näher ausgeformt. Die Länder müssten innerhalb der Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2019 ihre Ausnahmen nun eigenständig regeln. Das Verbot der strukturellen Verschuldung für die Länder ab 2020 könne als unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht beziehungsweise als unmittelbar bindendes Recht für die Länder angesehen werden. Hier bestehe kein Regelungsbedarf. Dagegen müssten die Ausnahmetatbestände von den Ländern geregelt werden. Ansonsten sei ab 2020 keine Inanspruchnahme dieser Ausnahmen mehr möglich. Die Regelungsausgestaltung sei auf unterschiedliche Weise möglich. Zum einen könnten in der Landesverfassung detaillierte Regelungen verankert werden. Zum anderen könnten Teilregelungen in die Landesverfassung aufgenommen werden und eine Konkretisierung im einfachen Gesetz erfolgen. Letztlich komme die Möglichkeit in Betracht, sämtliche Regelungen auf einfachgesetzlicher Ebene zu treffen. Welche der drei Möglichkeiten ein Land ergreife, werde nicht vom Grundgesetz vorgegeben.

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 5/4192 enthalte eine vernünftige Regelung, wodurch die Grundregelungen in der Landesverfassung und die weitere Ausgestaltung im einfachen Gesetz erfolge. Bis 2020 könne sich noch viel ändern. Diese Änderungen könnten zu gegebenem Zeitpunkt in das einfache Gesetz aufgenommen werden. In Artikel 65 des Gesetzentwurfes würden dementsprechend nur die unveränderbaren Regelungen des Verbotes der strukturellen Neuverschuldung aufgenommen. Auf diese Weise werde die Verfassung nicht mit Details überfrachtet. Eine Entzerrung der Beratungen sei ebenfalls sinnvoll. Ein kleines Problem liege in der Arbeitsteilung zwischen Landesverfassung und -gesetz. Das einfache Gesetz habe denselben juristischen Rang wie ein Haushaltsgesetz. Dementsprechend gelte der Grundsatz, dass das regelmäßig zeitlich spätere Haushaltsgesetz dem früheren Gesetz vorgehe. Dennoch halte er das vorliegende Konzept für sinnvoll.

Auch nach der Änderung der Verfassung seien noch viele Details zu regeln. So müsse der Begriff der notlagenbezogenen Kreditaufnahme näher ausgestaltet werden, wobei insbesondere geklärt werden müsse, ob auch extreme Konjunkturschwankungen zu einer außergewöhnlichen Notsituation führen könnten oder ob diese bereits durch die konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung abgedeckt seien. Auch müssten die Kriterien und Daten, nach denen eine Konjunkturschwankung vorliege sowie die Bedeutung der „symmetrische Berücksichtigung“ bei der Rückführung der Schulden festgelegt werden. Zudem müsse der Begriff der Kreditaufnahme und damit die Fragen der Verschuldung von Nebenhaushalten, ob auch kreditähnliche Geschäfte ausgeschlossen würden und ob landeseigenes Sondervermögen oder Betriebe in die Kreditgrenze einzubeziehen seien, näher ausgestaltet werden. Hinzu komme die Klärung der Frage, ob die Verschuldungssituation der Kommunen in die „Ausnahme-Verschuldung“ des Landes mit einbezogen werden solle. Er befürworte dies, da sonst vermehrt kostenträchtige Aufgaben des Landes auf die Kommunen verlagert werden könnten. Der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber habe 2009 eine Verfassungsinterpretation vorgenommen, wonach die Verschuldung der Sozialversicherungsträger ebenso wenig zu berücksichtigen sei wie die kommunale Verschuldung bei der Verschuldung der Länder. Dies stelle aber keine authentische Verfassungsinterpretation dar, sodass keine Bindungswirkung für den Landesgesetzgeber bestehe. Rechnerisch solle die Verschuldung der Kommunen in die Verschuldung des Landes mit eingerechnet werden. Dies würde für die Kommunen eine entlastende Funktion haben, da auf diese Weise erschwert werde, dass sich das Land seiner Haushaltsprobleme zu Lasten der Kommunen entledigen könnte.

Er hat erklärt, dass das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 2006 bekräftigt habe, dass die Gewährleistungspflicht des Landes für die kommunale Ebene im allgemeinen Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes stehe. Dies sei auch im Hinblick auf die Gleichwertigkeit von kommunalen und Landesaufgaben zutreffend. Die Kommunen könnten nicht beanspruchen, unabhängig von der Ausstattung des Landeshaushaltes Finanzmittel zu erhalten. Zwischen dem Bund und den Kommunen bestünden kaum finanzielle Beziehungen. Das Grundgesetz gewährleiste den Kommunen bestimmte Steuererträge sowie einen kommunalen Finanzausgleich. Die konkrete Ausgestaltung liege aber bei den Ländern. Daher habe das Land eine gewisse Gewährleistungsfunktion für die kommunale Ebene. Dadurch bestehe die Gefahr, dass das Land Aufgaben auf die Kommunen übertrage. Auch deshalb müsse die Verschuldung der Kommunen rechnerisch in die Gesamtverschuldung des Landes mit einbezogen werden. Problematisch werde im Jahr 2020 die Tatsache, dass eine Reihe von Finanzmitteln wegfallen werde und die Möglichkeit der Einnahmensteigerung nicht bestehe.

Er hat erklärt, dass die Schuldenbremse in Hessen dem vorliegenden Gesetzentwurf ähnele. Auch hier sei die Schuldenbremse in der Verfassung festgeschrieben und werde durch ein Gesetz näher ausgestaltet. Es lägen jedoch noch keine Details zu den konjunkturellen Ausnahmegestaltungen vor. Auf Bundesebene sei dies auf verschachtelte Weise durch Verfassung, Gesetz und Rechtsverordnung ausgestaltet worden. Es müsse jedoch weniger das investitionsbezogene Verschuldungskriterium, sondern vielmehr das Kriterium der Störung der gesamtwirtschaftlichen Lage herangezogen werden. Die Tilgungspflichten seien auf Bundesebene sehr weich ausgestaltet. Er hat vorgeschlagen, bereits auf Verfassungsebene bestimmte Jahreszeiträume und strenge Vorgaben im Hinblick auf die Tilgungspflichten vorzusehen. Zudem hat er vorgeschlagen, möglichst einfache Regelungen zu formulieren, um darauf basierende Streitpunkte später zu vermeiden. Entscheidend sei aber eine auf Konsolidierung ausgerichtete Finanzpolitik.

Der Vorsitzende des Landesverbandes Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat sehr begrüßt, dass in Mecklenburg-Vorpommern auch ohne gesetzliche Regelungen ein ausgeglichener Haushalt vorliege. Dennoch sei der Bund der Steuerzahler erfreut über die frühe Gesetzesvorlage. Mecklenburg-Vorpommern sei damit zusammen mit Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz Vorreiter im Zusammenhang mit der Änderung der Verfassung auf Landesebene. Allerdings sollte sich das Verbot der strukturellen Neuverschuldung auf das Land unabhängig davon, in welcher Rechtsform das Land als Kreditnehmer auftritt, beziehen. Auch sollte das Verbot der strukturellen Neuverschuldung so abgefasst werden, dass auch sale-lease-back-Geschäfte mit abgedeckt würden. Der Bund der Steuerzahler spreche sich ausdrücklich dafür aus, dass eine Katastrophen- oder Notsituationsfeststellung einer Zweidrittelmehrheit des Landtages samt einer determinierten Tilgungsregelung bedürfe. Zudem schlage der Bund der Steuerzahler vor, festzulegen, dass das vom Land ermittelte Kreditvolumen der konjunkturell bedingten Verschuldung von Sachverständigenrat und Bundesbank bestätigt werden sollte. Durch das nachfolgende Ausführungsgesetz dürften die Verschuldungsmöglichkeiten des Landes nicht ausgeweitet werden. Weder dürfe sich das Land zugunsten der Gemeinden verschulden, noch umgekehrt. Zudem würde es sehr begrüßt werden, wenn das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet würde.

Der stellvertretende Geschäftsführer des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat erklärt, dass der Städte- und Gemeindetag der Schuldenbremse positiv gegenüber stehe. Es dürften aber keine Verschiebungen u. a. auf Nebenhaushalte, keine Lastenverschiebung auf künftige Generationen und keine Schuldenreduzierung des Landeshaushaltes durch ein Verschieben der Finanzierungsengpässe auf die kommunale Ebene erfolgen. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen stehe daher im direkten Zusammenhang mit der neuen Schuldenregelung in der Landesverfassung. Die kommunale Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern belaufe sich auf circa 2.000 Euro pro Einwohner, wobei sich zusammen mit den kommunalen Nebenhaushalten eine Gesamtverschuldung von 4.500 Euro pro Einwohner ergebe.

Er hat erklärt, dass sich der Städte- und Gemeindetag daher nur für den Gesetzentwurf aussprechen könne, wenn bestimmte Forderungen auch erfüllt würden. Dementsprechend müsse die Landesverfassung durch eine Bestimmung ergänzt werden, durch die den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Mindestmaß an finanzieller Ausstattung zukomme. Diese müsse ihnen ermöglichen, sowohl die Pflichtaufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises als auch die freiwilligen Aufgaben in einem der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung angemessenen Umfang zu erfüllen.

Daher hat der Städte- und Gemeindetag angeregt, folgende Ergänzung in die Landesverfassung mit aufzunehmen: „Das Land garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden unabhängig von seiner eigenen Leistungsfähigkeit eine finanzielle Mindestausstattung. Diese muss den Kommunen in die Lage versetzen, neben den Pflichtaufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Aufgaben in einem der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemessenen Umfang zu erfüllen.“ Dies sei zum einen ein Schutz für die Kommunen, andererseits aber auch notwendig, damit Land und Kommunen ernsthaft an einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zusammen arbeiten.

Es werde beim kommunalen Finanzausgleich oft undifferenziert gekürzt und die Dotierung des kommunalen Finanzausgleiches werde trotz steigender Ausgaben nicht angepasst. So hätten sich die Sozialausgaben, die sich für die kreisangehörigen Gemeinden in Kreisumlagen widerspiegeln, seit 2002 vom Betrag pro Einwohner her verdoppelt. Eine Überforderung der Leistungsfähigkeit des Landes könne durch eine Weiterentwicklung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Finanzausgleichsgesetz ausgeschlossen werden. Eine nachlassende Leistungsfähigkeit des Landes könne durch eine entsprechende Aufgabenkritik aufgefangen werden, wobei durch diese Ergänzung vermieden werde, dass die Lasten der Kreditbegrenzung des Landes auf die kommunale Ebene verschoben würden. Eine Verschiebung der Verschuldung in Nebenhaushalte bzw. eine künftige Leistungsverpflichtung werde eine dauerhafte Konsolidierung des Landeshaushaltes ebenso wenig voranbringen wie eine Verschiebung auf die kommunale Ebene eine nachhaltige Strategie darstelle. Denn das Land stehe im Ergebnis auch für die Schulden der Kommunen ein, da diese Bestandteil des Landes seien.

Er hat erklärt, dass das Landesverfassungsgericht im Hinblick auf die finanzielle Mindestausstattung im Rahmen der Bestimmungen der Landesverfassung geurteilt habe. Daher stelle die Forderung des Städte- und Gemeindetages eine sinnvolle Ergänzung dar. Die Einnahmesituation der Kommunen im Jahr 2020 werde wahrscheinlich deutlich schlechter ausfallen als die Aktuelle. Es werde wahrscheinlich nicht gelingen, aus den eigenen Steuereinnahmen und der eigenen Wirtschaftskraft die Ausgabeverpflichtungen weiter bestreiten zu können. Ohne die vorgeschlagene Änderung der Verfassung werde der Weg der Verschiebung für die Landespolitik quasi unausweichlich.

Er hat angemerkt, dass der Städte- und Gemeindetag in seiner schriftlichen Stellungnahme auch Bedenken hinsichtlich der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe geäußert habe. In der Gesetzesbegründung sei aufgeführt, dass die Neuregelungen keine großen Auswirkungen zur Folge hätten. Dieser Aussage müsse widersprochen werden. Es könne darüber nachgedacht werden, in den Gesetzentwurf nach dem Artikel 1 zur Änderung der Landesverfassung, einen Artikel 2 aufzunehmen, der die konkrete Ausformung des Gesetzes bereits enthalte. Der Städte- und Gemeindetag habe in einer Vorstandsentscheidung entschieden, dass eine Zustimmung zu der Verfassungsänderung nur dann gegeben werden könne, wenn die vorgeschlagene Änderung in die Verfassung aufgenommen würde.

Der **Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern** hat erklärt, dass sich der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern bereits im Frühjahr diesen Jahres mit dem Thema Schuldenbremse beschäftigt habe, da es sich um ein Thema handle, das nicht nur das Land, sondern auch die Kommunen unmittelbar betreffe. Grundsätzlich sei die Schuldenbremse als positiv zu bewerten. Die „Atmungsklausel“ sei sinnvoll, da ansonsten keine Reaktionsmöglichkeit mehr bestehe. Allerdings knüpfe der Landkreistag folgende Bedingungen an seine Zustimmung: Die Landesregelung sei nur sinnvoll und zweckmäßig, wenn es keine Lastenverschiebung auf Nebenhaushalte oder auf die kommunale Ebene gebe. Die in der Verfassung enthaltenen Ausnahmen müssten in der Landeshaushaltsordnung restriktiv konkretisiert werden, um nicht auszufern. Die jetzige verfassungsrechtliche Regelung - die Kreditaufnahmen auf die Höhe der Investitionssumme zu begrenzen - habe nicht die gewünschten Effekte gebracht. Daher seien eine enge und restriktive Definition der Ausnahmen, der Vorgaben für Rückzahlungsverpflichtungen, die Einbeziehung aller Haushalte, auch der Nebenhaushalte sowie die Schließung der Schlupflöcher erforderlich. Die Auswirkungen auf die Kommunen müssten dringend Beachtung finden, da diese bereits jetzt die Hauptlast des demografischen Wandels trügen, wodurch ein erheblicher finanzieller Umstellungsaufwand auf die Kommunen zukomme. Die Finanzlage einer Vielzahl der Kommunen sei bereits jetzt sehr prekär. Große weitere finanzielle Belastungen seien daher nicht mehr möglich. Eine aufgabenangemessene und aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen müsse gewährleistet werden. So müsse sich die Landesregierung auch im Bundesrat engagieren, um weitere finanzielle Belastungen zu vermeiden. Die Sicherstellung der Finanzausstattung der Kommunen müsse dahingehend gewährleistet werden, dass kein Eingriff in die kommunale Finanzausstattung möglich sei. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz sei nicht mehr akzeptabel, um die Finanzausstattung der kommunalen Ebene sicherzustellen. Die Schuldenbremse solle daher nur eingeführt werden, wenn eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen sichergestellt sei, um das Mindestmaß an kommunaler Selbstverwaltung zu erhalten.

Das Landesverfassungsgericht habe geurteilt, dass die Finanzausstattung der Kommunen dann nicht mehr angemessen sei, wenn der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr gewahrt sei und die Kommunen nicht mehr in der Lage seien, ein Minimum der freiwilligen Selbstaufgaben zu erfüllen. Der Landkreistag fordere daher die Einführung einer ähnlichen Vorschrift, wie sie der Städte- und Gemeindetag auch vorgeschlagen habe. Eine angemessene und aufgabenadäquate Ausstattung bedeute dabei nicht, dass eine Zuweisung immer in gleicher Höhe sichergestellt werden müsse. Vielmehr sollten die Kommunen mit einbezogen werden, um einen Mittelweg zu finden. Auch sei eine Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände nicht nur für finanzielle Aspekte, sondern für alle Fragen, die die kommunale Selbstverwaltung betreffen, sinnvoll. Ein Volksentscheid sei nicht möglich, da die Änderung der Landesverfassung nach Artikel 56 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages bedürfe. Er hat erklärt, dass in Hessen und Schleswig-Holstein die Regelungen im Vergleich zu dem vorliegenden Gesetzentwurf weicher seien. So sei die Regelung in Mecklenburg-Vorpommern zur entsprechenden Regelung in Artikel 141 Absatz 3 Verfassung des Landes Hessen deutlich besser ausgestaltet. Positiv sei bei dem vorliegenden Gesetzentwurf, dass ein Vergleichszeitraum festgelegt und relativ feste Tilgungsregelungen vorgeschrieben seien. Die vorgeschlagene Formulierung verhindere eine Interpretation der Verfassung, die das Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. Mai 2006 getroffen habe. Auch der Landkreistag werde dem Gesetzentwurf wahrscheinlich nur zustimmen, wenn die erhobenen Forderungen Berücksichtigung fänden.

Das **geschäftsführende Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages e. V.** hat berichtet, dass er die Entstehung des Neuverschuldungsgebots für die Länder in den Beratungen der Föderalismuskommission II erklären könne. Er berichtet, dass zunächst vorgesehen gewesen sei, dass die Länder eine Möglichkeit zur Neuverschuldung in Höhe von 0,15 Prozent des Bruttoinlandsproduktes erhalten sollten. Allerdings hätten einige Länder auch Konsolidierungshilfen gefordert. Das vorliegende Ergebnis stelle eine Art Kompromiss zwischen Eigenanstrengungen und Hilfe dar. Hessen habe durch Volksabstimmung eine Verfassungsänderung bereits in Kraft gesetzt. Das Grundgesetz enthalte zwei bindende Verschuldungsgrenzen. Zum einen die sogenannten Maastricht-Kriterien in Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz, die Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungsträger binden würden. Eine Möglichkeit der Verlagerung gebe es hier nicht, sodass, das sogenannte drei Prozent-Kriterium für den gesamten öffentlichen Haushalt gelte. Zum anderen sei fraglich, ob die Bindungswirkung in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz lediglich den Landeshaushalt oder auch für die Haushalte der Kommunen erfasse. Im Ergebnis wirke die Bindung sowohl für die Haushalte der Länder als auch für die der Kommunen, dies sei das Ergebnis der Klausurtagung gewesen. Bei der Abstimmung durch die Kommission sei anschließend aber die Formulierung „die Haushalte von Bund und Ländern“ gewählt worden, um den Kompromiss für die Länder zu erleichtern, da bei enger begrifflicher Auslegung weder Nebenhaushalte noch die kommunalen Haushalte umfasst seien. Eine unterschiedliche Interpretation sei dennoch möglich. Die Wortlautinterpretation spreche dafür, dass nur der Landeshaushalt umfasst sei. Dennoch müssten die Maastricht-Kriterien mit herangezogen werden.

Auch er hat die Kritik geteilt, dass möglicherweise Verschiebungen vorgenommen werden könnten. Dennoch hat er bekräftigt, dass Artikel 73 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern solchen Verschiebungen entgegenstehe. Demnach hätten die Kommunen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Die Leistungsfähigkeit der Kommunen für alle Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben müsse nach der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern gewährleistet werden. Die Schuldenbremse ändere hieran nichts. Zudem bestehe mit Artikel 73 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Mehrbelastungsausgleichspflicht. Daher teile er zwar die Kritik, gebe aber zu bedenken, dass die verfassungsrechtlich verankerte Position der Kommunen recht gut sei. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz könne nur oberhalb der Sicherung der Mindestausstattung gelten. Die kommunalen Ausgaben bestünden insbesondere aus Sozialausgaben, welche wiederum weitestgehend auf gesetzlichen Regelungen des Bundes beruhen würden. Das Land sei verpflichtet, auch hierfür die Finanzausstattung für die Kommunen zu sichern. Er berichtet von einem Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Koblenz, woraus deutlich werde, dass die Ausstattungspflicht immer das Land treffe, egal wer als Gesetzgeber zuständig sei. Nach der Föderalismusreform I könne eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen nur durch die Länder - nicht mehr durch den Bund - erfolgen. Als Beispiel führt er das Kinderförderungsgesetz, ein Gesetz des Bundes, an. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen habe mit Urteil vom 12. Oktober 2010 das Land verpflichtet, die Ausgaben, die aus dem Kinderförderungsgesetz des Bundes resultieren, soweit es pflichtige Ausgaben sind, den Kommunen auszugleichen. Auch Artikel 73 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern verpflichte das Land ebenfalls zu einem solchen Ausgleich für Bundesregelungen. Allerdings habe das Land immer die Möglichkeit, im Bundesrat durch Verweigerung der Zustimmung mitzuwirken.

Er hat erklärt, dass in Artikel 59a Absatz 3 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein folgende Regelung getroffen worden sei: Die „Landesregierung berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtung aus Artikel 53 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 59a Absatz 1“. Letztere Artikel entsprächen Artikel 65 Absatz 2 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Eine entsprechende Regelung sollte aus seiner Sicht in Mecklenburg-Vorpommern ebenfalls in die Verfassung aufgenommen werden. Im Bezug zu einer möglichen Volksabstimmung hat er hervorgehoben, dass eine Verfassungsänderung eine Zweidrittelmehrheit nach Artikel 56 Absatz 2 der Verfassung des Landes bedürfe. In Hessen habe es eine Volksabstimmung gegeben, hier sei die verfassungsrechtliche Lage aber eine andere.

Er hat erklärt, dass der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in der Verfassung nicht enthalten sei, sondern auf der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts beruhe. Diese Interpretation halte er für einen Fehler. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sei der Vorbehalt in der Verfassung selbst geregelt, sodass die jeweilige Gerichtsbarkeit hierauf Bezug genommen habe. Nach Herrn Prof. Dr. Koriath habe der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Finanzsituation im Grunde mit der Verschuldungsregelung nichts gemein. In diesem Fall müsse die Zielrichtung sein, die Verschuldungsmöglichkeit des Landes einzuschränken. Es sei nur konsequent, wenn das Land sich nicht mehr verschulden dürfe und nach dem Urteil Land und Kommunen auf gleicher Ebene stünden.

Der Landesgesetzgeber habe einen Gestaltungsspielraum bei den Ausgaben, nur bundesgesetzlich veranlasste Ausgaben könne er nicht verändern. Aber das Land könne auf den Bund über den Bundesrat Einfluss nehmen. Dies sei sogar die verfassungsrechtliche Pflicht des Landes. Er hat von einem Verfahren vor dem Landverfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen berichtet, bei dem das Gericht den Nachtragshaushalt des Landes verworfen habe. Die alte Landesregierung habe im Herbst 2009 einen Haushalt unter der Prämisse aufgestellt, dass eine konjunkturelle Krise bestehe und habe dementsprechend Kredite aufgenommen. Nach dem Regierungswechsel im Juli 2010 habe die neue Regierung im Oktober 2010 auch mit der Begründung der noch anstehenden Konjunkturkrise nochmals weitere Kredite aufgenommen. Daraufhin habe das Landesverfassungsgericht gerügt, dass die konjunkturelle Lage sich immer auf den Zeitpunkt beziehe, in dem das Haushaltsgesetz erlassen werde. In Nordrhein-Westfalen herrschte aber seit Sommer 2010 der größte Aufschwung der Nachkriegsgeschichte. In einem solchen Aufschwung könnten keine neuen Kredite aufgenommen werden.

Die im Grundgesetz festgeschriebene Ausnahme der konjunkturellen Krise müsse nach objektiven Kriterien festgestellt werden. Dies erkenne Artikel 65 des vorliegenden Gesetzesentwurfes an. Die beiden anderen Ausnahmen seien ebenfalls definiert. Er hat erklärt, dass ein flexibler Zeitrahmen für die Tilgung, so wie es im Gesetzesentwurf vorgesehen sei, sinnvoll erscheine. Daher sehe er in dem Verfassungsentwurf keine Gefahr, dass das eigentliche Ziel ausgehöhlt werden könne. Die Detailregelung sollten dann im Gesetz geregelt werden. Würden dann noch die Anhörungen der Kommunen verbessert, gebe es nichts mehr zu bemängeln.

Er hat erklärt, dass in Schleswig-Holstein die Verfassung zweimal geändert worden sei. Zunächst sei eingefügt worden, dass den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu Teil werden müsse. In einem zweiten Schritt sei die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes mit aufgenommen worden. Dies sei auch in die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern eingeflossen. Die in Artikel 73 Absatz 2 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern festgelegten erforderlichen Mittel würden sich auf die Aufgaben der Kommunen beziehen. Der Zusatz in Artikel 49 Absatz 1 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein „durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird“ habe den Vorteil, dass die Relation von Einnahmen und Ausgaben explizit aufgenommen und dadurch die Position der Kommunen klarer geregelt sei. Die Schuldenbremssendiskussion sollte daran aber nicht scheitern.

Er hat erklärt, dass nach der Rechtsprechung eine erforderliche finanzielle Mindestausstattung die wirtschaftlichen Aufgaben, alle Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben berücksichtigen müsse. Der kommunale Finanzausgleich müsse so gestaltet sein, dass jede einzelne Kommune bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung die Möglichkeit erhalte, die genannten Aufgaben zu erfüllen. Der Bestimmtheitsgrundsatz sei gewahrt, da das Nähere ein Gesetz regle. Der Gesetzgeber könne den Tilgungszeitraum bestimmen, wobei aber gemeint sei, dass innerhalb eines konjunkturellen Zyklusses die Tilgungen vorgenommen werden sollten. Die Verfassungskommission sei von sieben Jahren ausgegangen. Vorteil des Gesetzes sei, dass bei sich verändernden konjunkturellen Entwicklungen auch die Tilgungsraten entsprechend angepasst werden könnten. Dies müsse auch nicht explizit in den Verfassungstext mit aufgenommen werden, denn der vorhandene Text reiche hierfür aus, da eine entsprechende Bindungswirkung herausgelesen werden könne.

Eine schriftliche Stellungnahme haben ein Professor für Öffentliches Recht der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), ein Professor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, die Hauptgeschäftsführung der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern, der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes Landesbezirk Nord, die Geschäftsführerin von ver.di Bezirk Schwerin, abgegeben.

Der Professor für Öffentliches Recht der Europa- Universität Viadrina Frankfurt (Oder) hat darin ausgeführt, dass sich der Entwurf auf Drucksache 5/4192 weitgehend am Wortlaut des Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz orientiere. Er enthalte allerdings einzelne Abweichungen. Zunächst werde die Konjunkturklausel des Grundgesetzes den Begriff „Normallage“ verwenden, während der Entwurf in Artikel 65 Absatz 2 Satz 2 auf einen „mehrjährigen Vergleichszeitraum“ abstelle. Es erscheine grundsätzlich nachvollziehbar, dass nicht stets schon ein konjunktureller Rückgang gegenüber dem Vorjahr ausreichen solle. Allerdings sei theoretisch nicht ausgeschlossen, dass ein künftiger Gesetzgeber eine mehrjährige Boomphase zum Vergleichszeitraum bestimme und die Rückkehr zur Normallage dann zum Anlass für eine zusätzliche Kreditaufnahme nehme. Es wäre daher möglich, den von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz abweichenden Wortlaut im Sinne einer vom Bundesrecht nicht zugelassenen Erweiterung der Kreditaufnahmemöglichkeit auszulegen. Das spreche dafür, im Verfassungstext den Begriff „Normallage“ zu verwenden und erst in dem Gesetz, das das Nähere regelt, auf den mehrjährigen Vergleichszeitraum abzustellen. Der vorgeschlagene neue Artikel 65 Absatz 2 Satz 3 fordere eine vollständige Tilgung der nach Satz 2 zulässigen Kredite. Artikel 109 Absatz 3 Satz 3 Grundgesetz verlange demgegenüber eine Tilgungsregelung nur für die „Ausnahmeregelung“.

Wie sich aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz ergebe, sei damit nur die Regelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen gemeint, nicht aber die Konjunkturausschüttung. Wie mit Krediten umzugehen sei, die der Bund im Zusammenhang mit einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung aufgenommen hat, regle Art. 115 Abs. 2 Satz 4 und 5 GG, der die Länder allerdings nicht binde. Die in Artikel 65 Absatz 2 Satz 3 des Entwurfs vorgeschriebene vollständige Tilgung auch solcher Kredite des Landes Mecklenburg-Vorpommern gehe folglich im Ergebnis über das von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz Verlangte hinaus. Solchen Verschärfungen stehe das Bundesrecht nicht entgegen.

Artikel 65 Absatz 2 Satz 3 des Entwurfs erlaube eine Kreditaufnahme aus den dort genannten Gründen nur, wenn dies „dringend geboten“ sei. Das Grundgesetz schreibe eine solche Voraussetzung nicht vor. Das Grundgesetz stehe einer solchen zusätzlichen Voraussetzung aber nicht entgegen. Es falle auf, dass der Entwurf zwar diese inhaltliche Einschränkung enthalte, anders als Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz (absolute Mehrheit) oder Artikel 53 Absatz 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Zweidrittelmehrheit) keine formale Hürde im Sinne eines qualifizierten Mehrheitserfordernisses vorsehe. Da es dem Landesverfassungsgesetzgeber frei stehe zu entscheiden, ob er inhaltliche und/oder formale Voraussetzungen formuliere, sei die vorgeschlagene Regelung rechtlich unbedenklich.

Daher entspreche der Entwurf ganz überwiegend den verbindlichen bundesrechtlichen Vorgaben. Es solle aber erwogen werden, in Artikel 65 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung den in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz vorgegebenen Begriff der „Normallage“ aufzunehmen. Soweit der Entwurf Verschärfungen gegenüber Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz enthalte, sei dies das aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Der Professor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig hat schriftlich erklärt, dass gemäß der Neufassung des Art. 109 GG sich die Länder ab 2020 strukturell nicht mehr verschulden dürften. Dabei entspricht der Gesetzesentwurf Art. 109 Abs. 3 GG (n. F.). Mithin würden die Fraktionen der SPD und CDU den Vorgaben des Grundgesetzes folgen, das die Möglichkeit zur Schuldenaufnahme im Falle von konjunktureller Abkühlung, Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, festschreibe. Dass die Fraktionen mit ihrer jeweiligen Neufassung eine Verschuldung in konjunkturellen Schwächephasen vorsehen, folge der ökonomischen Überlegung, dass eine Schuldenaufnahme vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit laufender Ausgaben in wirtschaftlichen Schwächephasen grundsätzlich sinnvoll sein kann (keynesianischer Ansatz).

Zusammenfassend bedeute dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht, dass sowohl verfassungsrechtliche Regelungen für die Normalverschuldung als auch für die außerordentlichen Situationen begründet werden könnten. Von einer gänzlichen Streichung des Ausnahmetatbestandes rate er ab und begrüße damit den Vorschlag der Fraktionen. Denn mit dem Wegfall dieser Regelung würde der finanzielle Spielraum der öffentlichen Haushalte in Notsituationen (z.B. Finanzkrise 2008/2009) massiv eingeschränkt und dazu führen, dass die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht in dem Maße abgewendet werden könnte, wie dies im Sinn der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt sinnvoll wäre.

Vergegenwärtige man sich, welche umfassenden Kritikpunkte an den schuldenbegrenzenden Regelungen des Art. 109 GG angebracht würden, die zugleich Vorbild für die Neufassung des Art. 65 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern seien, bleibe aber dahingestellt, ob eine solche Neuformulierung tatsächlich zu einer Begrenzung der öffentlichen Schuld führe. Abschließend hat er hervorgehoben, dass es sich bei dem Versuch einer generationengerechten und nachhaltigen Haushaltspolitik nicht in erster Linie um die Implementierung einer wie auch immer gearteten Schuldenbremse in der Landesverfassung handeln sollte. Vielmehr müssten grundsätzlich ausgeglichene Haushalte angestrebt werden. Dass dieses Ziel eine originäre Bedingung der schuldenbegrenzenden Regelung gemäß Art. 109 GG ab 2020 für die Länder sei, begrüße er daher ausdrücklich. Da kaum Einnahmespielräume bestünden, sei es im Falle eines nicht ausgeglichenen Haushaltes immanant wichtig, dass die politischen Entscheidungsträger auf Landesebene Aufgaben- und Ausgabenprioritäten setzten und mit dem Bund, dem eine strukturelle Verschuldungsoption verbleibe und der maßgeblich die Steuergesetzgebungskompetenz inne habe, in Ausgleichsverhandlungen zu treten.

Die **Hauptgeschäftsführung der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern** hat schriftlich angemerkt, dass sie die angestrebte Schuldenregelung in Artikel 65 Absatz 2 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern grundsätzlich begrüße. Sie sei geeignet, einen Beitrag zur finanziellen Konsolidierung des Landes auch in Zeiten problematischer Wirtschaftslagen zu leisten. Die Formulierung „... symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer gegenüber einem mehrjährigen Vergleichszeitraum abweichenden konjunkturellen Entwicklung ...“ dürfte aber dem gesetzlichen Klarheitsgebot nicht hinreichend gerecht werden. Soweit dies rechtssystematisch zulässig wäre, sollte in dem einfachen Gesetz nach Artikel 65 Absatz 2 Satz 4 eine Begriffsbestimmung vorgenommen und die Methode festgelegt werden, nach der die vergleichende Betrachtung vorgenommen werden sollte.

Der **Vorsitz des Deutschen Gewerkschaftsbundes Landesbezirk Nord** hat in seiner schriftlichen Stellungnahme erklärt, dass der DGB Nord dringend dafür plädiere, die Schuldenbremse, d. h. das Kreditfinanzierungsverbot öffentlicher Aufgaben, nicht in die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns aufzunehmen. Die Schuldenbremse stelle ein untaugliches Mittel einer klugen und verantwortlichen Haushalts(konsolidierungs-)politik dar. Zudem sei das Verfahren Schleswig-Holsteins beim Bundesverfassungsgericht nach wie vor anhängig und dessen Ausgang entsprechend offen. Im Übrigen werde die Erfahrung der kommenden Jahre zeigen, dass ein verfassungsrechtliches Kreditaufnahmeverbot vor dem Hintergrund von stetigen Steuersenkungen der vergangenen Jahre und nicht exorbitanten mittelfristigen Wachstumsraten insbesondere von den Ländern nicht einzuhalten sein. Zudem hätten die Länder keine eigene nennenswerte Steuererhebungskompetenz. Deshalb bedeute eine Schuldenbremse in der Landesverfassung automatisch eine drastische Kürzungspolitik, die insbesondere die Alten und die Jungen, die Arbeitslosen und die Arbeitnehmer im Land treffen werde. Gegenüber dem Jahr 2011 würden dem Land im Jahr 2012 rund 640 Mio. Euro weniger an Einnahmen zur Verfügung stehen. Bei 7.012 Mio. Euro Einnahmen im Jahr 2011 sei dies rund 9,1 Prozent weniger als noch im Vorjahr. Im Jahr 2014 würden es ohne Berücksichtigung der EU-Fördermittel bereits mehr als 1,6 Mrd. weniger an Einnahmen sein als noch 2011. Ohne dass sich das Land die Möglichkeit offen halte, dringend nötige Ausgaben auch über Kredite zu finanzieren, würden diese Herausforderungen sozialstaatlich verantwortungsvoll nicht zu leisten sein.

Ver.di Bezirk Schwerin hat erklärt, dass sie sich der schriftlichen Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes anschließen.

2. Beratungsergebnisse

a) Allgemeines

Vonseiten der Landesregierung ist vom Innen- und vom Justizministerium schriftlich ausgeführt worden, dass weder aus rechtsförmlicher noch aus verfassungsrechtlicher Sicht Bedenken gegen den Gesetzentwurf auf Drucksache 5/4192 bestehen.

Während der abschließenden Beratungen ist vonseiten der Koalitionsfraktionen zum Ausdruck gebracht worden, dass mit der im Änderungsantrag formulierten Regelung eine klare, an die Formulierung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz angepasste Regelung vorliege. Diese enthalte das Neuverschuldungsgebot samt zweier Ausnahmen, der notlagebezogenen sowie der konjunkturschwankungsbedingten Kreditaufnahme.

Vonseiten der Fraktion DIE LINKE wurde betont, dass sie dringenden Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung sehe. Eine Gefahr für die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene bestehe insbesondere für die freiwilligen Aufgaben. Zu dem Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, CDU und FDP hat die Fraktion DIE LINKE ausgeführt, dass der Änderungsantrag keine wesentlichen Änderungen zum vorhergehenden Gesetzentwurf enthalte. Die Anpassung der Formulierung an das Grundgesetz sei vor dem Hintergrund der in der Anhörung angesprochenen Probleme nicht zielführend, zumal das Grundgesetz ohnehin auch für das Land Mecklenburg-Vorpommern gelte.

b) Änderungsanträge zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes der Fraktionen der SPD und CDU

Die Fraktion DIE LINKE hat beantragt, Artikel 1 wie folgt zu ändern:

„1. Nach Nummer 1 werden folgende Nummern 2 und 3 eingefügt:

2. Artikel 72 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

(3) Bevor durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden und Kreise unmittelbar berühren, sind diese oder ihre kommunalen Verbände rechtzeitig zu hören.

b) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden zu Absätzen 4 bis 6.

3. Artikel 73 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

Das Land garantiert den Gemeinden und Kreisen unabhängig von seiner eigenen Leistungsfähigkeit eine finanzielle Mindestausstattung. Diese muss die Kommunen in die Lage versetzen, neben den Pflichtaufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Aufgaben in einem der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemessenen Umfang zu erfüllen.

b) Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden Absätze 2 und 3.“

Der Ausschuss hat diesen Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP gegen eine Stimme der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD abgelehnt.

Die Fraktion DIE LINKE hat weiter beantragt, dass die bisherige Nummer 2 zur neuen Nummer 4 werde.

Der Ausschuss hat diesen Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP gegen eine Stimme der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD abgelehnt.

Die Fraktion DIE LINKE hat - vor dem Hintergrund der Ablehnung dieses Antrages nun bezogen auf die bisherige Nummer 2 - weiter beantragt:

„3. Die Nummer 2 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Satz wird zu Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

(2) Die Landesregierung berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtung aus Artikel 65 Absatz 2.“

Der Ausschuss hat diesen Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP gegen eine Stimme der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD abgelehnt.

Vor dem Hintergrund der Anhörung und der Beratungen im Ausschuss hatten die Fraktionen der SPD, CDU und FDP einen gemeinsamen Änderungsantrag eingebracht, mit dem sie beantragt haben, den Gesetzentwurf wie folgt zu fassen:

„Artikel 1 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Artikel 65 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Haushalt ist 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 für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach Satz 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.““

Zur Begründung ist darauf abgehoben worden, dass der neue Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in seiner Formulierung so weit als möglich an den Wortlaut des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes angeglichen werden sollte. Abweichungen gegenüber der grundgesetzlichen Regelung sollten nur vorgesehen werden, soweit sie redaktionell unumgänglich seien.

Der Ausschuss hat diesem Änderungsantrag mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP gegen eine Stimme der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD zugestimmt.

c) Zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU auf Drucksache 5/4192

Artikel 1

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP gegen eine Stimme der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD beschlossen, dem Landtag die Annahme des Artikel 1 des Gesetzentwurfes der Fraktionen der SPD und CDU in der geänderten Fassung und im Übrigen unverändert zu empfehlen.

Artikel 2

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP gegen eine Stimme der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD beschlossen, dem Landtag die unveränderte Annahme des Artikels 2 des Gesetzentwurfes der Fraktionen der SPD und CDU zu empfehlen.

d) Zur Beschlussempfehlung insgesamt

Die Beschlussempfehlung insgesamt ist mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP gegen eine Stimme der Fraktion DIE LINKE bei Abwesenheit der Fraktion der NPD angenommen worden.

Schwerin, den 17. Juni 2011

Detlef Müller
Berichterstatter