

GESETZENTWURF

der Fraktionen der SPD und CDU

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

A. Problem und Ziel

Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) sind die Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) bundesverfassungsrechtlich umgesetzt worden. Kernstück ist die in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz verankerte Schuldenregel. Danach müssen Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Art. 109 Absatz 3 Grundgesetz enthält das Gebot eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Nur für bestimmte, eng umrissene Ausnahmefälle sieht Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz die Möglichkeit einer Kreditaufnahme vor, nämlich bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, bei Naturkatastrophen und bei außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nähere Ausgestaltung dieser Ausnahmeregelungen ist den Ländern überlassen (vgl. Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz).

Der bisherige Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern enthält kein grundsätzliches Verbot struktureller Schulden, sondern lediglich eine Obergrenze, die sich an den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen orientiert; bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist eine darüber hinaus gehende Kreditaufnahme möglich. Diese Regelung ist mit der Vorgabe des Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz nicht mehr vereinbar und darf spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 nicht mehr angewendet werden (vgl. Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz).

Ohne eigene Regelungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern - insbesondere ohne die Schaffung von Ausnahmemöglichkeiten im Sinne des Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz im Landesrecht - würde nach Ablauf der Übergangsregelung in Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz ab dem Jahr 2020 das Verbot der Nettoneuverschuldung des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz in Mecklenburg-Vorpommern uneingeschränkt gelten. Der Haushaltsgesetzgeber könnte nicht mehr angemessen auf konjunkturell bedingte oder durch Notlagen ausgelöste Ausnahmefälle reagieren.

Der Landtag bekennt sich ausdrücklich zu den Grundsätzen, die den Ergebnissen der Föderalismuskommission II hinsichtlich einer Neuregelung der Verschuldungsgrenzen in Bund und Ländern zugrunde lagen. Die bislang geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme haben nicht verhindern können, dass die Schuldenlast in Bund und Ländern in der Vergangenheit stark angestiegen ist. Ziel der Grundgesetzänderungen im Bereich der Finanzverfassung war es daher, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern.

Bereits seit dem Jahr 2006 konnte Mecklenburg-Vorpommern ohne neue Schulden auskommen; seit dem Haushaltsanpassungsgesetz 2007 hat Mecklenburg-Vorpommern das Verbot der Nettoneuverschuldung in seine jeweiligen Haushaltsgesetze aufgenommen. Um auch in Zukunft eine zuverlässige, nachhaltige Finanzpolitik ohne neue Schulden zu gewährleisten und gleichzeitig den Vorgaben des Grundgesetzes gerecht zu werden, soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Schuldenbremse nunmehr als eigene Regelung in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verankert werden.

B. Lösung

Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird neu gefasst; in diese Vorschrift wird die Schuldenregel für Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen. Der Wortlaut des neuen Artikels 65 Absatz 2 orientiert sich am Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes.

Die Schuldenregelung gilt ab dem Haushaltsjahr 2020 (siehe Artikel 2 zum Inkrafttreten).

Der neue Artikel 79a erhält eine Übergangsregelung. Danach sind die Haushalte bis zum Haushaltsjahr 2019 so aufzustellen, dass die Vorgabe des neuen Artikels 65 Absatz 2 ab 2020 erfüllt wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Notwendigkeit der Regelung

Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern steht im Widerspruch zu Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes und wäre ab 2020 nicht mehr anwendbar. Eine grundgesetzkonforme Änderung ist zum Zwecke der Schaffung einer landesrechtlichen Regelung, die eine Kreditaufnahme in besonderen Krisenfällen oder Notlagen ab dem Haushaltsjahr 2020 ermöglicht, geboten. Die Basis hierfür wird in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern gelegt, deren (landes-)verfassungskonforme Ausgestaltung dann in einem einfachen Gesetz erfolgen kann.

E. Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen

1 Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

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.

2 Vollzugaufwand

Es entsteht kein Vollzugaufwand.

F. Sonstige Kosten

Keine. Die Änderung der Verfassung hat keine unmittelbare Auswirkung auf Dritte oder auf die Wirtschaft im Allgemeinen.

G. Bürokratiekosten

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

ENTWURF

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

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 (GVOBl. M-V S. 372), die zuletzt durch Gesetz vom 3. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 371) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 65 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind nur zulässig, soweit diese zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer gegenüber einem mehrjährigen Vergleichszeitraum abweichenden konjunkturellen Entwicklung oder zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen, dringend geboten sind. Die nach Satz 2 zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

2. Nach Artikel 79 wird folgender Artikel 79a eingefügt:

„Artikel 79a Übergangsregelung

Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Artikel 1 Nummer 1 tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.
Im Übrigen tritt dieses Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Dr. Norbert Nieszery und Fraktion

Harry Glawe und Fraktion

Begründung:

A. Allgemeines

Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) sind die Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) bundesverfassungsrechtlich umgesetzt worden. Kernstück ist die in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz verankerte Schuldenregel. Danach müssen Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz enthält das Gebot eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Nur für bestimmte, eng umrissene Ausnahmefälle sieht Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz die Möglichkeit einer Kreditaufnahme vor, nämlich bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, bei Naturkatastrophen und bei außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nähere Ausgestaltung dieser Ausnahmeregelungen ist den Ländern überlassen (vgl. Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz).

Der bisherige Artikel 65 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern enthält kein grundsätzliches Verbot struktureller Schulden, sondern lediglich eine Obergrenze, die sich an den Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen orientiert; bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist eine darüber hinaus gehende Kreditaufnahme möglich. Diese Regelung ist mit der Vorgabe des Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz nicht mehr vereinbar und darf spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 nicht mehr angewendet werden (vgl. Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz). Ohne eigene Regelungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern - insbesondere ohne die Schaffung von Ausnahmemöglichkeiten im Sinne des Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz im Landesrecht - würde nach Ablauf der Übergangsregelung in Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz ab dem Jahr 2020 das Verbot der Nettoneuverschuldung des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz in Mecklenburg-Vorpommern uneingeschränkt gelten. Der Haushaltsgesetzgeber könnte nicht mehr angemessen auf konjunkturell bedingte oder durch Notlagen ausgelöste Ausnahmefälle reagieren.

Der Landtag bekennt sich ausdrücklich zu den Grundsätzen, die den Ergebnissen der Föderalismuskommission II hinsichtlich einer Neuregelung der Verschuldungsgrenzen in Bund und Ländern zugrunde lagen. Die bislang geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme haben nicht verhindern können, dass die Schuldenlast in Bund und Ländern in der Vergangenheit stark angestiegen ist. Ziel der Grundgesetzänderungen im Bereich der Finanzverfassung war es daher, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern.

Bereits seit dem Jahr 2006 konnte Mecklenburg-Vorpommern ohne neue Schulden auskommen; seit dem Haushaltsanpassungsgesetz 2007 hat Mecklenburg-Vorpommern das Verbot der Nettoneuverschuldung in seine jeweiligen Haushaltsgesetze aufgenommen. Um auch in Zukunft eine zuverlässige, nachhaltige Finanzpolitik ohne neue Schulden zu gewährleisten und gleichzeitig den Vorgaben des Grundgesetzes gerecht zu werden, soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Schuldenbremse nunmehr als eigene Regelung in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verankert werden.

B. Zu einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Vorschrift des Artikels 65 Absatz 2 wird neu gefasst. Der Wortlaut ist eng an dem Wortlaut des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz ausgerichtet und enthält damit für den Landesgesetzgeber die Ermächtigung, innerhalb der durch das Grundgesetz gesetzten Grenzen Ausnahmeregelungen zum Schuldenverbot einschließlich notwendiger Tilgungsregelungen zu schaffen.

Das betrifft in erster Linie die „Berücksichtigung der Auswirkungen einer gegenüber einem mehrjährigen Vergleichszeitraum abweichenden konjunkturellen Entwicklung“. Damit soll dem Land bei einem deutlichen konjunkturellen Abschwung die Möglichkeit gegeben werden, angemessen zu reagieren. Die „symmetrische Berücksichtigung“ bedeutet aber zugleich, dass bei gutem Konjunkturverlauf das Volumen der in der Krise aufgenommenen Kredite wieder zurückgeführt werden muss, damit in der Gesamtwirkung keine neuen dauerhaften Schulden mehr entstehen. Denn Kernpunkt der Schuldenbremse ist die Verhinderung einer weiteren Netto-Neuverschuldung und damit eines Anstiegs der Gesamtverschuldung.

Der Anknüpfungspunkt „mehrwähriger Vergleichszeitraum“ soll verhindern, dass bereits bei einem konjunkturellen Rückgang nur gegenüber dem Vorjahr von einer „Krise“ ausgegangen wird, um eine Kreditaufnahme zu rechtfertigen. Eine Konjunkturkrise ergibt sich aber erst aus der Relation eines - erheblich abweichenden - Jahresverlaufs zu einem längerfristigen Konjunkturverlauf; kleinere Schwankungen sind als normal anzusehen und lassen keine besonderen Maßnahmen als „dringend geboten“ erscheinen.

Die Kriterien, nach denen sich eine gegenüber einem mehrjährigen Vergleichszeitraum abweichende konjunkturelle Entwicklung bestimmen lässt, sind in einem Landesgesetz zu konkretisieren. Ebenso sind die Modalitäten für die Tilgung der konjunkturell bedingt aufgenommenen Kredite durch Gesetz zu bestimmen.

Des Weiteren enthält die Regelung die Möglichkeit, in Fällen von Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen einen außerordentlichen Finanzbedarf auch mittels Kreditaufnahme auszugleichen. Es handelt sich in diesen Fällen um schwerwiegende Ereignisse, die nicht vorhersehbar und damit auch nicht planbar sind und für die typischerweise im Haushalt keine Vorsorge getroffen werden kann. Hier wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in solchen Fällen - insbesondere bei Katastrophen - kurzfristige Maßnahmen seitens des Landes zur Schadensbegrenzung oder Schadensbeseitigung erforderlich sein können, die die Finanzierungsmöglichkeiten des Haushalts im Haushaltsjahr übersteigen. Die aufgenommenen Kredite sind anschließend zu tilgen; hierfür bedarf es ebenfalls einer gesetzlichen Tilgungsregelung.

Die Neufassung des Artikels 65 Absatz 2 tangiert nicht den Regelungsbereich des bisherigen Absatzes 1, der allgemein den Gesetzesvorbehalt für die Aufnahme von Krediten beinhaltet. Denn auch bei Anwendung der neuen Kreditregelung des Absatzes 2 bedarf es - bei Vorliegen der besonderen Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme - einer der Höhe nach bestimm- baren oder bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Im Übrigen bleibt die Aufnahme von sog. Kassenverstärkungskrediten unberührt.

Die neue Regel gilt nur für Schulden, die ab dem Zeitpunkt der Anwendung der Schuldenregelung aufgenommen werden (vgl. dazu Artikel 2 zum Inkrafttreten). Kreditaufnahmen zur Tilgung bereits bestehender Schulden („Anschlusskredite“) bleiben davon unberührt.

Der Grundsatz des Verbots der Netto-Neuverschuldung bezieht sich auf den Landeshaushalt und gilt im Übrigen unabhängig von der Form des staatlichen Rechnungswesens.

Zu Nummer 2

Die Vorschrift steht im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten gemäß Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetzes. Diese Regelungen greifen den maximal vom Bundesgesetzgeber in Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz eingeräumten Übergangszeitraum auf, um dem Land die Möglichkeit zu geben, seine Haushalte sukzessive so einzurichten, dass die Anwendung der Schuldenregel ab 2020 möglich ist. Hieraus erwächst zugleich aber auch die Verpflichtung des Landes, seine Haushalte an der Zielstellung 2020 auszurichten.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.