



HESSISCHER LANDTAG

06. 12. 2010

Dem
Haushaltsausschuss und
dem Hauptausschuss
überwiesen

Änderungsantrag der Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu dem Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU und der FDP**

**für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen
(Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende
Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse)**

Drucksache 18/2732

Der Landtag wolle beschließen:

Der Gesetzentwurf wird wie folgt geändert:

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229, GVBl. 1947 S. 106, 1948 S. 68), zuletzt geändert durch Gesetze vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626, 627, 628), wird wie folgt geändert:

1. Art. 141 erhält folgende Fassung:

"Artikel 141

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

(2) Art. 137 Abs. 5 bleibt unberührt.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz."

2. Art. 161 erhält folgende Fassung:

"Artikel 161

"Art. 141 in der ab dem (*einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes*) geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin ist Art. 141 in der bis zum (*einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes*) geltenden Fassung anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Art. 141 Abs. 1 in der ab dem (*einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes*) geltenden Fassung erfüllt wird."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil:

I.

Die Schulden des Bundes und der Länder sind in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Allein in der Zeit zwischen 2000 und 2009 sind sie um mehr als 40 v.H. gestiegen und erreichten im Juni 2010 nahezu 1.600 Mrd. €. In Hessen ist eine vergleichbare Entwicklung zu beobachten mit der Folge, dass die Verschuldung zur Jahresmitte 2010 bei annähernd 34,4 Mrd. € lag. Schon die Zinsbelastung beträgt im Jahre 2010 allein für den Bund nahezu 37 Mrd. €; für Hessen liegt sie bei derzeit etwa 1,5 Mrd. €.

In gemeinsamer Verantwortung für kommende Generationen muss diese Entwicklung gestoppt werden.

Bund und Länder werden deshalb große Anstrengungen unternehmen müssen, um nicht nur die Zinslasten, sondern auch die Verbindlichkeiten selbst zu verringern. Als erster Schritt in diese Richtung soll in die Verfassung des Landes Hessen das grundsätzliche Verbot aufgenommen werden, den Haushalt des Landes durch Kredite auszugleichen.

Zwar gibt die Verfassung des Landes Hessen (HV) in ihrem Art. 141 schon jetzt dem Gesetzgeber auf, dass er Kredite nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu sogenannten werbenden Zwecken aufnehmen darf. Damit ist eine Verschuldung nur gestattet, wenn die Einnahmen des Landes aus unvorhersehbaren Gründen für den Haushaltsausgleich nicht genügen. Selbst in einem solchen Fall dürfen die Kredite in der Regel aber nur zur Finanzierung von Investitionen und nicht zur Deckung laufender Ausgaben eingesetzt werden.

Trotz dieser Verfassungsbestimmung hat sich jedoch gezeigt, dass diese und die vergleichbaren Regelungen des Bundes und der anderen Länder die Aufnahme neuer Schulden zur Finanzierung der Haushalte nicht nachhaltig begrenzen können. Eine solche Entwicklung kann und darf sich nicht fortsetzen. Deshalb muss alles getan werden, um das weitere Anwachsen der Staatsverschuldung zu beenden und sie schließlich auch zurückzuführen.

Bund und Länder haben daher im Jahre 2009 in einer gemeinsamen Anstrengung das Grundgesetz geändert und die Verschuldungsregeln zunächst für den Bund, aber ebenso für alle Länder deutlich verschärft. Seither verpflichtet das Grundgesetz die Länder, ihre Haushalte ab dem Jahre 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Nur in einigen wenigen, vom Grundgesetz ausdrücklich bezeichneten Punkten bleibt es den Ländern überlassen, von dieser Vorgabe abzuweichen und die zulässigen Ausnahmen näher auszugestalten.

Der Bund hat diese Ausnahmeregeln für sich bereits in das Grundgesetz aufgenommen. Würde das Land Hessen nicht auch durch eigene Regelungen diese Ausnahmen vorsehen, würde ab dem Jahre 2020 in Hessen ausnahmslos das absolute Schuldenverbot gelten. Dann könnte das Land aber auf Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notfälle oder einen deutlich abweichenden Konjunkturverlauf nicht mehr reagieren. Eine solche Situation wäre staatspolitisch nicht zu verantworten. Für Sonderfälle extremer Belastungen des Landeshaushalts muss daher Vorsorge getroffen werden. An der Verbindlichkeit des Verschuldungsverbotes ändert sich dadurch nichts. In Verantwortung für kommende Generationen ist die Einfügung dieser Schuldenbremse in das hessische Landesrecht geboten.

Die neue Verfassungsbestimmung soll die bisherige Regelung ersetzen und die Verpflichtung des Landes zu einem weitgehend schuldenfreien Haushalt sowie die Ablösung der noch geltenden, großzügigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe deutlich machen. In Zukunft werden Ausnahmen nur noch bei Naturkatastrophen oder solchen außergewöhnlichen Notsituationen erlaubt sein, die die Staatsfinanzen erheblich beeinträchtigen und auf die der Staat keinen

Einfluss nehmen kann. Auch wenn die konjunkturelle Entwicklung von ihrem normalen Auf und Ab deutlich abweicht, kommt eine Kreditaufnahme in Betracht. Sie ist aber nur unter der Voraussetzung zulässig, dass die Rückführung des Kredits in der Phase konjunktureller Erholung sichergestellt ist.

Um die Verfassung in diesem Sinne auf die aktuellen Erfordernisse einstellen zu können, ist der Landtag auf die Zustimmung der Bürger angewiesen; denn Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen von den Wählern bestätigt werden, um wirksam werden zu können.

Das Grundgesetz lässt den Ländern bis zum Ende des Jahres 2019 Zeit, ihre Haushaltsführung der Schuldenbremse anzupassen, sodass sie erst danach ihre volle Wirksamkeit entfaltet. Es liegt jedoch auf der Hand, dass sich die Neuverschuldung auch in Hessen nicht innerhalb einiger weniger Jahre vollständig zurückführen lässt. Die erforderlichen Maßnahmen müssen möglichst frühzeitig vorbereitet und sozial verträglich ausgestaltet werden. Es wird daher eine besondere Herausforderung der kommenden Jahre sein, den Landeshaushalt auf das bevorstehende Kreditaufnahmeverbot vorzubereiten.

II.

Ziel der Verfassungsänderung ist es, in Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit des Landeshaushaltes zu verbessern.

Das Ergebnis der jüngsten Föderalismusreform durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) verpflichtet in Art. 109 Abs. 3 GG Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Lediglich für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2019 dürfen die Länder auf der Grundlage ihres bisher geltenden Verfassungs- und Haushaltsrechts noch hiervon abweichen. Schon jetzt haben sie indessen ihre Haushalte so aufzustellen, dass sie spätestens nach Ablauf dieses Zeitraums auf eine Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich nicht mehr angewiesen sein werden (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG). Die Kreditfinanzierung wird künftig nur in besonderen Ausnahmefällen und auch nur dann zulässig sein, wenn das Landesrecht sie ausdrücklich vorsieht. Diese Ausnahmen beschreibt das Grundgesetz abschließend:

Die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung dürfen die Länder berücksichtigen, müssen bei der Ermächtigung zur Kreditaufnahme aber sicherstellen, dass der zusätzlichen, durch den Konjunkturabschwung bedingten Kreditaufnahme die Pflicht zur Einbeziehung konjunkturell bedingter Überschüsse im Aufschwung gegenübersteht. Damit soll sichergestellt sein, dass die Kreditaufnahme im Abschwung mittel- bis langfristig durch Überschüsse im Aufschwung gleichsam symmetrisch ausgeglichen wird (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

Zum anderen können die Länder Ausnahmeregelungen über die Kreditaufnahme bei solchen Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen vorsehen, die sich staatlicher Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang dürfen Kredite nur unter der Voraussetzung zugelassen werden, dass die entsprechende Beschlussfassung mit einer Tilgungsregelung verbunden wird (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG).

III.

Das grundsätzliche Verbot des Haushaltsausgleichs durch Kredite gilt für die Länder unmittelbar, nur über die Zulassung und Ausgestaltung der noch gestatteten Ausnahmen entscheiden sie in eigener Zuständigkeit. Ob und in welchem Umfang sie derartige Regeln in ihre Verfassungen aufnehmen, dem einfachen Gesetzgeber überlassen oder gänzlich auf sie verzichten, legt das Grundgesetz nicht fest und bleibt den Ländern vorbehalten. Mit der ausdrücklichen Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in die Verfassung des Landes Hessen, die nur mit Zustimmung des Volkes möglich ist, macht der Verfassungsgeber deutlich, dass diese Schuldenregelung in Hessen auch unabhängig von ihrer Normierung im Grundgesetz gelten soll. Dadurch wird ermöglicht, dass das Land in Situationen besonderer Belastung auch ab dem Jahre 2020 handlungsfähig bleibt.

IV.1

Gegenwärtig dürfen nach Art. 141 HV im Wege des Kredits Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Diese allgemeine verfassungsrechtliche Kreditermächtigung und -begrenzung wird durch die beschriebene Änderung des Grundgesetzes wegen dessen Vorrang gegenüber dem Landesrecht ohne Weiteres gegenstandslos (Art. 31 GG). Im Wortlaut einer formal unveränderten Landesverfassung käme das jedoch nicht zum Ausdruck. Art. 141 HV soll daher in der Form des Art. 123 Abs. 1 HV geändert werden, um den offenkundigen Widerspruch zwischen dem Verfassungstext und der tatsächlichen Rechtslage zu beheben.

Auch die vom Grundgesetz zugelassenen Sonderfälle eines ausnahmsweise gestatteten Haushaltsausgleichs durch Kredite sollen dann zum Inhalt der Verfassung werden. Sie kommt damit ihrem Auftrag nach, einen Kernbestand des Landeshaushaltsrechts in seiner Verbindlichkeit für den Landesgesetzgeber verlässlich abzubilden. Dabei ist von den nach dem Grundgesetz zulässigen Regelungsoptionen schon deshalb Gebrauch zu machen, weil dem Land andernfalls die Möglichkeit fehlen würde, auf extreme Haushaltsbelastungen jenseits der zyklischen Konjunkturverläufe flexibel und angemessen zu reagieren. Als sachlich gebotener Standort dieser ohnehin ausfüllungsbedürftigen Kreditermächtigungen kommt zuvörderst ebenfalls die Landesverfassung in Betracht. Hier finden sich dann vollständig die grundgesetzlich gebotenen Rahmenbedingungen des Landeshaushalts, während der notwendige Gesetzesvorbehalt dem Gesetzgeber die Ausgestaltung der Einzelheiten überlässt.

IV.2

Diese Zuweisung der normativen Grundlagen an die Landesverfassung gewährleistet zudem die Möglichkeit verfassungsrechtlicher Kontrolle gerade durch den Staatsgerichtshof des Landes Hessen als Landesverfassungsgericht.

Anders als im Falle von Ausnahmeregelungen ausschließlich auf der Ebene des Landesgesetzes, die im Streitfall nur am Grundgesetz zu messen und vom Bundesverfassungsgericht zu überprüfen wären, stellt die vorgesehene Verfassungsänderung dem Staatsgerichtshof landesrechtliche Maßstäbe für die verfassungsrechtliche Prüfung der Ausführungsgesetze und des Haushaltsvollzuges zur Verfügung. Unter diesem Gesichtspunkt ist es in erster Linie das Parlament, das diese Prüfkompetenz des Staatsgerichtshofes wird in Anspruch nehmen können. Damit stellt die Verfassungsänderung zur Schuldenbremse sicher, dass die nachhaltige Einschränkung der Kreditaufnahme zur Ausfüllung von Deckungslücken auch in Hessen diejenige Wirksamkeit entfaltet, die in Verantwortung vor kommenden Generationen mit der Föderalismusreform und der Änderung des Grundgesetzes beabsichtigt ist.

B. Besonderer Teil:

Zu Art. 1 Nr. 1:

1. Art. 141 Abs. 1 formuliert zwei Grundsätze mit Verfassungsrang:

Der Landeshaushalt muss künftig ohne zusätzliche Verschuldung ausgeglichen werden. Zugleich sind Landtag und Landesregierung aufgerufen, die für die Aufgabenerfüllung des Landes erforderlichen Mittel bereitzustellen und in der Weise über sie zu verfügen, dass der Haushaltsausgleich ohne Netto-Kreditaufnahme gelingen kann.

Eine verantwortungsvolle Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben muss Grundlage jeder Haushaltspolitik sein, die nicht nur den Erfordernissen des Tages gerecht werden und aktuelle Bedürfnisse befriedigen will, sondern auch die Chancen und Risiken künftiger Entwicklungen in den Blick nimmt. Dass das grundsätzliche Verschuldungsverbot diesen Verfassungsauftrag für den Landtag als Haushaltsgesetzgeber und für die Landesregierung bei der Einbringung wie bei der Ausführung des Haushaltes unberührt lässt, wird eigens klargestellt.

2. Art. 141 Abs. 2 macht deutlich, dass das Verschuldungsverbot des Abs. 1 die finanzielle Fürsorgepflicht des Landes gegenüber den Kommunen nicht einschränkt. Das Verbot der Netto-Kreditaufnahme gilt ausschließlich für den Landeshaushalt. Vorgaben für die Verwendung der Haushaltsmittel begründet dieses Verbot nicht, bestehende Finanzierungsverpflichtungen des Landes bleiben unberührt. Das gilt auch insoweit, als das Land durch Art. 137 Abs. 5 seiner Verfassung

verpflichtet wird, im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern und ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen. Es entspricht der Bedeutung der Gemeinden und Gemeindeverbände, diese von dem Kreditaufnahmeverbot nicht betroffene Finanzierungsverantwortung des Landes aus Anlass der aktuellen Verfassungsänderung in Erinnerung zu rufen. Damit wird klargestellt, dass die zur Einhaltung der Schulden- grenze notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht zu einer Lastenverschiebung führen dürfen, die gerade die kommunale Ebene in besonderer Weise belastet. Andererseits bleibt es bei der Verfassungspflicht des Landes, sämtliche in seine Verantwortung fallenden Aufgaben in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Haushaltsgesetzes wahrzunehmen und hierfür nach dem Maß seines Leistungsvermögens die notwendigen Mittel bereitzustellen. Ein Vorrang der Gemeinden und Gemeindeverbände über die ihnen gegenüber bereits bestehende Finanzierungsverantwortung hinaus wird daher nicht begründet.

3. Art. 141 Abs. 3 lässt ausnahmsweise eine vorübergehende Verschuldung zu, wenn die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von der normalen konjunkturellen Auf- und Abwärtsbewegung abweicht. In diesem Fall darf das Land im Interesse der Arbeitnehmer und der Wirtschaft Kredite aufnehmen, die dann jedoch in Phasen konjunktureller Erholung wieder getilgt werden müssen. Damit soll mittel- bis langfristig gewährleistet werden, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch die Tilgungsleistungen aufgrund der Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden.
4. Die Ausnahmeregelung des Art. 141 Abs. 4 fasst die Möglichkeit ins Auge, dass Naturkatastrophen, also etwa extreme Hochwasser, Unwetter, Dürren oder Massenerkrankungen, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes im Rahmen seiner planmäßigen Haushaltswirtschaft überfordern können. Dasselbe lässt sich auch bei außergewöhnlichen Notsituationen wie schwersten Unfällen mit weitreichenden Folgen und großer Bedeutung für die Öffentlichkeit, aber ebenso bei einer plötzlichen und schwerwiegenden Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe wie im Fall einer Finanzkrise nicht ausschließen, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Landes zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebieten kann.
Die Mittel, die das Land in derartigen Sonderfällen zur Schadensverhinderung und -beseitigung benötigt, darf es sich ausnahmsweise im Kreditwege beschaffen. Dann muss es diese Kredite aber, um eine weiteres Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern, in angemessener Zeit zurückführen und hierfür schon bei der Kreditaufnahme eine verbindliche Tilgungsregelung vorsehen.
5. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein, die in Abs. 1 vorgeschriebene Schuldenbremse insbesondere für die in Abs. 3 und 4 zugelassenen Abweichungsfälle näher auszugestalten. Dafür ist der Vorbehalt eines Ausführungsgesetzes in Art. 141 Abs. 5 erforderlich.
6. Art. 161 entspricht den Vorgaben des Grundgesetzes. Danach hat das Land seine Haushalte schon heute so aufzustellen, dass sie ab dem Jahre 2020 nicht mehr durch Kredite finanziert werden müssen. Es wird darüber hinaus verpflichtet, bereits ab dem Haushaltsjahr 2011 mit dem Abbau seines Defizits zu beginnen.

Wiesbaden, 2. Dezember 2010

Für die Fraktion der CDU
Der Fraktionsvorsitzende:
Dr. Wagner (Lahntal)

Für die Fraktion der SPD
Der Fraktionsvorsitzende:
Schäfer-Gümbel

Für die Fraktion
der FDP
Der Fraktionsvorsitzende:
Rentsch

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:
Al-Wazir