



HESSISCHER LANDTAG

16. 04. 2013

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung

A. Problem

Der nach der Volksabstimmung vom 27. März 2011 neu gefasste Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (HV) verpflichtet das Land, seine Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Kreditaufnahmen bei einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage und in außergewöhnlichen Notfällen bleiben unter der Maßgabe, dass auch die Rückführung dieser Kredite sichergestellt ist, weiterhin zulässig. In der den Art. 141 HV ergänzenden Übergangsvorschrift in Art. 161 HV wird darüber hinaus festgelegt, dass das Land mit der Rückführung der Ausgangverschuldung im Jahr 2011 beginnen muss und die Haushalte so aufzustellen sind, dass spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Art. 141 Abs. 1 HV eingehalten werden können.

Die nähere Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben bleibt nach Art. 141 Abs. 5 HV dem Gesetzgeber vorbehalten. Mit dem Inkrafttreten des Europäischen Fiskalpakts zum 1. Januar 2013 und dem auf Bundesebene im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gesetzentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes herrscht nunmehr hinreichend Klarheit, um das vorgesehene Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse beim Landtag einzubringen.

B. Lösung

Gesetzliche Ausgestaltung der hessischen Schuldenbremse, mit der die verfassungsrechtlichen Vorgaben konkretisiert werden und zudem ein verbindlicher Abbaupfad für die bestehende Neuverschuldung festgelegt wird.

C. Befristung

Aufgrund der dauerhaft angelegten Verfassungsvorgaben in Art. 141 HV kommt eine Befristung des Gesetzes nicht in Betracht.

D. Alternativen

Verzicht auf das Gesetz bis zum Ende des Übergangszeitraums nach Art. 161 HV und damit gleichzeitig auf die gesetzliche Festlegung eines verbindlichen Abbaupfads für die bestehende Neuverschuldung.

E. Kosten

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung

Das Gesetz schränkt, wie von der Verfassung des Landes Hessen gefordert, die Kreditfinanzierungsspielräume des Landes dauerhaft ein. Es zwingt darüber hinaus dazu, die derzeit bestehende strukturelle Neuverschuldung im Landeshaushalt in den kommenden Jahren schrittweise zu reduzieren, um bereits im Jahr 2019 - und damit ein Jahr vor Ende der von der Verfassung eingeräumten

Übergangsfrist - einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die Umsetzung der zur Einhaltung der Vorgaben erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen bleibt hierbei den jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten.

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung

Das Verbot einer strukturellen Neuverschuldung des Landes führt perspektivisch zu einer Verbesserung des Eigenkapitals des Landes.

3. Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung

Die Finanzplanung muss und wird sich an dem gesetzlich vorgegebenen Abbaupfad orientieren.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Schuldenbremse der Hessischen Verfassung gilt unmittelbar nur für das Land. Von der dadurch erreichten verbesserten Finanzlage des Landes werden perspektivisch auch die hessischen Kommunen profitieren.

F. Auswirkungen, die Frauen anders oder in stärkerem Maße betreffen als Männer

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung
des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur
Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung**

Vom

**Artikel 1
Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung
des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz)**

§ 1

Grundsätze für die Veranschlagung
von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dabei sind die Einnahmen und die Ausgaben um finanzielle Transaktionen nach § 4 sowie um die Zuführungen zum und die Entnahmen aus dem Sondervermögen "Versorgungsrücklage des Landes Hessen" zu bereinigen.

(2) Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende negative wirtschaftliche Entwicklung erwartet, ist eine Kreditaufnahme in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zulässig. Ist mit einer positiven Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage zu rechnen, sind konjunkturbedingte Überschüsse in Höhe der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zu bilden.

(3) Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen des Landes und Sondervermögen sind ausgeschlossen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

§ 2

Ausnahmesituationen

Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können aufgrund eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags abweichend von § 1 Abs. 1 Einnahmen aus Krediten vorgesehen werden. In den Beschluss ist ein Tilgungsplan aufzunehmen, der sicherstellt, dass die nach Satz 1 aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden. Dieser Zeitraum ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme sowie der konjunkturellen Situation zu bestimmen. Die vollständige Tilgung soll regelmäßig über einen Zeitraum von sieben Jahren erfolgen.

§ 3

Kreditermächtigung

(1) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben unter den Voraussetzungen der §§ 1 und 2,
2. zur fortlaufenden Anschlussfinanzierung bestehender Kredite am Kapitalmarkt, wobei eine angemessene Reduzierung des Schuldenstandes des Landes anzustreben ist, und
3. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite); soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden.

Kassenverstärkungskredite nach Satz 1 Nr. 3 dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(2) Ist bis zum Schluss eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht verkündet, ist bis zu seinem Inkrafttreten die Landesregierung nach Art. 140 der Verfassung des Landes Hessen ermächtigt, Kredite nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 aufzunehmen. Das im letzten Haushaltsgesetz bewilligte Kassenkreditvolumen gilt fort.

§ 4

Finanzielle Transaktionen

Finanzielle Transaktionen im Sinne des § 1 Abs. 1 sind Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, Einnahmen aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Vergabe von Darlehen.

§ 5

Konjunkturkomponente

(1) Zur Feststellung der Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage auf den Landeshaushalt ermittelt das Finanzministerium eine Konjunkturkomponente. Bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage können in Höhe der Konjunkturkomponente Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden, soweit zum Ausgleich der konjunkturbedingten Mindereinnahmen keine zweckentsprechenden Rücklagen zur Verfügung stehen. Die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse sind zur Tilgung bestehender konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu veranschlagen; danach verbleibende Beträge sind einer zweckgebundenen Rücklage zuzuführen.

(2) Die Konjunkturkomponente besteht aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente nach Abs. 3 und der Steuerabweichungskomponente nach Abs. 4. Die zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme oder der konjunkturbedingte Überschuss ergibt sich aus der um die Steuerabweichungskomponente bereinigten Ex-ante-Konjunkturkomponente.

(3) Die Ex-ante-Konjunkturkomponente wird einmalig bei der Haushaltsaufstellung entsprechend dem für den Bundshaushalt aufgrund von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Artikel 115-Gesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704) geltenden Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt.

(4) Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen für das kommende Haushaltsjahr (Basissteuern) und der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen bis zum Abschluss des Haushaltsjahres. Die Basissteuern werden regelmäßig auf der Grundlage der Frühjahrs-Steuerschätzung des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres ermittelt. Die Steuereinnahmen sind hierbei auf derselben gesamtwirtschaftlichen Projektion zu schätzen, auf deren Grundlage auch die Berechnung der Ex-ante-Konjunkturkomponente beruht. Die Differenz nach Satz 1 ist um die Auswirkungen von Rechtsänderungen auf die Steuereinnahmen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres kassenwirksam werden, zu bereinigen. Von den Steuereinnahmen sind die Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich und die Steuerverbundmasse nach § 2 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2012 (GVBl. S. 643), in Abzug zu bringen.

(5) Das Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.

§ 6

Konjunkturausgleichskonto

Die sich nach § 5 Abs. 2 nach Abschluss des Haushaltsjahres ergebende Konjunkturkomponente ist bis zum 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres auf einem Konjunkturausgleichskonto zu erfassen.

§ 7 Kontrollkonto

(1) Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von dem Betrag ab, der sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt nach § 1 ergibt, wird diese Abweichung bis zum 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) erfasst. Soweit in einer erhöhten Kreditaufnahme des Jahres zugleich auch Kredite aufgrund einer Ausnahme nach § 2 enthalten sind, sind diese vor Aufnahme in das Kontrollkonto zu bereinigen.

(2) Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Betrag in Höhe von 5 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen des Landes nach § 5 Abs. 4 Satz 5 der dem Haushalt vorangegangenen drei Haushaltsjahre nicht überschreiten.

§ 8 Abweichungsrechte bei Nachtragshaushaltsgesetzen

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann die nach § 1 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 Prozent der im Haushaltsplan veranschlagten Steuereinnahmen des Landes nach § 5 Abs. 4 Satz 5 erhöht werden. In diesem Nachtrag dürfen keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen.

§ 9 Unterrichtung des Landtages

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag bis zum 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres über

1. den Vollzug der Tilgungspläne nach § 2 Satz 2,
2. die Veränderung und den Bestand des Konjunkturausgleichskontos nach § 6,
3. die Veränderung und den Bestand des Kontrollkontos nach § 7 und
4. die Umsetzung der nach § 7 Abs. 2 erforderlichen Anpassungsschritte.

§ 10 Prüfungsrechte des Rechnungshofes

Die Prüfungsrechte des Rechnungshofs nach Teil V der Hessischen Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 15. März 1999 (GVBl. I S. 248), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2012 (GVBl. S. 290), bleiben unberührt.

§ 11 Übergangsregelung

Dieses Gesetz ist erstmals auf den Haushalt des Jahres 2015 anzuwenden. Abweichend von § 1 Abs. 1 beträgt die zulässige Kreditaufnahme

1. im Jahr 2015: vier Fünftel,
2. im Jahr 2016: drei Fünftel,
3. im Jahr 2017: zwei Fünftel,
4. im Jahr 2018: ein Fünftel

der um die Konjunkturkomponente nach § 5, den Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 4 sowie den Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen "Versorgungsrücklage des Landes Hessen" bereinigten Kreditaufnahme des Jahres 2014.

Artikel 2
Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung

Die Hessische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 15. März 1999 (GVBl. I S. 248), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. September 2012 (GVBl. S. 290), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 18 wie folgt gefasst:
"§ 18 (weggefallen)"
2. § 18 wird aufgehoben.

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung

1. Allgemeines

Art. 141 Abs. 1 der Hessischen Verfassung (HV) verpflichtet das Land, seine Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Verfassung enthält jedoch kein absolutes Verbot der Kreditaufnahme, sondern lediglich den Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Kreditaufnahmen bei einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage (Art. 141 Abs. 3 HV) und in außergewöhnlichen Notfällen (Art. 141 Abs. 4 HV) bleiben weiterhin zulässig. Allerdings gilt dies nur mit der Maßgabe, dass auch die Rückführung dieser Kredite sichergestellt ist. Mit dem Ausführungsgesetz werden die Regelungen des Art. 141 HV näher bestimmt und konkretisiert.

Das Ausführungsgesetz zur Hessischen Schuldenregel greift die Eckpunkte auf, auf die sich die Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Rahmen ihres Dringlichen Entschließungsantrags zur Ausgestaltung der Schuldenbremse in Hessen im Dezember 2010 verständigt haben (Landtags-Drs. 18/3492). Darüber hinaus trifft der Gesetzentwurf Regelungen zur Wahl eines konkreten Konjunkturbereinigungsverfahrens, zur Verankerung eines verbindlichen Abbaupfads zur Rückführung der (strukturellen) Nettokreditaufnahme auf null im Jahr 2019 sowie zur Einführung eines Konjunkturausgleichskontos.

Das Gesetz soll zum 1. Januar 2015 in Kraft treten und erstmals für das Haushaltsjahr 2015 Anwendung finden.

2. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1

Zu § 1

Abs. 1 Satz 1 enthält den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme aufzustellenden Haushalts und entspricht der Formulierung in Art. 141 Abs. 1 HV. Satz 2 regelt zum einen, dass der Ausgleich des Haushalts unter Bereinigung um die finanziellen Transaktionen erfolgt, die in § 4 näher bestimmt werden. Zum anderen ist eine Bereinigung um die Zuführungen und Entnahmen aus dem Sondervermögen "Versorgungsrücklage des Landes Hessen" vorgesehen mit der Folge, dass bis auf Weiteres eine Kreditfinanzierung der Zuführung des Landes zum Sondervermögen "Versorgungsrücklage" grundsätzlich möglich ist. Dies hat spiegelbildlich zur Konsequenz, dass Entnahmen aus dem Sondervermögen nicht zur Einhaltung der Vorgaben eines strukturell ausgeglichenen Haushalts eingesetzt werden können.

Für den Zeitraum nach Erreichung des strukturellen Haushaltsausgleichs ist unter Berücksichtigung einer Übergangsfrist von höchstens drei Jahren anzustreben, die Zuführungen zum Sondervermögen "Versorgungsrücklage des Landes Hessen" aus vorhandenen (strukturellen) Überschüssen zu bilden. Entnahmen aus dem bis dahin im Sondervermögen aufgebauten Vermögensbestand dürfen auch weiterhin nicht zur Einhaltung des strukturellen Neuverschuldungsverbots nach § 1 Abs. 1 Satz 1 eingesetzt werden.

Abs. 2 schreibt vor, dass die zulässige Kreditaufnahmegrenze in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung festzulegen ist. Wird eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage erwartet, sind der daraus resultierende konjunkturbedingte Kreditbedarf beziehungsweise die daraus resultierenden konjunkturbedingten Überschüsse zu berücksichtigen. Konjunkturbedingte Überschüsse sind danach entweder zur Tilgung vorangegangener konjunkturbedingter Kredite zu verwenden, andernfalls in eine Rücklage einzustellen. Durch die Konjunkturkomponente wird in konjunkturell schlechten Zeiten eine Verschuldungsmöglichkeit geschaffen, die sich bei einer wirtschaftlichen Erholung verringert und in wirtschaftlich guten Zeiten aufgrund der dann anfallenden Überschüsse in eine Tilgungspflicht mündet.

Die in Abs. 3 vorgesehene Regelung stellt klar, dass das grundsätzliche Verbot der Nettoverschuldung auch für Landesbetriebe, Hochschulen und Sondervermögen des Landes gilt. Damit wird der Gefahr einer Umgehung der Schuldenbremse über kreditfinanzierte Nebenhaushalte vorgebeugt.

Zu § 2

In § 2 wird entsprechend der Regelung in Art. 141 Abs. 4 HV die Möglichkeit eröffnet, im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Kredite aufzunehmen. Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Landes zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Allerdings setzt eine notlagenindizierte Kreditaufnahme drei Kriterien voraus, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Naturkatastrophen sind in Orientierung an der Staatspraxis zur Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).

Außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG, das heißt Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie bspw. die Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet;
- ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst.

Bei den Auswirkungen der zyklischen konjunkturellen Entwicklung handelt es sich demgegenüber um keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen Effekten ist im Rahmen der Schuldenregel ausschließlich durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und für etwaige vorbeugende Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation. Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 2 im Einzelfall erfordert - im Gegensatz zu üblichen Gesetzgebungsverfahren - einen Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. Durch die erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages soll die Hürde für eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 2 so weit erhöht werden, dass eine missbräuchliche Inanspruchnahme ausgeschlossen wird. Der Beschluss über die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 2 ist regelmäßig zusammen mit dem Beschluss über die Kreditaufnahme zu fassen.

Die Rückführung der nach § 2 zusätzlich aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu geschehen. Für die Angemessenheit des Rückführungszeitraums ist neben der zu berücksichtigenden Ausnahmesituation und dem Ausmaß der zusätzlichen Kreditaufnahme auch die Einschätzung der konjunkturellen Lage von Bedeutung. Grundsätzlich ist anzustreben, dass die vollständige Tilgung der aufgenommenen Kredite regelmäßig über einen Zeitraum von sieben Jahren erfolgt. Die Rückführungspflicht kann sowohl durch einnahmeseitige als auch durch ausgabeseitige Maßnahmen erfüllt werden.

Die Rückführungspflicht für die nach § 2 aufgenommenen zusätzlichen Kredite überlagert zwangsläufig die konjunkturelle Entwicklung. Andererseits stellt aber gerade die Rückführungspflicht sicher, dass die in der Ausnahmesituation aufgenommenen Schulden möglichst zeitnah zurückgeführt werden und kein Anreiz für eine extensive Auslegung der Ausnahmeregelung geschaffen wird. Die Rückführungspflicht binnen eines angemessenen Zeitraums muss dieses Spannungsfeld berücksichtigen.

Zu § 3

Die Regelung in Abs. 1 entspricht weitgehend dem geltenden § 18 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung; Nr. 2 macht zudem deutlich, dass die bestehenden Kredite des Landes fortlaufend revolvingend anschlussfinanziert werden dürfen. Gleichzeitig wird jedoch das Ziel definiert, möglichst eine Tilgung der bestehenden Altschulden zu erreichen.

Abs. 2 trifft Regelungen für den Fall, dass ein Haushaltsgesetz erst nach Beginn des Haushaltsjahres in Kraft tritt.

Zu § 4

§ 4 regelt das Nähere zur Bestimmung der finanziellen Transaktionen nach § 1 Abs. 1 Satz 2.

Die Berücksichtigung der finanziellen Transaktionen im Rahmen der Schuldenregel führt zu einer Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Dieser bildet die Grundlage für die Haushaltsüberwachung auf nationaler Ebene durch den Stabilitätsrat sowie auf europäischer Ebene im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des "Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion" (Fiskalpakt).

Als finanzielle Transaktionen werden in der VGR - und damit im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes - nicht vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben bezeichnet. Die für die Schuldenregel gewählte Definition folgt aus Gründen der Praktikabilität dem Konzept einer VGR-nahen Abgrenzung. Dabei werden nur solche finanziellen Transaktionen berücksichtigt, die den öffentlichen Haushalten über die entsprechenden Kennziffern des Gruppierungsplans unmittelbar entnommen werden können.

Finanzielle Transaktionen			
Ausgaben	Obergruppe	Einnahmen	Obergruppe
Erwerb von Beteiligungen	83	Veräußerung von Beteiligungen	Grp. 133
Tilgungen an den öffentlichen Bereich	58	Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich	31
Vergabe von Darlehen	85 und 86	Darlehensrückflüsse	17 und 18

Die Bereinigung um die finanziellen Transaktionen hat materiell zur Folge, dass der Erwerb von Beteiligungen, die Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich sowie die Vergabe von Darlehen auch künftig kreditfinanziert werden dürfen. Umgekehrt stehen Einnahmen, die aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes, aus Rückflüssen von Darlehen oder aus der Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich resultieren, nicht zur Einhaltung des strukturellen Neuverschuldungsverbots der Schuldenbremse zur Verfügung.

Zu § 5

In § 5 werden die Details der Ermittlung der Konjunkturkomponente geregelt, mit welcher die Höhe der zulässigen konjunkturbedingten Verschuldung bzw. der aus konjunkturellen Gründen zu erwirtschaftenden konjunkturbedingten Überschüsse ermittelt wird. Das Verfahren orientiert sich an der Vorgehensweise, die derzeit bereits im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung des Konsolidierungshilfegesetzes zur Anwendung kommt. Es basiert grundsätzlich auf dem Konjunkturbereinigungsverfahren, das für den Bundeshaushalt aufgrund von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 des Grundgesetzes i.V.m. Artikel 115-Gesetz gilt (EU-Verfahren). Um den betroffenen Ländern jedoch ein hohes Maß an Planungssicherheit bei der Umsetzung ihres gesetzlichen Abbaupfads zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu geben, verknüpft es das Bundesverfahren mit der Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahresverlauf.

Konkret setzt sich die Konjunkturkomponente aus zwei Bestandteilen, der Ex-ante-Konjunkturkomponente und einer Steuerabweichungskomponente, zusammen. Bei der Haushaltsaufstellung wird auf Basis des EU-Verfahrens die Ex-ante-Konjunkturkomponente ermittelt, welche den (zunächst) be-

stehenden zulässigen Kreditfinanzierungsspielraum bzw. die Höhe der zu bildenden konjunkturbedingten Überschüsse definiert. Parallel dazu wird der Wert der für das kommende Jahr zu erwartenden Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und kommunaler Steuerverbundmasse bestimmt. Diese "Basissteuern" bilden zugleich Ausgangspunkt und Vergleichsmaßstab der Steuerabweichungskomponente. Diese misst die bis zum Ende des Haushaltsjahres auftretenden, nicht steuerrechtsbedingten Abweichungen der tatsächlichen Steuereinnahmen von den bei der Haushaltsaufstellung erwarteten "Basissteuern". Dabei wird unterstellt, dass die gesamten, nicht steuerrechtsbedingten Abweichungen der Steuereinnahmen gegenüber dem Ausgangswert grundsätzlich konjunkturell verursacht sind.

Bei einer positiven Abweichung der Steuereinnahmen von dem in der Regel auf Basis der Frühjahrssteuerschätzung festgelegten Wert für die "Basissteuern" sind die sich daraus ergebenden Mehreinnahmen ausschließlich zur Abdeckung einer möglichen negativen Ex-ante-Konjunkturkomponente sowie zur Bildung von Überschüssen zu verwenden. Sie stehen damit nicht mehr - anders als bislang - zur Finanzierung von (zusätzlichen) Ausgaben zur Verfügung. Bei einer negativen Abweichung der Steuereinnahmen dürfen die Mindereinnahmen, sofern keine positive Ex-ante-Konjunkturkomponente vorliegt, vollständig durch die Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden. Das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren schränkt damit die finanzpolitischen Gestaltungsspielräume in wirtschaftlich guten Zeiten ein und erweitert sie in wirtschaftlich schlechten Zeiten.

In Abs. 1 wird klargestellt, dass bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage als Konjunkturkomponente Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden können, soweit zum Ausgleich der konjunkturbedingten Mindereinnahmen keine zweckentsprechenden Rücklagen zur Verfügung stehen. Umgekehrt sind die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse zunächst zur Tilgung bestehender konjunkturbedingter Defizite aus Vorjahren und dann zur Bildung zusätzlicher Rücklagen einzusetzen.

In Abs. 2 wird festgelegt, dass sich die Konjunkturkomponente mit der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente aus zwei Bestandteilen zusammensetzt. Die konjunkturell zulässige Kreditaufnahme ergibt sich sodann aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente bereinigt um die Steuerabweichungskomponente.

In Abs. 3 wird - nicht zuletzt mit Blick auf die verschärfte Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene - bestimmt, dass die Ex-ante-Konjunkturkomponente auf Basis des Konjunkturbereinigungsverfahrens ermittelt wird, das auch für den Bundeshaushalt maßgeblich ist. Neben dem Ziel einer einheitlichen methodischen Vorgehensweise von Bund und Ländern bei der Ermittlung der gesamtstaatlichen Konjunkturkomponente wird durch das Anknüpfen an das exogen vorgegebene Bundesverfahren auch dem Ziel einer möglichst manipulationsresistenten Schuldenbegrenzungsregel Rechnung getragen.

Im Rahmen des Bundesverfahrens wird eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage als Produktionslücke definiert. Diese kann sich in einer Unterauslastung (negative Produktionslücke) oder einer Überauslastung (positive Produktionslücke) der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten äußern. Eine Produktionslücke liegt vor, wenn das Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt abweicht. Da das Produktionspotenzial nicht beobachtet werden kann, muss es auf Basis bestimmter ökonomischer Modelle und mithilfe ökonomischer Verfahren geschätzt werden. Die Konjunkturkomponente ergibt sich dann im zweiten Schritt als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität. Diese gibt grundsätzlich an, wie sich die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verändern. Bei den Ländern wird hierbei generell angenommen, dass sich konjunkturelle Effekte ausschließlich bei den Steuereinnahmen niederschlagen. Der auf Hessen entfallende Anteil an der Konjunkturkomponente der Länder wird auf Basis des Anteils des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit nach Länderfinanzausgleich des dem Haushaltsjahr vorvorangegangenen Jahres ermittelt.

In Abs. 4 wird das Verfahren zur Ermittlung der Steuerabweichungskomponente definiert. Sie errechnet sich als Differenz zwischen den zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten Steuereinnahmen (Basissteuereinnahmen) und den am Ende des Haushaltsjahres tatsächlich realisierten Steuereinnahmen des Landes. Die Leistungen des Landes im Länderfinanzausgleich und bei der Steuerverbundmasse im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sind hierbei jeweils in Abzug zu bringen.

Um sicherzustellen, dass die Schätzung der Steuereinnahmen und die Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente auf einer einheitlichen Einschätzung der konjunkturellen Situation erfolgen, wird klargestellt, dass die Schätzung der Steuereinnahmen auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Projektion erfolgen muss, auf deren Grundlage auch die Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente beruht. Dadurch wird erreicht, dass die zugrunde gelegten Steuereinnahmen die bei der Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konsistent widerspiegeln.

Die Differenz zwischen erwarteten und tatsächlichen Steuereinnahmen ist um die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen zu bereinigen, da es sich hierbei nicht um konjunkturelle, sondern um strukturelle Effekte handelt, die bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente unberücksichtigt bleiben müssen. Steuersenkungen dürfen daher künftig grundsätzlich nicht mehr durch Kredite finanziert werden, sondern setzen zwingend Konsolidierungsmaßnahmen an anderen Stellen des Landeshaushalts voraus. Demgegenüber erweitern Steuererhöhungen, wie z.B. die Anpassung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, den (strukturellen) Ausgabenspielraum des Landes.

Abs. 5 sieht vor, dass das Verfahren regelmäßig einer wissenschaftlichen Evaluierung unterzogen wird.

Zu § 6

Nach Art. 141 Abs. 3 HV sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung Abweichungen vom (strukturellen) Neuverschuldungsverbot zulässig. Gleichzeitig wird jedoch klargestellt, dass die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Ziel dieser Regelung ist, dass sich die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse über den Konjunkturzyklus hinweg in etwa ausgleichen und damit ein dauerhafter, konjunkturell bedingter Verschuldungsanstieg vermieden wird. Allen derzeit diskutierten Konjunkturbereinigungsverfahren ist gemein, dass bislang keine vertieften Erfahrungen hinsichtlich der Symmetrieeigenschaft der jeweiligen Bereinigungsmethode vorliegen. Durch die in § 6 vorgesehene Einführung eines Konjunkturausgleichskontos, auf dem jährlich die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen sind, wird die Möglichkeit eröffnet, das Konjunkturbereinigungsverfahren nach § 5 transparent auf seine Symmetrieeigenschaft hin zu überwachen.

Zu § 7

§ 7 greift den Fall auf, dass die tatsächliche Entwicklung der Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres von der Kreditaufnahme abweicht, die unter Berücksichtigung der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Landeshaushalt zulässig ist. Die Vorschrift fordert für diesen Fall in enger Anlehnung an die für den Bund geltende Regelung des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG die Errichtung eines Kontrollkontos, gleichzeitig bestimmt sie die Berechnung der zu buchenden Abweichungen. Ist die Ausnahmeregelung nach § 2 in Anspruch genommen worden, so erfolgt eine Bereinigung um den Betrag, um den die Kreditaufnahme aufgrund des entsprechenden Beschlusses erhöht wurde. Die verbleibenden Abweichungen (positive wie negative) werden auf dem Kontrollkonto verbucht.

Die Regelung in Abs. 2 zielt darauf ab, dass der negative Saldo des Kontrollkontos einen Schwellenwert von 5 Prozent der Steuereinnahmen des Landes nach Abzug der Leistungen im Länderfinanzausgleich und der Steuerverbundmasse im Kommunalen Finanzausgleich - ausgehend von einem arithmetischen Mittel der letzten drei Haushaltsjahre - nicht überschreiten soll. Unabhängig davon ist generell auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Die Abbauverpflichtung kann sowohl durch einnahmeseitige als auch ausgabeseitige Maßnahmen erfüllt werden.

Zu § 8

Satz 1 enthält eine beschränkte Ermächtigung zum Abweichen vom Verbot der Nettoneuverschuldung nach Art. 141 Abs. 1 HV im Rahmen eines Nachtragshaushaltes. Dieser kann aufgrund einer von der Planung abweichenden Entwicklung der Einnahmen (außerhalb des Steuerbereichs) oder der Ausgaben erforderlich werden, ohne dass jedoch eine Ausnahmesituation nach Art. 141 Abs. 3 HV vorliegt. Voraussetzung für eine Kreditaufnahme ist, dass den Abweichungen nicht durch Bewirtschaftungsmaßnahmen entgegenge wirkt werden kann. Die Obergrenze für eine Überschreitung der Regelgrenze der strukturellen Verschuldung im Rahmen eines Nachtrags wird mit 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Kommunalem Finanzausgleich festgelegt.

Satz 2 enthält das Verbot, mit dem Nachtrag neue Maßnahmen (zum Beispiel auch Leistungsverbesserungen) zu veranschlagen, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Mit dieser Regelung ist sichergestellt, dass die zulässige Neuverschuldung nicht durch zusätzliche diskretionäre Maßnahmen erhöht und damit das Verbot einer strukturellen Verschuldung umgangen wird. Sie gilt daher nur für zwangsläufige Abweichungen, die sich im Vollzug ergeben haben und nicht anderweit finanziert werden können. Diese Abweichungen gehen jedoch - im Unterschied zur Sondersituation nach § 2 - zulasten des Kontrollkontos (Satz 3).

Zu § 9

In § 9 werden Berichtspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag definiert. Die Landesregierung ist im Einzelnen gehalten, jährlich über den Vollzug der bestehenden Tilgungspläne für aufgenommene Kredite zur Bewältigung einer besonderen Ausnahmesituation, die Veränderung und den Bestand des Konjunkturausgleichskontos und des Kontrollkontos sowie über die Umsetzung der ggf. erforderlichen Anpassungsschritte bei einer negativen Überschreitung des zulässigen Schwellenwerts auf dem Kontrollkonto zu berichten. Die umfangreichen Berichtspflichten erhöhen die Transparenz und damit die Wirksamkeit der neuen Schuldenbegrenzungsregeln.

Zu § 10

Die Vorschrift stellt klar, dass die Prüfungsrechte des Rechnungshofs nach Teil V der Landshaushaltsordnung durch den Gesetzentwurf unberührt bleiben.

Zu § 11

In Abs. 1 wird ein verbindlicher Abbaupfad für die Rückführung der Nettokreditaufnahme des Landes auf null im Jahr 2019 festgelegt. Ausgangspunkt des Abbaupfads ist die im Haushalt 2014 vorgesehene Nettokreditaufnahme, die um die Konjunkturkomponente, den Saldo der finanziellen Transaktionen sowie die Zu- und Abführungen zum Sondervermögen "Versorgungsrücklage des Landes Hessen" zu bereinigen ist. Die Verschuldung ist in fünf gleichmäßigen Schritten auf null im Jahr 2019 zurückzuführen. Gleichzeitig erhält das Land die Ermächtigung, für den Übergangszeitraum bis zum Erreichen des strukturellen Haushaltsausgleichs vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot nach § 1 abzuweichen.

Zu Art. 2

Durch die vorgesehene neue Kreditermächtigung in § 3 des Gesetzentwurfs wird die bisherige Regelung in § 18 der Landshaushaltsordnung ersetzt; sie kann deshalb aufgehoben werden.

Zu Art. 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 16. April 2013

Der Parl. Geschäftsführer:
Bellino

Der Parl. Geschäftsführer:
Dr. Blechschmidt