

30.03.2017

Beschlussempfehlung und Bericht

des Haushalts- und Finanzausschusses

zu dem Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 16/13315

Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung - Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht

Berichterstatter

Abgeordneter Christian Möbius

Beschlussempfehlung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 16/13315 - wird in Fassung der Beschlüsse des Ausschusses angenommen.

Datum des Originals: 30.03.2017/Ausgegeben: 31.03.2017

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung - Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht

Artikel 1 Änderung der Landeshaushaltsordnung

§ 18 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV. NRW. S. 158), die zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Der Haushalt ist ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Satz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst. Belastungen auf dem Kontrollkonto, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Das Finanzministerium legt Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, durch Rechtsverordnung fest.

Beschlüsse des Ausschusses

Artikel 1 wird wie folgt geändert.

„§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Der Haushalt ist ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Satz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst. Belastungen auf dem Kontrollkonto, die den Schwellenwert von 1 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Das Finanzministerium legt Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Landtags bedarf, fest.

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, ist ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten zulässig. Die Kreditaufnahme ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung gemäß Art. 79 Landesverfassung bleibt unberührt.

(2) Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 dürfen zum Ausgleich des Haushalts Kredite aufgenommen werden. Die Einnahmen aus Krediten nach Satz 1 dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

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

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, ist ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten aufgrund eines Beschlusses des Landtags mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen zulässig. Die Kreditaufnahme ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden und binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen. Das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung gemäß Art. 79 Landesverfassung bleibt unberührt.

(2) unverändert

(3)

später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(4) Die Ermächtigungen nach Absatz 3 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 3 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Auf den Höchstbetrag nach Absatz 3 Nr. 1 sind die Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen anzurechnen, soweit sie den im Haushaltsgesetz bestimmten Betrag für die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten nach Absatz 3 Nr. 2 übersteigen.“

(4) unverändert

Artikel 2 Inkrafttreten

Unverändert

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Bericht

A Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/13315, wurde durch das Plenum am 10. November 2016 an den Haushalts- und Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Hauptausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verweisen in ihrem Gesetzentwurf darauf, dass die strengen Vorgaben des Grundgesetzes zur Umsetzung der Schuldenregel uneingeschränkt durchgreifen, wenn das Land Nordrhein-Westfalen keine eigenständige Regelung zur Umsetzung der Schuldenregel trifft. Im Rahmen der Empfehlungen der Verfassungskommission ist die Landesverfassung hierzu nicht geändert worden.

Die Antrag stellenden Fraktionen schlagen daher mit ihrem Gesetzentwurf eine einfach gesetzliche Regelung vor, die der Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit, der Legitimation eines Konsolidierungskurses, der Verständlichkeit und der Vermittlung des politischen Ziels sowie der Rechtssicherheit Rechnung tragen solle.

B Beratung

Die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/13315, hat am 24. Januar 2017 stattgefunden. Der mitberatende Hauptausschuss war an dieser Anhörung nachrichtlich beteiligt.

Dort lagen folgende Stellungnahmen vor:

Sachverständige/Verbände	Stellungnahme
IMK, Hans-Böckler-Stiftung	16/4579
IPE Berlin, Hochschule für Wirtschaft und Recht	16/4582
Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht	16/4580
Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen	16/4578
Professur für Öffentliches Recht, deutsches und internationales Finanz- und Steuerrecht, Universität Trier	16/4577
Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft	16/4554
Westfälische Hochschule	16/4553
Präsidentin des Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen	16/4581

Die mündlichen Statements sowie die Fragen der Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses zu den schriftlichen Stellungnahmen und den mündlichen Ausführungen der Sachverständigen sind im Wortlaut im Ausschussprotokoll 16/1588 wiedergegeben.

Eine Aussprache zu den Ergebnissen der Anhörung vom 24. Januar 2017 fand in der des Haushalts- und Finanzausschusses am 9. März 2017 statt. Die ausführliche Diskussion wird im Ausschussprotokoll 16/1635 dokumentiert.

Die abschließende Beratung und Abstimmung erfolgte im Haushalts- und Finanzausschuss am 30. März 2017. Es lagen folgende Änderungsanträge der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einschließlich der angefügten Begründungen vor.

„Änderungsantrag

der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen
Drucksache 16/13315

Artikel 1 wird wie folgt geändert.

1. In § 18 Absatz 1 Satz 5 werden die Wörter „1,5 vom Hundert“ durch das Wort „1%“ ersetzt und nach dem Wort „Bruttoinlandsprodukt“ die Wörter „des Landes“ eingefügt
2. In § 18 Absatz 1 Satz 6 wird nach dem Wort „Rechtsverordnung“ die Wörter „die der Zustimmung des Landtags bedarf“ eingefügt.
3. In § 18 Absatz 1 Satz 7 wird nach dem Wort „Krediten“ die Wörter „aufgrund eines Beschlusses des Landtags mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ eingefügt.
4. In § 18 Absatz 1 Satz 8 wird nach dem Wort „verbinden“ die Wörter „und binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen“ eingefügt.

Begründung:

Die Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss am 24. Januar 2017 hat neben der grundsätzlichen Diskussion über das Für und Wider einer Schuldenbremse auch einige Punkte aufgeworfen, welche mit diesem Änderungsantrag aufgegriffen werden sollen.

Zu 1:

In der Anhörung wurde kritisiert, dass der Schwellenwert von 1,5% zu hoch sei. Eine Absenkung auf 1% scheint durchaus angemessen, dies entspricht einem Wert von etwa 6,5 Mrd. €. Außerdem wird klargestellt, dass das Bruttoinlandsprodukt NRWs die Bezugsgröße ist.

Zu 2:

Die Verordnung welche u.a. die nähere Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens regelt sollte mit Zustimmung des Landtags erlassen werden. Damit wird die Kritik aufgegriffen, dass die Ermächtigung nur auf die Exekutive zu weitreichend sei.

Zu 3:

Eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation sollte durch den Landtag festgestellt werden. Dies stärkt die Rechte der Legislative.

Zu 4:

Die Aufnahme von Krediten in Sonderfällen sollte mit einem Tilgungszeitraum versehen werden. Hier wird die Regelung des Bundes analog übernommen.“

Bei der abschließenden Beratung am 30. März 2017 betonten die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die aus ihrer Sicht bestehende Notwendigkeit einer Regelung und die Möglichkeit, dies in einer einfach gesetzlichen Regelung zu schaffen. Die Änderungsanträge griffen die Kritikpunkte aus der öffentlichen Anhörung vom 24. Januar 2017 auf. Insbesondere werde die parlamentarische Beteiligung gestärkt.

Die Fraktionen von CDU und FDP wiederholten ihre Bedenken aus der Auswertungssitzung nach der Anhörung, dass eine einfach gesetzliche Regelung nicht ausreiche, weil diese auch einfach gesetzlich, z. B. mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz, geändert werden könne. Die Nachbesserungen in den Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen lösten die Bedenken nicht.

Die PIRATEN-Fraktion hat trotz der Änderungsanträge gravierende Bedenken und verweist darauf, dass den Ergebnissen der Anhörung nicht Rechnung getragen werde. Aus ihrer Sicht hätte der Gesetzentwurf zurückgezogen werden müssen.

C Abstimmungen, Ergebnis

Die vier in der Tischvorlage genannten Änderungsanträge der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurden in einer Abstimmung mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der PIRATEN-Fraktion bei Enthaltung der Fraktionen von CDU und FDP angenommen.

Der so geänderte Gesetzentwurf wurde mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU, FDP und PIRATEN angenommen.

Der Haushalts- und Finanzausschuss empfiehlt daher dem Plenum, den Gesetzentwurf in der Fassung der Beschlüsse des Ausschusses anzunehmen.

Christian Möbius
Vorsitzender