

05.09.2019

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

A Problem

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) wurden die Beschlüsse der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) umgesetzt. Durch das Gesetz wurden für Bund und Länder neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme in das Grundgesetz eingefügt. Der geänderte Artikel 109 Grundgesetz verpflichtet Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen und in außergewöhnlichen Notsituationen zulässig.

Eine vollständige Umsetzung des neuen Schuldenregimes hat in Nordrhein-Westfalen bislang nicht stattgefunden. Auf der Ebene der Landesverfassung ist eine Umsetzung zuletzt im Jahr 2013 unternommen worden. Die mit einstimmigem Beschluss vom 11. Juli 2013 vom Landtag eingesetzte Kommission zur Modernisierung des dritten Teils der Landesverfassung NRW (Verfassungskommission) hatte den Auftrag, unter Hinzuziehung von externen Experten die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen im dritten Teil systematisch zu überprüfen und dem Landtag Ergänzungs- und/oder Streichungsvorschläge für eine moderne, zukunftsfähige Verfassung zu unterbreiten. Dazu zählte auch die Fragestellung, ob und wie eine Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in der Verfassung erfolgen könne. Auf einen dahingehenden Vorschlag hat sich die Verfassungskommission im Ergebnis jedoch nicht verständigen können.

Auf der Ebene des einfachen Landesrechts erfolgte daraufhin im Jahr 2017 mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung - Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht vom 7. April 2017 (GV. NRW. S. 442) - eine Regelung in der Landeshaushaltsordnung (LHO), die auch heute noch gilt. Wesentliche Entscheidungen etwa zur Bestimmung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sind

Datum des Originals: 03.09.2019/Ausgegeben: 09.09.2019

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

allerdings bei der Regelung in § 18 LHO aus der vergangenen Legislaturperiode nicht getroffen worden, sondern wurden dem Erlass einer Rechtsverordnung überlassen.

B Lösung

Der jetzige Entwurf zur Umsetzung auf der einfachgesetzlichen Ebene der Landeshaushaltsordnung soll die gesetzgeberische Lücke schließen und gleichzeitig die letzten Entwicklungen und Entscheidungen auf Bund/Länder-Ebene im Stabilitätsrat berücksichtigen.

Schließung der gesetzgeberischen Lücke

Ziel ist es, unter vollständiger Einhaltung der Schuldenbremse, Gestaltungsspielräume zu erhalten und Nachteile zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für die grundgesetzlich zugelassenen Ausnahmetatbestände für Kreditaufnahmen wie konjunkturelle Entwicklung und Notfallsituationen. Zwar sieht auch schon die aktuelle Regelung in § 18 der LHO vor, dass abweichend vom Grundsatz in diesen Fällen eine Kreditaufnahme zulässig sein soll. Bei dem wichtigen Ausnahmetatbestand der konjunkturellen Entwicklung ist die Regelung allerdings fragmentarisch geblieben und in dieser Form nicht praktikabel.

Von der im Gesetz statuierten Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung ist nie Gebrauch gemacht worden. In der Verordnung sollten insbesondere geregelt werden

- eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen,
- das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie
- die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze.

Der Umstand, dass wesentliche Entscheidungen zu dem Komplex Schuldenbremse nicht vom Parlament, sondern durch Rechtsverordnung getroffen werden sollten, ist im Rahmen der damaligen parlamentarischen Anhörung im Gesetzgebungsverfahren von vielen Experten kritisch gesehen worden (Ausschussprotokoll - APr 16/1588 vom 24.01.2017). Tatsächlich sind diese wichtigen Festlegungen bis heute nicht getroffen worden.

Die jetzt vorgelegte Neuregelung soll die bisherige gesetzgeberische Lücke schließen. Unabhängig von der klaren finanzpolitischen Kernaussage dieser Landesregierung, in der laufenden Legislaturperiode keine neuen Schulden aufzunehmen, dient sie in flankierender Funktion der Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit sowie der Rechtssicherheit bei Haushaltsgesetzgebung und Haushaltsvollzug.

Berücksichtigung der Entscheidungen auf Bund/Länder-Ebene im Stabilitätsrat

Neben den direkt auf die Haushalte der Länder abzielenden rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes hat sich kurz vor der verbindlichen Geltung des neuen Schuldenregimes für die Länder ein differenziertes, komplexes und vor allen Dingen verbindliches Haushaltüberwachungsverfahren durch den Stabilitätsrat etabliert. Bund und Länder haben dabei einvernehmlich die grundgesetzliche Aufgabenstellung des Stabilitätsrats klar konturiert und zwei Aufgabenfelder definiert, die auch unmittelbaren Einfluss auf die rechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse in diesem Gesetzentwurf haben.

Zum einem weist der Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz die Ergebnisse der bundes- bzw. jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse aus. Die Überprüfung der Einhaltung der bundes- und jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse obliegt dabei jedoch weiterhin den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten.

Der Stabilitätsrat berät zum anderen die Ergebnisse eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten harmonisierten Analysesystems. Die Vorgaben des Grundgesetzes wurden im Stabilitätsratsgesetz dahingehend konkretisiert, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz durch den Bund und jedes einzelne Land unter Zugrundelegung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens überprüft (§ 5a Abs. 2 Satz 2 Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG).

Das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrates ist von den länder- bzw. bundesrechtlichen Ausgestaltungen der Schuldenbremse unabhängig. Es verwendet als Zielgröße die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA). Unter der strukturellen Nettokreditaufnahme ist die Nettokreditaufnahme bereinigt um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte zu verstehen. Der Stabilitätsrat überprüft, ob die für den Bund und jedes Land abgeleitete NKA die zulässige Obergrenze einhält. Er stellt als Ergebnis seiner Prüfung fest, ob der Bund oder das Land auffällig im Sinne des Überwachungsverfahrens geworden ist. Mit der in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung kann eine Einordnung in dieses Überwachungsverfahren erfolgen. Die derzeitige Regelung in der Landeshaushaltsordnung leistet dies nicht und erfordert eine Überarbeitung und Anpassung an die neuen Vorgaben.

Gesetzestechisch führt diese Neufassung zu einer teilweisen Neufassung und Ergänzung der Regelungen zur Kreditaufnahme, die nunmehr neben § 18 LHO auch die neuen §§ 18a bis 18h LHO umfasst und eine Darstellung des neuen Schuldenregimes auf einer Regelungsebene und an einem Regelungsort leistet.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Durch das Gesetz entstehen keine Kosten.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium der Finanzen, beteiligt sind sämtliche Ressortministerien.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände bestehen nicht, das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung nach Art. 79 Landesverfassung bleibt unberührt.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine Auswirkungen.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Keine Auswirkungen.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Das Gesetz dient der Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen durch die dauerhafte Einhaltung der Schuldenbremse und der nachhaltigen Rückführung der Schuldenstandsquote.

J Befristung

Die Landeshaushaltsordnung als zu änderndes Stammgesetz ist nicht befristet.

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf der Landesregierung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Artikel 1

Die Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV. NRW. S. 158), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 803) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt gefasst:

„§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben unter den Voraussetzungen der §§ 18a und 18b,
2. zur Tilgung von im jeweiligen Haushaltsjahr fällig werdender Kredite
 - a) am Kreditmarkt und
 - b) bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (öffentlicher Bereich),
3. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite).

Soweit die Kassenverstärkungskredite nach Satz 1 Nummer 3 zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Landeshaushaltsordnung (LHO)

§ 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

(2) Die Ermächtigungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 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 1 Satz 1 Nummer 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.“

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) 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 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.

2. Nach § 18 werden die folgenden §§ 18a bis 18h eingefügt:

**„§ 18a
Grundsätze für die
Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben**

(1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) In Ausnahmesituationen im Sinne von § 18b kann von Absatz 1 abgewichen werden.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt nach Maßgabe der §§ 18c bis 18g im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Die symmetrische Berücksichtigung nach Satz 2 ist nur vorzunehmen, soweit ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten nach Satz 1 erfolgt oder der Wert des Kreditaufnahmekontos nach § 18f nicht dem Wert „Null“ entspricht.

(4) Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes sind ausgeschlossen. Am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben hiervon unberührt.

§ 18b **Ausnahmesituationen**

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, ist mit Zustimmung des Landtages ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten zulässig. Die Kreditaufnahme ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden und die Kreditverbindlichkeiten sind innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

§ 18c **Konjunkturkomponente**

(1) Die Feststellung der Auswirkungen einer Abweichung von der Normallage auf den Landeshaushalt orientiert sich am Verfahren des Stabilitätsrats gemäß Artikel 109a Absatz 2 des Grundgesetzes.

(2) Das Ministerium der Finanzen ermittelt hierzu bei der Haushaltsaufstellung (ex ante) und nach Haushaltsabschluss (ex post) jeweils eine Konjunkturkomponente.

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

§ 18d **Ermittlung und Wirkung** **der Konjunkturkomponente** **bei der Haushaltsaufstellung** **(Ex-ante-Konjunkturkomponente)**

(1) Bei der Haushaltsaufstellung wird grundsätzlich die Ex-ante-Konjunkturkomponente anhand der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berechnet. Die Ex-ante-Konjunkturkomponente errechnet sich aus dem Produkt der gesamtstaatlichen Produktionslü-

cke, der Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit. Die gesamtstaatliche Produktionslücke wird entsprechend § 5 des Artikel 115-Gesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), das zuletzt durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, in Verbindung mit der Artikel 115-Verordnung vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790) bestimmt.

(2) Die erwarteten Steuereinnahmen werden grundsätzlich auf der Grundlage der Frühjahrssteuerschätzung des Jahres ermittelt, das dem Jahr des aufzustellenden Haushalts vorangeht. Die Steuereinnahmen können auch auf der Grundlage der Herbststeuerschätzung des Jahres ermittelt werden, das dem Jahr des aufzustellenden Haushalts vorangeht, wenn sich wesentliche Abweichungen zur Frühjahrssteuerschätzung ergeben. Die Steuereinnahmen sind auf Grundlage derselben gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung zu schätzen, auf der auch die Berechnung der Ex-ante-Konjunkturkomponente beruht. Die Ermittlung nach Satz 2 erfolgt auf der Grundlage der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

(3) Ist der Wert der ermittelten Ex-ante-Konjunkturkomponente positiv, sind in dieser Höhe seit 2020 aufgenommene Kredite zu tilgen. Die Pflicht entfällt, soweit auf dem Kreditaufnahmekonto nach § 18f keine Kredite erfasst sind. Ist der Wert der ermittelten Ex-ante-Konjunkturkomponente negativ, ist eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts in Höhe dieses Wertes zulässig.

§ 18e
Ermittlung und Wirkung
der Konjunkturkomponente nach
Haushaltsabschluss
(Ex-post-Konjunkturkomponente)

(1) Nach Ablauf des Haushaltsjahres wird die Ex-post-Konjunkturkomponente bestimmt. Die Ex-post-Konjunkturkomponente setzt sich aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente zusammen.

(2) Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen nach Abschluss des Haushaltsjahres und den bei der Haushaltsaufstellung erwarteten Steuereinnahmen nach § 18d Absatz 2. 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 abgelaufenen Haushaltsjahrs kassenwirksam wurden, zu bereinigen.

(3) Ist der Wert der ermittelten Ex-post-Konjunkturkomponente positiv, sind in dieser Höhe seit 2020 aufgenommene Kredite zu tilgen. Die Pflicht entfällt, soweit auf dem Kreditaufnahmekonto nach § 18f keine Kredite erfasst sind. Ist der Wert der ermittelten Ex-post-Konjunkturkomponente negativ, ist eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts in Höhe dieses Wertes zulässig.

§ 18f
Kreditaufnahmekonto

Die nach Haushaltsabschluss tatsächlich erfolgte Kreditaufnahme oder die Tilgung nach § 18a Absatz 3 Satz 2 und 3 wird auf einem Kreditaufnahmekonto erfasst. Konjunkturbedingte Überschüsse sind zur Tilgung zu verwenden bis der Wert des Kreditaufnahmekontos bei null liegt. Darüberhinausgehende

Tilgungen werden auf dem Kreditaufnahmekonto nicht erfasst. Eine Tilgungsverpflichtung für vor 2020 aufgenommene Schulden besteht nicht. Soweit in einer erhöhten Kreditaufnahme des Jahres zugleich auch Kredite aufgrund einer Ausnahme nach § 18b enthalten sind, sind diese vor Aufnahme in das Kreditaufnahmekonto zu bereinigen. Gleiches gilt auch für die Tilgungen von nach § 18b aufgenommenen Krediten.

§ 18g

Nachtragshaushaltsgesetze

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz kann die nach § 18d ermittelte zulässige Kreditaufnahme maximal um den Betrag erhöht werden, der sich bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente aus der Differenz der zuvor zugrunde gelegten erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt und der aktuell erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ergibt. Die Regelungen der §§ 18f und 18h bleiben unberührt.

§ 18h

Kontrollkonto

(1) Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme oder die Tilgung von der nach Haushaltsabschluss zulässigen Kreditaufnahme oder der erforderlichen Tilgung ab, wird diese Abweichung bis zum 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres auf einem Kontrollkonto erfasst. Soweit in einer erhöhten Kreditaufnahme des Jahres zugleich auch Kredite aufgrund einer Ausnahme nach § 18b enthalten sind, sind diese vor Aufnahme in das Kontrollkonto zu bereinigen. Gleiches gilt auch für die Tilgungen von nach § 18b aufgenommenen Krediten.

(2) Bei einem negativen Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Ein negativer Saldo des Kontrollkontos, der den Schwellenwert von

5 Prozent der Steuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres überschreitet, ist konjunkturgerecht zurückzuführen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) wurden die Beschlüsse der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) umgesetzt. Durch das Gesetz wurden für Bund und Länder neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme in das Grundgesetz eingefügt. Der geänderte Artikel 109 Grundgesetz verpflichtet Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen und in außergewöhnlichen Notsituationen zulässig.

Der in Artikel 109 Grundgesetz für Bund und Länder gemeinsam verankerte Grundsatz des (strukturell) ausgeglichenen Haushalts löst den Grundgedanken des alten Artikels 115 Grundgesetz ab, der die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme an die Summe der Investitionsausgaben koppelte. Die Reform der Verschuldungsregeln folgt nunmehr der Philosophie des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, wonach die Haushalte der Mitgliedstaaten „annähernd ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen“ sollen.

Für den Bundeshaushalt war Artikel 115 des Grundgesetzes erstmals für das Haushaltsjahr 2011 in der durch die Föderalismuskommission novellierten Fassung anzuwenden. Artikel 143d Grundgesetz ermächtigt die Länder, von den neuen Vorgaben des Grundgesetzes in einem Übergangszeitraum bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 nach Maßgabe landesrechtlicher Regelungen abzuweichen. Im Gegensatz zum Bund ist den Ländern eine strukturelle Verschuldung ab 2020 untersagt.

2. Stand der Umsetzung in Nordrhein-Westfalen

Eine vollständige Umsetzung des neuen Schuldenregimes hat in Nordrhein-Westfalen bislang nicht stattgefunden. Auf der Ebene der Landesverfassung ist eine Umsetzung zuletzt im Jahr 2013 unternommen worden. Die mit einstimmigem Beschluss vom 11. Juli 2013 vom Landtag eingesetzte Kommission zur Modernisierung des dritten Teils der Landesverfassung NRW (Verfassungskommission) hatte den Auftrag, unter Hinzuziehung von externen Experten die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen im dritten Teil systematisch zu überprüfen und dem Landtag Ergänzungs- und/oder Streichungsvorschläge für eine moderne, zukunftsfähige Verfassung zu unterbreiten. Dazu zählte auch die Fragestellung, ob und wie eine Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in der Verfassung erfolgen könne. Auf einen dahingehenden Vorschlag hat sich die Verfassungskommission im Ergebnis jedoch nicht verständigen können.

Auf der Ebene des einfachen Landesrechts erfolgte daraufhin im Jahr 2017 mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Landshaushaltsordnung - Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht vom 7. April 2017 (GV. NRW. S. 442) - eine Regelung in der Landshaushaltsordnung (LHO), die auch heute noch gilt. Wesentliche Entscheidungen etwa zur Bestimmung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sind allerdings bei der Regelung in § 18 LHO aus der vergangenen Legislaturperiode nicht getroffen worden, sondern wurden dem Erlass einer Rechtsverordnung überlassen.

3. Inhalt und Ziel des jetzigen Entwurfs

Der jetzige Entwurf zur Umsetzung auf der einfachgesetzlichen Ebene der Landeshaushaltsordnung soll die gesetzgeberische Lücke schließen und gleichzeitig die letzten Entwicklungen und Entscheidungen auf Bund/Länder-Ebene im Stabilitätsrat berücksichtigen.

Schließung der gesetzgeberischen Lücke

Ziel ist es, unter vollständiger Einhaltung der Schuldenbremse, Gestaltungsspielräume zu erhalten und Nachteile zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für die grundgesetzlich zugelassenen Ausnahmetatbestände für Kreditaufnahmen wie konjunkturelle Entwicklung und Notfallsituationen. Zwar sieht auch schon die aktuelle Regelung in § 18 der LHO vor, dass abweichend vom Grundsatz in diesen Fällen eine Kreditaufnahme zulässig sein soll. Bei dem wichtigen Ausnahmetatbestand der konjunkturellen Entwicklung ist die Regelung allerdings fragmentarisch geblieben und in dieser Form nicht praktikabel.

Von der im Gesetz statuierten Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung ist nie Gebrauch gemacht worden. In der Verordnung sollten insbesondere geregelt werden

- eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen,
- das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie
- die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze.

Der Umstand, dass wesentliche Entscheidungen zu dem Komplex Schuldenbremse nicht vom Parlament, sondern durch Rechtsverordnung getroffen werden sollten, ist im Rahmen der damaligen parlamentarischen Anhörung im Gesetzgebungsverfahren von vielen Experten kritisch gesehen worden (Ausschussprotokoll - APr 16/1588 vom 24.01.2017). Tatsächlich sind diese wichtigen Festlegungen bis heute nicht getroffen worden.

Die jetzt vorgelegte Neuregelung soll die bisherige gesetzgeberische Lücke schließen. Unabhängig von der klaren finanzpolitischen Kernaussage dieser Landesregierung, in der laufenden Legislaturperiode keine neuen Schulden aufzunehmen, dient sie in flankierender Funktion der Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit sowie der Rechtssicherheit bei Haushaltsgesetzgebung und Haushaltsvollzug.

Berücksichtigung der Entscheidungen auf Bund/Länder-Ebene im Stabilitätsrat

Neben den direkt auf die Haushalte der Länder abzielenden rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes hat sich kurz vor der verbindlichen Geltung des neuen Schuldenregimes für die Länder ein differenziertes, komplexes und vor allen Dingen verbindliches Haushaltüberwachungsverfahren durch den Stabilitätsrat etabliert. Bund und Länder haben dabei einvernehmlich die grundgesetzliche Aufgabenstellung des Stabilitätsrats klar konturiert und zwei Aufgabenfelder definiert, die auch unmittelbaren Einfluss auf die rechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse in diesem Gesetzentwurf haben.

Zum einem weist der Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz die Ergebnisse der bundes- bzw. jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse aus. Die Überprüfung der Einhaltung der bundes- und jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse obliegt dabei jedoch weiterhin den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten.

Der Stabilitätsrat berät zum anderen die Ergebnisse eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten harmonisierten Analysesystems. Die Vorgaben des Grundgesetzes wurden im Stabilitätsratsgesetz dahingehend konkretisiert, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz durch den Bund und jedes einzelne Land unter Zugrundelegung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens überprüft (§ 5a Abs. 2 Satz 2 Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG).

Das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrates ist von den länder- bzw. bundesrechtlichen Ausgestaltungen der Schuldenbremse unabhängig. Es verwendet als Zielgröße die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA). Unter der strukturellen Nettokreditaufnahme ist die Nettokreditaufnahme bereinigt um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte zu verstehen. Der Stabilitätsrat überprüft, ob die für den Bund und jedes Land abgeleitete NKA die zulässige Obergrenze einhält. Er stellt als Ergebnis seiner Prüfung fest, ob der Bund oder das Land auffällig im Sinne des Überwachungsverfahrens geworden ist. Mit der in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung kann eine Einordnung in dieses Überwachungsverfahren erfolgen. Die derzeitige Regelung in der Landeshaushaltsordnung leistet dies nicht und erfordert eine Überarbeitung und Anpassung an die neuen Vorgaben.

Gesetzestechisch führt diese Neufassung zu einer teilweisen Neufassung und Ergänzung der Regelungen zur Kreditaufnahme, die nunmehr neben § 18 LHO auch die neuen §§ 18a bis 18h LHO umfasst und eine Darstellung des neuen Schuldenregimes auf einer Regelungsebene und an einem Regelungsort leistet.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 – Änderung des § 18 LHO

Mit dem Vierten Gesetz zu Änderung der Landeshaushaltsordnung - Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht vom 7. April 2017 (GV. NRW. S. 442) wurde dem § 18 ein neuer Absatz 1 vorangestellt. Dieser enthielt die Grundregel für den Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten und zulässige Ausnahmen in enger Anlehnung an die grundgesetzlichen Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz sowie eine Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung zur Regelung von Details, insbesondere zum Verfahren und zur Anwendung der Konjunkturbereinigung. Dieser Absatz entfällt, da die entsprechenden Vorgaben nunmehr deutlich differenzierter in den neuen Paragraphen 18 a bis h (siehe auch Begründung zu Nummer 2) geregelt werden sollen.

Der bisherige Absatz 2 des § 18 enthielt die bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 zulässige Regelung zur Kreditaufnahme. Diese entsprach Artikel 83 Satz 2 der Landesverfassung NRW und gestattete die Einstellung von Einnahmen aus Krediten in den Haushaltsplan entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Eine Ausnahme war jedoch zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Die Orientierung an den Ausgaben für Investitionen ist jedoch ab dem Haushaltsjahr 2020 nicht mehr grundgesetzkonform, sodass die Regelung in der Landeshaushaltsordnung entfallen muss.

In Absatz 1 wird zunächst als Grundregel festgelegt, dass eine Kreditaufnahme einer entsprechenden Ermächtigung im Haushaltsgesetz bedarf. Dies entspricht den Vorgaben von § 13 Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und Artikel 83 Satz 1 der Landesverfassung NRW

und damit im Wesentlichen der bisherigen Regelung in Abs. 3 des § 18 sowie der vergleichbaren Regelung in § 18 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO).

Geregelt werden dabei die folgenden drei Konstellationen:

1. Die Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben. Hierbei wird klargestellt, dass dies künftig nur noch unter den besonderen Voraussetzungen der neuen Paragraphen 18a und 18b zulässig ist.
2. Die Aufnahme von Krediten zur Tilgung von im jeweiligen Haushaltsjahr fällig werdenden Krediten.
3. Die Aufnahme von Krediten zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite).

Ausdrücklich normiert ist nunmehr, dass auch eine Kreditaufnahme zur Tilgung von im jeweiligen Haushaltsjahr fällig werdender Kredite einer entsprechenden Ermächtigung im Haushaltsgesetz bedarf. In Verbindung mit der konkreten Ermächtigung wird damit deutlich zwischen so genannten Haushaltskrediten, die zur Deckung von Ausgaben des Haushaltsplans dienen und den Kreditaufnahmen zur Tilgung bestehender Kreditverbindlichkeiten unterschieden. Nur für die Haushaltskredite gelten die Regelungen der Schuldenbremse.

In Absatz 2, der im Wesentlichen dem bisherigen Absatz 4 entspricht, wird in Übereinstimmung mit § 13 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und § 18 Abs. 3 BHO die Weitergeltung von Kreditermächtigungen zugelassen. Die Ermächtigungen können dabei nur insoweit fortgelten, als sie noch nicht in Anspruch genommen worden sind.

Zu Nummer 2 – Einfügung der §§ 18a bis 18h

Zu § 18a – Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben

In § 18a werden zunächst die Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen festgelegt, die in der Folge durch weitere Regelungen (§§ 18b bis h) ergänzt beziehungsweise ausführlicher erläutert werden.

Absatz 1 regelt in Übereinstimmung mit Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes, dass grundsätzlich keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden dürfen. Der in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz formulierte Begriff der Einnahmen aus Krediten ist streng vom Begriff der Aufnahme von Krediten zu unterscheiden. Unter Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz ist die Nettoneuverschuldung, also der Umfang der zusätzlichen finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen sowohl am Kreditmarkt als auch beim öffentlichen Bereich zu verstehen, die über die Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgehen.

Die Grundregel des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten gilt nicht nur für den Haushaltsplan, sondern ist auch im Haushaltsvollzug jedenfalls in dem Sinne zu beachten, als zusätzliche Schuldaufnahmen durch Bildung von Überschüssen im Zeiten eines Aufschwungs wieder auszugleichen sind. Die für Bund und Länder verbindliche Verschuldungsregelung des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes hat die Begrenzung der strukturellen Kreditaufnahme zum Ziel. Während dem Bund durch Artikel 109 Absatz 3 Satz 4 noch eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von jährlich 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt eingeräumt wird, gilt für Nordrhein-Westfalen ab dem Haushaltsjahr 2020

das Gebot, einen Haushaltsausgleich nicht mehr durch Einnahmen aus Krediten herbeizuführen, die zu einer Erhöhung der strukturellen Verschuldung führen. Ziel der Schuldenbremse ist die Verhinderung weiterer struktureller Verschuldung.

Die **Absätze 2 und 3** beschreiben die Ausnahmen, in denen ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten abweichend vom Grundsatz zulässig sind. Nach Absatz 2 gilt dies für die in § 18b näher erläuterten Ausnahmesituationen.

Absatz 3 Sätze 1 und 2 regeln, dass bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch nach Maßgabe der folgenden §§ 18c bis 18g zu berücksichtigen sind. Gleichzeitig ordnet Satz 3 an, dass das System der symmetrischen Berücksichtigung erst dann Anwendung findet, wenn auch tatsächlich ein Ausgleich des Haushalts durch Kreditaufnahme erfolgen soll oder aufgrund einer schon im System der symmetrischen Berücksichtigung aufgenommenen Kredit ausweislich des Kreditaufnahmekontos noch zurückzuführen ist. Damit wird der Ausnahmecharakter des Haushaltsausgleichs durch Einnahmen aus Krediten betont und zugleich der Anwendungsbereich präzisiert: **Solange der Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten erfolgt, findet das System der symmetrischen Berücksichtigung nach den §§ 18c bis 18g noch keine Anwendung.**

Der Landesgesetzgeber macht mit **Absatz 3** von der in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 1. Alt. Grundgesetz zugelassenen Ausnahmemöglichkeit Gebrauch. Zur Vermeidung eines volkswirtschaftlich schädlichen prozyklischen Ausgabeverhaltens ist es erforderlich, eine Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunkturell bedingter Defizite zuzulassen und zu verhindern, dass konjunkturell bedingte Überschüsse unbegrenzt in höhere Ausgaben fließen. Eine Kreditaufnahme ist deshalb in dem Umfang zuzulassen, in dem sich die Haushaltslage im Vergleich zur konjunkturellen Normallage verschlechtert und diese Verschlechterung nicht aus vorhandenen gebildeten Rücklagen aufgefangen werden kann, um die sogenannten automatischen Stabilisatoren zur Wirkung kommen zu lassen. Umgekehrt ist in konjunkturell guten Zeiten dafür Sorge zu tragen, dass die konjunkturell bedingte Verbesserung des Landeshaushalts im Vergleich zur konjunkturellen Normallage zur Tilgung konjunkturell bedingter Schulden aus den Jahren seit 2020 verwendet wird. Über einen kompletten Konjunkturzyklus hinweg darf dabei grundsätzlich keine neue konjunkturbedingte Verschuldung entstehen (Grundsatz der Symmetrie).

Absatz 4 Satz 1 stellt klar, dass das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot auch für Sondervermögen des Landes gilt. Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes richtet sich an Bund und Länder als Rechtsträger und deren Haushalte. Dies schließt die Kreditaufnahme durch die rechtlich unselbständigen Sondervermögen des Bundes und der Länder mit ein, soweit diese durch die entsprechenden Errichtungsgesetze zur Verschuldung ermächtigt sind. Von dem Grundsatz abweichend ordnet die Regelung in Satz 2 an, dass am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen von dem Verbot unberührt bleiben. Die Regelung folgt einer entsprechenden Vorschrift für Sondervermögen des Bundes in Artikel 143d Absatz 1 Satz 2, 2. Halbsatz Grundgesetz und bezieht sich in Nordrhein-Westfalen auf den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (BLB NRW).

Die Regelung auf Bundesebene ist eine Konsequenz aus dem Wegfall des Artikels 115 Absatz 2 Grundgesetz a. F., der die Möglichkeit vorsah, Sondervermögen von der Kreditobergrenze des früheren Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (Ausgaben für Investitionen) auszunehmen, und will klarstellen, dass den "Altfällen" nicht die verfassungsmäßige Grundlage entzogen werden soll. Die alte Rechtslage galt bis Ende 2010 aber nicht nur für die Verschuldung des Bundes im Rahmen seiner unselbständigen Sondervermögen, sondern auch für die Son-

dervermögen der Länder. Für diese galt bis Ende 2010 die allgemeine Bestimmung des Artikels 109 des Grundgesetzes a. F. und daneben das Landesrecht. Bund und Länder waren damit berechtigt, bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2010 neue Sondervermögen zu gründen und in ihrem Rahmen Kredite nach Maßgabe der alten Bestimmungen (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz a. F., Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz a. F., einschlägiges Landesrecht) aufzunehmen. Dies kann der BLB NRW für sich in Anspruch nehmen, der schon vor diesem Zeitpunkt mit einer eigenen Kreditermächtigung im Errichtungsgesetz (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz vom 12. Dezember 2000, GV. NRW. S. 754) ausgestattet worden ist und in wesentlichem Umfang die Investitionstätigkeit des Landes im Hochbaubereich abdeckt.

Zu § 18b – Ausnahmesituationen

In § 18b wird entsprechend der Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Alternative Grundgesetz die Möglichkeit eröffnet, im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen Kredite abweichend von den Vorgaben des § 18a zum Haushaltsausgleich aufzunehmen. Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Landes zur Bewältigung von Krisen gewährleistet werden. Da eine abschließende Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

1. Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
2. ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Landes entziehen und
3. sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Naturkatastrophen sind - in Anlehnung an die Auslegung der Verfassungsregelung zur Amtshilfe (Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 des Grundgesetzes) - 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 Artikels 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Grundgesetz, 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 beispielsweise die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung sind demgegenüber keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen ist im Rahmen der Schuldenregel allein durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.

Ebenfalls keine außergewöhnlichen Ereignisse im Sinne dieser Ausnahmeregelung sind negative (Steuer-)Einnahmeveränderungen aufgrund von Gesetzesänderungen auf Bundes- oder Landesebene.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen.

Zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall ist ein zustimmender Parlamentsbeschluss mit einfacher Mehrheit sowie die Vorlage einer Tilgungsregelung erforderlich. Die Rückführung der nach § 18b zusätzlich aufgenommenen Kredite hat dabei binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen. Diese Regelungspflicht stellt sicher, dass die in der Ausnahmesituation aufgenommenen Schulden möglichst zeitnah zurückgeführt werden und kein Anreiz für eine extensive Auslegung der Ausnahmeregelung geschaffen wird. Für die Angemessenheit des Rückführungszeitraums ist neben dem Ausmaß der zusätzlichen Kreditaufnahme auch die Einschätzung der konjunkturellen Lage von Bedeutung. Die Rückführungspflicht besteht gegebenenfalls in einer Aufschwungphase zusätzlich zu einer eventuellen Tilgungsverpflichtung im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens.

Zu § 18c – Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente wird methodisch durch ein Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt. Um Kongruenz mit dem auf Bundesebene eingesetzten Verfahren herzustellen, orientiert sich das Konjunkturbereinigungsverfahren an dem vom Stabilitätsrat im Zusammenhang mit der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern eingesetzten Verfahren gemäß Artikel 109 a Absatz 2 des Grundgesetzes.

Absatz 2 regelt die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Grundsätze zur Feststellung der Auswirkung einer Abweichung der konjunkturellen Entwicklung von der Normallage auf den Haushalt durch die Bestimmung einer Konjunkturkomponente. Die Konjunkturkomponente wird vom Ministerium der Finanzen ermittelt und in dem Entwurf des Haushaltsplans durch die Landesregierung und nach Haushaltsabschluss im Rahmen der Landeshaushaltsrechnung veröffentlicht.

Die Konjunkturbereinigung wird sowohl im Rahmen der Haushaltsaufstellung als auch nach dem Haushaltsvollzug durchgeführt. Dabei wird bei Haushaltsaufstellung (ex ante) und nach Haushaltsabschluss (ex post) nach unterschiedlichen Verfahren jeweils eine Konjunkturkomponente ermittelt. In seinen Grundzügen wird als Konjunkturbereinigungsverfahren das sogenannte Konsolidierungshilfeverfahren angewendet, das für diejenigen Länder entwickelt wurde, welche gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz bis 2019 Konsolidierungshilfen bezogen. Durch die Verknüpfung eines Produktionslückenverfahrens mit der tatsächlichen Entwicklung der Einnahmen im Jahresverlauf gibt das Konsolidierungshilfeverfahren dem Land hohe Planungs- und Vollzugssicherheit in jedem Haushaltsjahr.

Die Symmetrie, also der im Konjunkturzyklus sich aufbauende und in Form von Tilgungspflichten wieder abbauende konjunkturell begründete temporäre Verschuldungsspielraum, ist die zentrale rechtliche Vorgabe des Konjunkturbereinigungsverfahrens. Ob sie gewährleistet ist, lässt sich anhand der Entwicklung des Kreditaufnahmekontos nachvollziehen. Nach Ablauf eines Konjunkturzyklus sollte das Kreditaufnahmekonto wie im Ausgangsjahr 2020 wieder bei null liegen.

Danach ergeben sich aus dem jeweiligen Wert der ermittelten Konjunkturkomponente Handlungsoptionen bzw. Pflichten in Bezug auf Kreditaufnahme und –tilgung. Ist der Wert negativ, ist eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts in Höhe dieses Wertes zulässig. Soweit der Wert der ermittelten Konjunkturkomponente positiv ist, begründet dies eine Pflicht zur Tilgung der auf dem Kreditaufnahmekonto nach § 18f erfassten Kredite. Die Pflicht entfällt, soweit auf dem Kreditaufnahmekonto keine Kredite erfasst sind. Damit wird sichergestellt, dass eine Pflicht zur Tilgung erst dann entsteht, wenn zuvor in dem System auch Kredite aufgenommen wurden und auch nur insoweit noch andauert, als auch auf dem Kreditaufnahmekonto noch Kredite aus früheren Aufnahmen erfasst sind.

Gemäß Absatz 3 ist auf dieser Basis das Konjunkturbereinigungsverfahren unter Berücksichtigung des aktuellen Standes der Wissenschaft regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln.

Zu § 18d – Ermittlung der Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung

Die Ermittlung der Komponente im Haushaltsaufstellungsverfahren erfolgt durch Ableitung der Wirkung einer gesamtstaatlich festgestellten Produktionslücke auf die Steuereinnahmen des Landes. Während sich auf Bundesebene die konjunkturellen Entwicklungen grundsätzlich auf Einnahme- und Ausgabeseite auswirken, weisen die Landeshaushalte kaum konjunkturell beeinflusste Ausgaben auf. Es ist daher sachgerecht, dass sich die Ermittlung der Konjunkturkomponente für den Landeshaushalt auf die konjunkturellen Wirkungen auf der Einnahmeseite konzentriert. Satz 2 bestimmt, dass diese Wirkungen aus einer Berechnung zur gesamtstaatlichen Produktionslücke abgeleitet werden. Insoweit basiert die landesrechtliche Regelung auf dem Verfahren, in dem der Bund gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz i. V. m. § 5 des Artikel 115-Gesetzes die für den Bundeshaushalt gültige Konjunkturkomponente ermittelt. Dieses Verfahren orientiert sich seinerseits an den auf EU-Ebene etablierten Methoden und Vorgaben zur Berücksichtigung konjunktureller Wirkungen auf öffentliche Haushalte.

Die Produktionslücke kennzeichnet die Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage, dem Produktionspotential. Das Produktionspotential ist ein Maß für die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, die mittel- und langfristige Wachstumsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft determinieren. Die Budgetsemielastizität gibt an, wie die Einnahmen auf eine Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität reagieren. Sie ermittelt also die Auswirkungen der konjunkturellen Schwankungen auf den Haushalt. Die gesamtstaatliche nominale Produktionslücke ist nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtstaatlichen Entwicklung zu berechnen. Die Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit wird durch das Bundesministerium der Finanzen ermittelt.

Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung werden die erwarteten Steuereinnahmen nach Absatz 2 auf der Grundlage der regionalisierten Frühjahrssteuerschätzung des dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahres ermittelt. Die maßgeblichen Steuern sind dabei abgegrenzt als kassemäßige Einnahmen aus Steuern einschließlich Förderabgabe und steuerinduzierten Einnahmen (allgemeine und andere Bundesergänzungszuweisungen). Die regionalisierte Frühjahrssteuerschätzung des Vorjahres stellt die Obergrenze für die Ermittlung der erwarteten Steuereinnahmen dar. Abschläge von diesem Wert sind zulässig. Zuschläge zu diesem Wert sind nur für Einnahmen aus Rechtsänderungen zulässig, die die Steuereinnahmen der Länder originär verändern und die zeitnah beschlossen werden, allerdings noch nicht in der maßgeblichen Steuerschätzung enthalten waren.

Die Steuereinnahmen sind hierbei auf Grundlage derselben gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung zu schätzen, auf der auch die Berechnung der Ex-ante-Konjunkturkomponente beruht. Die Steuereinnahmen können auch auf der Grundlage der Herbststeuerschätzung des Jahres ermittelt werden, das dem Jahr des aufzustellenden Haushalts vorangeht, wenn sich wesentliche Abweichungen zur Frühjahrssteuerschätzung ergeben. In diesem Fall ist zwingend die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung aus dem Herbst für die Berechnung der Ex-ante-Konjunkturkomponente heranzuziehen.

Abhängig vom Wert der auf diese Weise ermittelten Konjunkturkomponente ergeben sich verschiedene Handlungsoptionen oder -pflichten. Bei einem negativen Wert ist eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts in Höhe dieses Wertes bei der Haushaltsaufstellung zulässig. Ist der Wert positiv, begründet dies eine Pflicht zur Tilgung zuvor unter Geltung der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite. Somit wird der Begrenzung der strukturellen

Kreditaufnahme schon bei der Haushaltsaufstellung Rechnung getragen, da sich aus einer – von der Normallage abweichenden - positiven konjunkturellen Entwicklung ergebende Finanzierungsspielräume zunächst zur Tilgung vorangegangener Schuldaufnahmen einzusetzen sind. Diese Pflicht ergibt sich systemkonform im Sinne einer Begrenzung der strukturellen Kreditaufnahme nur dann, wenn die vorangegangene Schuldaufnahme schon unter der Geltung der Schuldenbremse vorgenommen wurde.

Zu § 18e – Ermittlung der Konjunkturkomponente nach Haushaltsabschluss

Das Neuverschuldungsverbot ist auch im Haushaltsvollzug zu beachten. Nach Haushaltsabschluss ist eine Ex-post-Konjunkturkomponente zu berechnen. Die Ex-post-Konjunkturkomponente berechnet sich als Summe von Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente. Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich ihrerseits als Differenz der tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahres und den erwarteten Einnahmen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung als regionalisiertes Ergebnis der Steuerschätzung prognostiziert wurden (s. § 18e Absatz 2). Die Differenz wird bereinigt um die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, die in der zugrunde gelegten Steuerschätzung noch nicht berücksichtigt waren und bis zum Ende des Haushaltsjahres kassenwirksam wurden. Bei der Berechnung der Ex-post-Konjunkturkomponente werden die Auswirkungen der zwischenzeitlich verabschiedeten und nicht in Zu- oder Abschlägen berücksichtigten Rechtsänderungen auf das Steueraufkommen in der Steuerabweichungskomponente als struktureller Effekt abgezogen. Die Rechtsänderungen gehören zum abgestimmten Ergebnis der Steuerschätzvolumina des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

Strukturelle, insbesondere durch Steuerrechtsänderungen hervorgerufene Mindereinnahmen, die nicht oder nicht ausreichend bei den erwarteten Steuereinnahmen berücksichtigt wurden, müssen durch Einsparungen im Vollzug aufgefangen werden.

Die Steuerabweichungskomponente erfasst damit die Abweichung späterer Steuererwartungen bzw. der Entwicklung der Steuern im Jahresverlauf von den ursprünglichen Ansätzen und bringt zum Ausdruck, inwieweit diese konjunkturell oder strukturell bedingt ist.

Eine Abweichung der Ex-post-Konjunkturkomponente von der Ex-ante-Konjunkturkomponente ist die Regel. Sollte zum Beispiel ein Haushaltsplanentwurf auf der Annahme einer schlechten Konjunkturentwicklung und einer entsprechend schwachen Steuereinnahmentwicklung eine konjunkturell erlaubte Neuverschuldung vorgesehen haben, die Entwicklung der Steuereinnahmen im Vollzug aber besser verlaufen, weicht die Ex-post-Konjunkturkomponente deutlich von der Ex-ante-Konjunkturkomponente ab. Die Ermächtigung zur Neuverschuldung muss dann im Vollzug nicht oder nur anteilig in Anspruch genommen werden. Bei einer hohen positiven Abweichung kann auch eine Tilgungsverpflichtung erwachsen, wenn in Vorjahren seit 2020 konjunkturell bedingt Schulden aufgenommen wurden.

Bleiben dagegen die Steuereinnahmen hinter den zur Haushaltsaufstellung getroffenen Annahmen zurück, kann auf der Grundlage einer entsprechenden Steuerabweichungskomponente der Haushaltsausgleich durch die nachträgliche Feststellung der Zulässigkeit einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahme sichergestellt werden. In praktischer Hinsicht wäre hier im Haushaltsvollzug durch ein Nachtragshaushaltsgesetz eine entsprechende Kreditermächtigung unter den Voraussetzungen des § 18g zu etablieren.

Die Verknüpfung der zur Haushaltsaufstellung aus der geschätzten gesamtstaatlichen Produktionslücke abgeleiteten Ex-ante-Konjunkturkomponente mit der Steuerabweichungskomponente dient der Sicherung und Verstetigung des haushaltspolitischen Rahmens als Voraussetzung einer geordneten und konsequenten Haushaltsplanung und –führung.

Zu § 18f – Kreditaufnahmekonto

§ 18f Satz 1 regelt, dass alle tatsächlichen Kreditaufnahmen oder Tilgungen auf einem Kreditaufnahmekonto erfasst werden. Betroffen sind davon nur die ab dem Jahr 2020 durchgeführten Kreditaufnahmen im Sinne von § 18 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit § 18a und Tilgungen nach § 18a. Ausgenommen sind damit Kreditaufnahmen zur Tilgung von fälligen Krediten aus Vorjahren im Sinne von § 18 Absatz 1 Nummer 2a) und 2b) sowie Kassenverstärkungskredite in Sinne von § 18 Absatz 1 Nummer 3.

Sinn und Zweck dieses Kontos ist, die ab Geltung der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite und Tilgungen nachzuhalten. Dies ist erforderlich, da die Vorgabe der symmetrischen Berücksichtigung von konjunkturellen Auswirkungen zwar im Abschwung eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme zulässt, im Gegenzug dann aber im Aufschwung eine konjunkturbedingte Tilgung dieser Kredite verlangt. Dies wird daher auch in Satz 2 ausdrücklich geregelt. Soweit das Kreditaufnahmekonto wieder bei null liegt, ist dem Symmetrieerfordernis Genüge getan. Nach der Regelung in Satz 3 werden daher weitergehende Tilgungen von Altschulden, also solchen, die vor dem Jahr 2020 aufgenommen worden sind, nicht dem Kreditaufnahmekonto zugerechnet. Das Kreditaufnahmekonto kann somit nie einen positiven Saldo ausweisen. Die Regelung in Satz 4 stellt abschließend fest, dass grundsätzlich auch keine Pflicht zur Tilgung von Altschulden besteht, da die Schuldenbremse dem Zweck dient, das weitere Aufwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern und nicht, diese abzubauen. Die Tilgung von Altschulden bleibt aber grundsätzlich möglich.

Zu § 18g – Nachträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan

Da die Ex-ante-Konjunkturkomponente bereits im Rahmen der Frühjahrsprojektion und die Ex-post-Konjunkturkomponente erst nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelt wird, kann es schon während des Haushaltsvollzuges erforderlich sein, nicht vorhersehbare Entwicklungen bei den Einnahmen, die nicht auf einer Ausnahmesituation nach § 18b beruhen, aufzugreifen und die Kreditaufnahme zuzulassen oder anzupassen. Für diesen Fall stellt § 18h Satz 1 klar, dass überhaupt und in welchem Umfang eine Anpassung der im Rahmen der Aufstellung ermittelten zulässigen Kreditaufnahme im Rahmen eines Nachtrages erfolgen kann. Danach ist eine Erhöhung der Kreditaufnahme beschränkt auf den Betrag, der sich aus einem Vergleich der ursprünglich erwarteten konjunkturellen Entwicklung mit der aktuell erwarteten Entwicklung ergibt. Faktisch wird an dieser Stelle eine vorläufige Bestimmung der Ex-post-Konjunkturkomponente vorgenommen. Satz 2 stellt klar, dass auch eine aufgrund des § 18g im Rahmen eines Nachtrags erfolgte Kreditaufnahme nach den spezifischen Kriterien der §§ 18f und 18h auf das Kreditaufnahmekonto und/oder das Kontrollkonto zu buchen ist.

Zu § 18h – Kontrollkonto

Im Unterschied zu dem Kreditaufnahmekonto nach § 18f, das alle tatsächlichen Kreditaufnahmen oder Tilgungen erfasst, werden auf dem Kontrollkonto nur Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme oder der Tilgung von der nach Haushaltsabschluss zulässigen Kreditaufnahme oder erforderlichen Tilgung erfasst. Das Kontrollkonto ist nicht maßgeblich für die Haushaltshaltsaufstellung im engeren Sinne, sondern es dient der langfristigen Kontrolle über die Aufnahme und Rückführung von Schulden. Nach Absatz 1 Satz 2 sind Zuschreibungen aus einer erhöhten Kreditaufnahme jedoch um darin enthaltene Kredite, die aufgrund von Ausnahmesituationen aufgenommen wurden, zu bereinigen. Gleiches gilt auch für die Tilgungen von nach § 18b aufgenommener Kredite. Absatz 2 Satz 1 schreibt vor, dass bei einem negativen Saldo auf einen Ausgleich hinzuwirken ist. Absatz 2 Satz 2 regelt eine konjunkturgerechte Rückführungspflicht ab Erreichen eines bestimmten Schwellenwertes.

Auf dem Kontrollkonto werden somit sowohl negative als auch positive Abweichungen gebucht. Wird also die zulässige Kreditaufnahme überschritten, erfolgt in Höhe der Überschreitung eine negative Buchung auf dem Kontrollkonto. Wird hingegen die zulässige Kreditaufnahme unterschritten, erfolgt in Höhe der Unterschreitung eine positive Buchung auf dem Kontrollkonto. Wird die erforderliche Tilgung unterschritten, erfolgt entsprechend eine negative Buchung. Wird die erforderliche Tilgung überschritten, erfolgt eine positive Buchung auf dem Kontrollkonto. Soweit das System der symmetrischen Berücksichtigung noch keine Anwendung findet, beträgt der Wert der zulässigen Kreditaufnahme bzw. der erforderlichen Tilgung jeweils „Null“.

Das Kontrollkonto hat somit zwei Funktionen. Zum einen kann man daran erkennen, ob die Vorgaben zu zulässigen Kreditaufnahmen eingehalten werden (Kontrollfunktion im engeren Sinne). Dies gilt sowohl bezogen auf das einzelne Haushaltsjahr bei Betrachtung der konkreten Buchung, als auch bezogen auf den Gesamtzeitraum ab dem Jahr 2020 bei Betrachtung der Entwicklung des Saldos. Zum anderen wird ein negativer Saldo mit Sanktionen unterschiedlicher Intensität belegt (Sanktionsfunktion). Bis zum Erreichen des Schwellenwertes verlangt das Gesetz lediglich ein Hinwirken auf einen Ausgleich (Absatz 2 Satz 1), während ab Erreichen des Schwellenwertes eine Rückführungspflicht besteht, die allerdings nur in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwunges zum Tragen kommt (Absatz 2 Satz 2).

Zu Artikel 2 - Inkrafttreten

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz sind die Länder längstens bis zu 31. Dezember 2019 befugt, von den Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 in der seit dem 1. August 2009 geltenden Fassung nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abzuweichen. Dementsprechend sollen die Vorschriften zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel auf Landesebene am 1. Januar 2020 in Kraft treten.