

Vorlage für die Sitzung des Senats am 12. Februar 2019
Einfachgesetzliche Umsetzung der Schuldenbremse –
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

A. Problem

Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz schreibt vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Im folgenden Satz ergänzt das Grundgesetz, dass Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen können. Das Grundgesetz legt fest, dass für die Ausnahmeregelung eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen ist.

Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz bestimmt, dass die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln mit der Maßgabe, dass dem Grundsatz gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, dass die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, nur dann entsprochen ist, wenn in der landesrechtlichen Regelung keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Artikel 143d Absatz 1 Sätze 3 und 4 Grundgesetz statuieren eine Übergangsregel, wonach die Länder im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen dürfen; die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz erfüllt wird.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat sich dazu entschieden, die Umsetzung von Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch eine verfassungsrechtliche Regelung mit Ausführungsgesetz umzusetzen.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist dem Regelungsauftrag des Artikels 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz noch deutlich innerhalb der gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Übergangszeit nachgekommen, wobei das zugehörige Ausführungsgesetz bislang noch ausstand. Die Bremische

Bürgerschaft (Landtag) hat durch das Gesetz zur Änderung der Landesverfassung vom 27. Januar 2015 (Brem.GBl. S. 23), in Kraft getreten am 30. Januar 2015, in einem entscheidenden Schritt die großen Linien der näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse in Artikel 131a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen festgelegt. Das Gesetz änderte Artikel 131a der Landesverfassung, fügte Artikel 131b und 131c der Landesverfassung ein und änderte Artikel 146 der Landesverfassung. Dem verfassungsändernden Gesetzesbeschluss gingen Beratungen eines nichtständigen Ausschusses unter Anhörung von Sachverständigen voraus (Bremische Bürgerschaft, Bericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV, Drucksache 18/1688, zu Drucksachen 18/444 und 18/523). Die Sachverständigen gaben dazu Auskunft, in welchem Umfang die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse umzusetzen seien, welcher Spielraum sich für die Landesverfassung dabei ergebe und wie sich eine Schuldenbremse volkswirtschaftlich auswirken würde.

Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung sieht vor, dass Artikel 131a der Landesverfassung durch ein einfaches Landesgesetz näher auszuführen ist. Hinzuweisen ist darauf, dass Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung fast wortgleich ist mit Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 des Grundgesetzes.

Das bislang ausstehende Gesetz zur Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung wird mit diesem Gesetzentwurf vorgelegt. Das Ausführungsgesetz muss rechtzeitig vor Ablauf der gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz gesetzten Übergangsfrist, also spätestens zum 1. Januar 2020, in Kraft treten. Ein früheres Inkrafttreten ist sinnvoll, bedarf dann aber einer Übergangsvorschrift im Ausführungsgesetz. Angemerkt sei, dass das bremische Landesverfassungsrecht bei der Schuldenbremse keine echte Übergangsregelung vorsieht, sondern an Stelle dessen ein Abweichungsrecht nach Artikel 131b der Landesverfassung. Danach sind bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 Abweichungen von Artikel 131a Absatz 1 der Landesverfassung im Rahmen der gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig. Artikel 131b der Landesverfassung verliert mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 seine Wirkung und sollte alsdann durch ein bereinigendes Gesetz zur Änderung der Landesverfassung aufgehoben werden.

Aus der Normenhierarchie ergibt sich, dass das jetzt im Entwurf vorgelegte Ausführungsgesetz den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG und der Artikel 131a und 146 der Landesverfassung zu entsprechen hat.

Dem Inhalt nach ändert und ergänzt der Gesetzentwurf die Landeshaushaltsordnung in der zur Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung erforderlichen Weise. Systematisch treten die geänderten Vorschriften an die Stelle der bisherigen Regelung in § 18 der Landeshaushaltsordnung zur Begrenzung der Kreditaufnahme, im Einzelnen nunmehr ausgeführt durch § 18a bis § 18c der Landeshaushaltsordnung in neuer Fassung. An die Stelle des bisherigen § 18a der Landeshaushaltsordnung, wonach die Konsolidierungsverpflichtungen für die Haushalte 2011 bis 2019 einzuhalten waren, tritt die durch das Änderungsgesetz eingeführte neue Norm § 18d, wonach ab dem Haushaltsjahr 2020 die Sanierungsverpflichtungen gemeinsam durch das Land und die beiden Stadtgemeinden einzuhalten sind.

Sinn und Zweck des im Entwurf vorgelegten Ausführungsgesetzes ist es, das Regel-

werk des Artikels 131a der Landesverfassung zu konkretisieren. Dabei ist im Ausführungsgesetz zu beachten, dass Artikel 131a der Landesverfassung wegen Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung auch für beide Stadtgemeinden entsprechend gilt. Das Ausführungsgesetz soll dem Land und den Stadtgemeinden aus Artikel 131a der Landesverfassung abgeleitete konkrete Vorgaben machen, die geeignet und erforderlich sind, das verfassungsrechtliche Ziel zu erreichen, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung ist wie folgt formuliert: „Näheres, insbesondere [...], regelt ein Gesetz“. Es kommt dem verfassungsändernden Gesetzgeber also darauf an, dass mindestens die im eingeschobenen Nebensatz aufgezählten drei Regelungsgegenstände im Ausführungsgesetz zu regeln sind. Dies sind die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben des Artikels 131a Absätze 1 und 2 der Landesverfassung unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben. Mit dem Wortlaut („insbesondere ...“) wird gleichzeitig klar gestellt, dass diese Aufzählung nicht abschließend gemeint ist. So kann die Auslegung der Absätze 1 bis 5 des Art. 131a der Landesverfassung ergeben, dass diese in bestimmten Punkten, die in Absatz 6 keine ausdrückliche Erwähnung finden, dennoch notwendigerweise einer Konkretisierung durch einfaches Gesetz bedürfen, weil sie für eine unmittelbare Anwendung zu abstrakt sind.

Artikel 146 Absatz 2 Satz 4 der Landesverfassung enthält einen weiteren Gesetzgebungsauftrag zur näheren Regelung des an dieser Stelle verfassungsrechtlich verankerten Gebots der Konnexität. Diese wird aufgrund des fehlenden direkten Zusammenhangs mit den zu treffenden Regelungen zur Ausführung der Schuldenbremse in einem gesonderten Gesetzgebungsakt zeitnah konkretisiert werden. Im Rahmen der gesetzlichen Ausführungen zur Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs wird zudem schon teilweise dem sich aus Artikel 146 Absatz 2 Satz 4 der Landesverfassung ergebenden Gesetzgebungsauftrag entsprochen.

B. Lösung

Der Senat beschließt den als Anlage beigefügten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung sowie die Mitteilung und deren Weiterleitung an die Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Beschlussfassung bis zum 28. März 2019.

Der Gesetzentwurf wird vom Senat in die Bürgerschaft (Landtag) noch in dieser Wahlperiode eingebracht, um den Auftrag des Artikels 109 Absatz 3 Satz 5 des Grundgesetzes und des Artikels 131a Absatz 6 der Landesverfassung zur näheren Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Begrenzung der Kreditfinanzierung der Haushalte fristgerecht vor dem 1. Januar 2020 zu erfüllen. Eine Einbringung in dieser Wahlperiode ist insbesondere erforderlich, damit die anstehende Haushaltsaufstellung für die Jahre 2020 und gegebenenfalls 2021 rechtssicher im Jahr 2019 beschlossen werden kann.

Eine der wichtigsten Leitlinien bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs war, dass die Haushaltsplanung und -steuerung gemäß der landesverfassungsrechtlichen und landeshaushaltsrechtlichen Vorgaben möglichst denselben Kriterien folgen soll, die der

Stabilitätsrat gemäß Artikel 109a Absatz 2 des Grundgesetzes bei seiner Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes (sogenannte Schuldenbremse) zugrunde legt. Der Stabilitätsrat hat in seiner 18. Sitzung am 6. Dezember 2018 den entsprechenden Beschluss im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 gefasst. Der Beschluss ist auf der Internetseite des Stabilitätsrats veröffentlicht und sein Inhalt ist in die Arbeiten am anliegenden Gesetzentwurf eingeflossen.

Zudem hat die Senatorin für Finanzen bei den Arbeiten am Gesetzentwurf, soweit rechtlich möglich, einen Gleichlauf der landesrechtlichen Regelungen mit der zwischen dem Bund und der Freien Hansestadt Bremen noch zu schließenden Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz angestrebt. Die Herstellung eines völligen Gleichlaufs wird dadurch erschwert, dass § 2 Absatz 2 des Sanierungshilfengesetzes den als Sanierungsverpflichtung vorgeschriebenen Abbau der übermäßigen Verschuldung an der haushaltsmäßigen Tilgung misst, während der Stabilitätsrat und der anliegende Gesetzentwurf als Maßstab für die Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes (sogenannte Schuldenbremse) die strukturelle Nettokreditaufnahme heranziehen.

Das für die Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen gemäß § 1 Absatz 1 des Konsolidierungshilfengesetzes ausschlaggebende strukturelle Finanzierungsdefizit (Leitgröße für den sogenannten Konsolidierungspfad) spielt nach Ablauf des Haushaltsjahres 2019 als Steuerungsgröße bei der Haushaltsplanung und -steuerung keine herausgehobene Rolle mehr.

Ab dem 1. Januar 2020 richtet sich die Planung und der Vollzug des Haushalts an der als Steuerungsgröße neu eingeführten strukturellen Nettokreditaufnahme aus. Anhand ihrer Höhe wird festgestellt, ob die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes (sogenannte Schuldenbremse) in ihrer näheren Ausgestaltung durch Landesrecht eingehalten sind. § 18 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung wird durch den anliegenden Gesetzentwurf dahingehend geändert, dass die strukturelle Nettokreditaufnahme grundsätzlich höchstens Null betragen darf. Eine negative Nettokreditaufnahme ist eine Tilgung, also wünschenswert. Eine positive Nettokreditaufnahme zeigt eine Verletzung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes (sogenannte Schuldenbremse) in ihrer näheren Ausgestaltung durch Landesrecht an. Hiervon sieht § 18 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs eine einzige Ausnahme vor, nämlich die durch Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes zulässige Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Das Landesrecht hat von dieser Möglichkeit für eine Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht in Gestalt des Artikels 131a Absatz 3 der Landesverfassung.

Die strukturelle Nettokreditaufnahme wird definiert und konkretisiert in § 18a der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs. Die Norm gibt vor, anhand welcher Rechenschritte die strukturelle Nettokreditaufnahme, ausgehend von der Nettokreditaufnahme, zu ermitteln ist. Die Rechenschritte sehen eine Bereinigung der Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen, eine Bereinigung um Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage und eine Einbeziehung bestimmter Eigenbetriebe und sonstiger Sondervermögen vor. Insoweit folgt das Landesrecht den vom Stabilitätsrat ebenfalls akzeptierten Kriterien.

Als bremische Besonderheit sind der strukturellen Nettokreditaufnahme außerdem bestimmte, von Beteiligungsunternehmen des Landes oder der Stadtgemeinden aufgenommene Kredite gemäß Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung hinzuzurechnen. Erfüllt ein von einem Beteiligungsunternehmen aufgenommener Kredit die Voraussetzungen des Artikels 131a Absatz 5 der Landesverfassung, wird dieser als Nettokreditaufnahme des Landes oder der jeweiligen Stadtgemeinde der Einhaltung der sogenannten Schuldenbremse durch die betroffene Gebietskörperschaft zugerechnet.

§ 18b der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs kommt dem Auftrag des Artikels 131a Absatz 6 der Landesverfassung nach, eine Regelung zu treffen, wie Abweichungen von den Vorgaben des Artikels 131a Absätze 1 und 2 der Landesverfassung zu kontrollieren und auszugleichen sind. Der Gesetzentwurf schlägt als Instrument ein Kontrollkonto vor, das bei Überziehung unter bestimmten Voraussetzungen auszugleichen ist. Etwaige Verletzungen der sogenannten Schuldenbremse im Haushaltsabschluss bei unvorhergesehen tatsächlichen Abweichungen im Haushaltsvollzug von der Haushaltsplanung werden auf diese Weise nach gesetzlich vorgegebenen Zeitspannen stets ausgeglichen.

§ 18c der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs sieht bestimmte Konkretisierungen für den Fall vor, dass der Haushaltsgesetzgeber wegen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, die Verwaltung in einem bestimmten Umfang ermächtigt, über die normalerweise geltenden Vorgaben des Artikels 131a Absätze 1 und 2 der Landesverfassung hinaus Kredit aufzunehmen.

§ 18d der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs verpflichtet, ähnlich § 18a der bisher geltenden Landeshaushaltsordnung, die drei Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Einhaltung der sich aus dem Sanierungshilfengesetz ergebenden Verpflichtungen.

Neben der eigentlichen Umsetzung der Regelungen des Artikels 131a der Landesverfassung in §§ 18 Absatz 1, 18a bis 18c der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs sind einige weitere Änderungen der Landeshaushaltsordnung erforderlich.

Die Finanzierungsübersicht, die Bestandteil des Gesamtplans des Haushalts ist und bislang gemäß § 13 Absatz 4 Nummer 2 der Landeshaushaltsordnung aus einer Berechnung des Finanzierungssaldos bestand, wird um eine Berechnung der Nettokreditaufnahme ergänzt. Die Nettokreditaufnahme ist die Ausgangsgröße für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme gemäß §§ 18 Absatz 1, 18a Absatz 1 Satz 1 zuzüglich der Hinzurechnungen gemäß § 18a Absatz 1 Satz 2 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs.

Auch die Vorschriften über den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 der Landeshaushaltsordnung) und über den Haushaltsabschluss (§ 83 der Landeshaushaltsordnung) werden an die neue Rechtslage angepasst. Die Regelung zu den Rücklagen in § 62 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs ist nicht wirklich neu. Sie war bisher Regelungsgegenstand in den jährlichen Haushaltsgesetzen und wird zur Verstetigung in der Landeshaushaltsordnung normiert.

Eine Neuerung, die sich unmittelbar auf die Umsetzung der Schuldenbremse zurückführen lässt, findet sich in § 62 Absatz 3 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung

des Gesetzentwurfs, wonach eine sogenannte Stabilitätsrücklage eingeführt wird. Über die bisherigen Möglichkeiten der Rücklagenbildung hinaus soll gesetzlich verankert werden, dass vorhandene Haushaltsüberschüsse am Ende des Haushaltsjahres, nach erfolgter Tilgung im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes, zur Befüllung einer speziellen Rücklage verwendet werden können. Die Rücklage soll zum einen dem Zweck der Stabilisierung konjunktureller Auswirkungen dienen, zum anderen zum Zweck der Einhaltung der Tilgungsverpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz befüllt werden.

§ 18 Absatz 4 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs enthält eine ergänzende Regelung zu den Rücklagenbewegungen im Haushalt und dem Liquiditätskreislauf.

Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung ordnet an, dass für das Finanzwesen der Gemeinden die Bestimmungen unter anderem des Artikels 131a der Landesverfassung entsprechend gelten. Ebenso wie in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg – anders als in den Flächenländern – sind die Vorgaben der Schuldenbremse in Bremen also auch auf die kommunalen Haushalte anzuwenden. Einfachgesetzlich wird dies durch eine geringfügige Anpassung des § 118 Absatz 1 und Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung nachvollzogen. Daraus folgt, dass die beiden Stadtgemeinden jeweils zu dem Vorkehrungen für eine Stabilitätsrücklage treffen sollen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass § 18a Absatz 7 der Landeshaushaltsordnung von der Verweisung in § 118 Absatz 1 und Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung ausgenommen sein wird, weil die Senatorin für Finanzen – abweichend von dem Grundsatz, dass jede der drei Gebietskörperschaften ihren Haushalt selbst verantwortet – zentral für die drei Gebietskörperschaften jeweils die Konjunkturkomponente feststellen soll. Auch die Rechtsverordnung, zu deren Erlass die Senatorin für Finanzen ermächtigt wird, soll einheitlich für sämtliche drei Gebietskörperschaften erlassen werden.

Damit das Haushaltsjahr 2019 noch nach altem Recht vollzogen und abgeschlossen werden kann, sieht § 119a der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs eine Übergangsregelung vor.

C. Alternativen

Es werden keine Alternativen vorgeschlagen. Die Landesverfassung sieht vor, dass das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse vor Beginn des Haushaltsjahres 2020 in Kraft ist.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Artikel 131a der Landesverfassung und seine Ausgestaltung durch die vorgeschlagene Änderung der Landeshaushaltsordnung führen dazu, dass eine staatliche und kommunale Finanzierung von Ausgaben über eine Nettokreditaufnahme im Grundsatz nicht mehr möglich sein wird. Auch sämtliche gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen und Abweichungen von diesem Grundsatz sind so angelegt, dass deren Inanspruchnahme mit einer Ausgleichspflicht einhergeht, die dafür sorgt, dass zumindest mittelfristig wieder dieser Grundsatz erfüllt ist. So wird sichergestellt, dass der Schuldenstand des Staates und der Kommunen gemittelt über die Zeit nicht weiter ansteigt. Die finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen der sogenannten Schuldenbremse lassen sich nicht detailliert vorhersagen.

Das Gesetzesvorhaben hat keine unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die rechtsförmliche Prüfung des Gesetzes durch den Senator für Justiz ist durchgeführt worden. Der Gesetzentwurf wurde mit der Senatskanzlei und dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt. Der Rechnungshof wurde beteiligt.

Die Stellungnahmen wurden berücksichtigt, soweit sich aus dem Folgenden nichts anderes ergibt:

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven hat darum gebeten, auf die Einfügung des neuen § 62 Absatz 2 Nummer 2 der Landeshaushaltsordnung durch den Gesetzentwurf zu verzichten. Bremerhaven zieht die Notwendigkeit der Verstetigung dieser bislang nur in einzelnen Haushaltsgesetzen getroffenen Regelung in Gestalt einer allgemein geltenden Norm in der Landeshaushaltsordnung in Zweifel und erbittet vor einer solchen Festlegung eine länger angelegte Prüfung der Normwirkungen und Normerforderlichkeit. Die Senatorin für Finanzen schlägt vor, dieser Bitte nicht zu folgen. Die Regelung ist wesentlich für die dezentrale Budgetsteuerung und hat sich in der Einzelfallgesetzgebung bewährt. Eine Übernahme in die Landeshaushaltsordnung als künftig allgemein geltende Regelung ist erforderlich. Über § 118 der Landeshaushaltsordnung ist zudem sichergestellt, dass die vorgeschlagene Ermessensregelung („kann“) in § 62 Absatz 2 Nummer 2 der Landeshaushaltsordnung nicht angewendet werden muss.

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven hat ferner darum gebeten, die in der zur Abstimmung vorgelegten Fassung der Gesetzesbegründung enthaltene, ins Ermessen der betreffenden Gebietskörperschaft gestellte, aber dennoch in konkreten Prozentangaben auf das jährliche Haushaltsvolumen bezogene Zielvorgabe für die Höhe der Stabilitätsrücklage gemäß §§ 62 Absatz 3, 118 Absätze 1 und 2 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzentwurfs, mit Hilfe des Kriteriums der Angemessenheit zu relativieren. Die Senatorin für Finanzen hat sich entschieden, die konkretisierte Zielvorgabe vollständig aus der Begründung zu streichen und es der Verwaltung und dem Haushaltsgesetzgeber zu überlassen, die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zur Stabilitätsrücklage eigenständig zu verantworten. Insoweit wird davon ausgegangen, dass dem Anliegen Bremerhaven entsprochen wurde.

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven hat schließlich darum gebeten, § 118 Absatz 4a Satz 2 der geltenden Landeshaushaltsordnung anlässlich der Gesetzesänderung zu streichen. Die Senatorin für Finanzen schlägt vor, dieser Bitte nicht zu folgen, da eine Änderung des § 118 Absatz 4a Satz 2 Landeshaushaltsordnung bereits Gegenstand des parallelen Gesetzgebungsvorhabens zur Novellierung der Landeshaushaltsordnung ist.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung ist die Vorlage zur Veröffentlichung, auch über das elektronische Informationsregister, geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage 2706/19 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung sowie die anliegende Mitteilung des Senats und deren Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Beschlussfassung.

2. Der Senat beschließt, die Bremische Bürgerschaft (Landtag) zu bitten, spätestens in der Plenarsitzung am 27./28. März 2019 über den Gesetzentwurf zu beschließen, um die Verkündung des Gesetzes vor Ende der Wahlperiode zu ermöglichen.

Anlagen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung

Mitteilung des Senats zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung

**Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung –
Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung**

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Die Landeshaushaltsordnung vom 25. Mai 1971 (Brem.GBl. S. 143 – 63-c-1), die zuletzt durch Gesetz vom 14. November 2017 (Brem.GBl. S. 470) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 13 Absatz 4 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:
 - „2. eine Finanzierungsübersicht, bestehend aus
 - a) einer Berechnung des Finanzierungssaldos; im Finanzierungssaldo werden gegenübergestellt einerseits die Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen sowie der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und andererseits die Ausgaben mit Ausnahme der Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen sowie der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages,
 - b) einer Berechnung der Nettokreditaufnahme; sie ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo unter Einbeziehung der Rücklagenbewegung sowie der Abwicklung der Vorjahre,“
2. § 18 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß § 18a Absatz 1 Satz 1 zuzüglich der Hinzurechnungen gemäß § 18a Absatz 1 Satz 2 darf höchstens Null sein, es sei denn, es liegt ein Fall des Artikels 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung vor.“
 - b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Sofern die Kreditermächtigung durch Rücklagenzuführung kassenmäßig nicht in Anspruch genommen wird oder Rücklagen aus Überschüssen gebildet werden, kann für Rücklagenentnahmen in Folgejahren die benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme bereitgestellt werden, soweit dafür keine kassenmäßigen Mittel zur Verfügung stehen.“

3. § 18a wird wie folgt gefasst:

„§ 18a

Strukturelle Nettokreditaufnahme

(1) Die strukturelle Nettokreditaufnahme ist die Nettokreditaufnahme

1. bereinigt um finanzielle Transaktionen,

2. bereinigt um Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage (Konjunkturkomponente),

3. unter Einbeziehung des Sondervermögens nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds und

4. unter Einbeziehung der Eigenbetriebe und sonstigen Sondervermögen, falls für diese durch Gesetz eine Kreditermächtigung vorgesehen ist.

Der strukturellen Nettokreditaufnahme werden die Kredite gemäß Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung hinzugerechnet.

(2) Finanzielle Transaktionen sind einerseits die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe sowie andererseits die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen, jeweils nach Maßgabe des Gruppierungsplans.

(3) Die Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage werden durch die Konjunkturkomponente festgelegt. Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende negative wirtschaftliche Entwicklung erwartet, wirkt die Konjunkturkomponente bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme mindernd. Ist mit einer positiven Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage zu rechnen, wirkt die Konjunkturkomponente bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme erhöhend.

(4) Die Konjunkturkomponente besteht aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente nach Absatz 5 und der Steuerabweichungskomponente nach Absatz 6. Für ihre Anwendung sind die Basissteuern grundlegend. Basissteuern sind die auf der Grundlage der regionalisierten Frühjahrs-Steuerschätzung des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres geschätzten steuerabhängigen Einnahmen einschließlich Sanierungshilfen.

(5) Die Ex-ante-Konjunkturkomponente bestimmt auf der Grundlage des Produktionslückenverfahrens die konjunkturbedingte Erhöhung oder Minderung der Basissteuern. Die Ex-ante-Konjunkturkomponente ist hierbei auf der Grundlage derselben gesamtwirtschaftlichen Projektion zu schätzen, auf deren Grundlage auch die Schätzung der Basissteuern beruht.

(6) Die Steuerabweichungskomponente ist der Differenzbetrag zwischen den Basissteuern und der veranschlagten, bei Soll-Jahren, oder realisierten,

bei Ist-Jahren, Höhe dieser Einnahmen. Sie ist um die Auswirkungen von durch das Land oder die Stadtgemeinden erlassenen Rechtsänderungen auf die Einnahmen zu bereinigen, die in der maßgeblichen Steuerschätzung noch nicht berücksichtigt waren und bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres kassenwirksam werden.

(7) Die Feststellung der Konjunkturkomponente sowie ihrer Bestandteile einschließlich der Basissteuern erfolgt für die Freie Hansestadt Bremen und die jeweiligen Stadtgemeinden durch die Senatorin für Finanzen. Der Senat legt für die Freie Hansestadt Bremen und die Stadtgemeinden die Einzelheiten zur Bestimmung der Ex-ante-Konjunkturkomponente und zur Überwachung der Symmetriewahrung durch Rechtsverordnung fest. Die Rechtsverordnung kann nähere Bestimmungen zur Steuerabweichungskomponente treffen. Sie kann zudem die zur Durchführung von Satz 1 erforderlichen Bestimmungen zur notwendigen Berücksichtigung der innerbremischen Finanzbeziehungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen, treffen.“

4. Nach § 18a werden folgende §§ 18b bis 18d eingefügt:

„§ 18b

Kontrollkonto

Weicht nach Abschluss des Haushalts die strukturelle Nettokreditaufnahme vom Wert Null ab, wird diese Abweichung mit umgekehrtem Vorzeichen auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht. Soweit von der Ausnahmeregelung des Artikels 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung Gebrauch gemacht worden ist, ist der auf dem Kontrollkonto zu verbuchende Betrag um die gemäß § 18c Satz 2 tatsächlich ausgeschöpfte zusätzliche Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Soweit der zu verbuchende Betrag zu einem negativen Saldo des Kontrollkontos beiträgt, ist ein dementsprechender Betrag im nächsten Finanzplanungszeitraum auszugleichen. Der negative Saldo des Kontrollkontos darf einen Schwellenwert von 5 Prozent der durchschnittlichen steuerabhängigen Einnahmen des Landes der dem Haushalt vorangegangenen drei Haushaltsjahre nicht überschreiten.

§ 18c

Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen nach Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung hat die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen. Wird ein Tilgungsplan gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 2 der Landesverfassung beschlossen, ist der Beschluss mit einer Regelung zu verbinden, welches Organ ermächtigt ist, den Tilgungsplan nach Abschluss des Haushaltsjahres einmalig daran anzupassen, inwieweit die aufgrund der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation eingeräumte zusätzliche Kreditermächtigung tatsächlich ausgeschöpft worden ist. Die Ermächtigung umfasst die Verkürzung der Laufzeit des Tilgungsplans. Der Anpassungsbeschluss ist in der Haushaltsrechnung zu veröffentlichen. Andere

Anpassungen des Tilgungsplans bedürfen eines Änderungsbeschlusses nach Maßgabe des Artikels 131a Absatz 3 Satz 1 und 2 der Landesverfassung.

§ 18d

Sanierungsverpflichtungen für die Haushalte ab dem Jahr 2020

Ab dem 1. Januar 2020 sind die Sanierungsverpflichtungen gemäß Artikel 143d Absatz 4 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 2 des Sanierungshilfengesetzes und der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung einzuhalten. Die Freie Hansestadt Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erfüllen gemeinsam die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen der Freien Hansestadt Bremen. Entsprechend des jeweils vereinbarten Beitrags zur Erfüllung dieser Verpflichtungen sind die Stadtgemeinden durch die Freie Hansestadt Bremen an der Entlastungswirkung der Sanierungshilfen zu beteiligen. Das Nähere regelt eine Verwaltungsvereinbarung zwischen der Freien Hansestadt Bremen und den Stadtgemeinden.“

5. § 62 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Sonstige Rücklagen können gebildet werden,

1. soweit Haushaltsmittel für einen bestimmten Zweck angesammelt werden sollen und der Haushaltsplan dies zulässt,

2. sofern innerhalb einer Produktgruppe über- oder außerplanmäßige Einnahmen erzielt wurden und diese nicht dem Budgetausgleich auf der Ebene des Produktplans dienen,

3. aus nicht geleisteten Investitionsausgaben, soweit und solange der im Haushaltsplan bezeichnete Zweck fort dauert oder

4. mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses für besondere Maßnahmen.“

b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Ist die strukturelle Nettokreditaufnahme nach Buchung der Rücklagen gemäß Absatz 1 und 2 mit Abschluss der Bücher eines Haushaltsjahres negativ, kann, soweit § 18d eingehalten wird, an Stelle einer Nettokredittilgung eine Rücklage zum Zweck der Einhaltung der Vorgaben nach Artikel 131a der Landesverfassung und der Verpflichtungen nach dem Sanierungshilfengesetz gebildet werden. Sowohl die Zuführung als auch die Entnahme bedürfen der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses. Die Entnahme aus der Rücklage muss zweckentsprechend sein.“

6. § 82 Nummer 2 wird wie folgt geändert:

a) Der Punkt am Ende von Buchstabe c wird durch ein Komma ersetzt.

b) Folgender Buchstabe d wird angefügt:

„d) die Nettokreditaufnahme, die sich aus dem Finanzierungssaldo gemäß Buchstabe c unter Einbeziehung der Rücklagenbewegung sowie der Abwicklung der Vorjahre aus Buchstabe a und Buchstabe b ergibt.“

7. § 83 Nummer 2 wird wie folgt geändert:

a) Das Semikolon am Ende von Buchstabe e wird durch ein Komma ersetzt.

b) Nach Buchstabe e wird folgender Buchstabe f eingefügt:

„f) die strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß § 18a Absatz 1 Satz 1 zuzüglich der gesondert ausgewiesenen Hinzurechnungen gemäß § 18a Absatz 1 Satz 2;“

8. § 118 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „gelten“ die Wörter „mit Ausnahme des § 18a Absatz 7“ eingefügt.

b) In Absatz 2 Satz 1 wird nach den Wörtern „mit Ausnahme der §§“ die Angabe „18a Absatz 7,“ eingefügt.

c) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 Buchstabe d wird das Komma nach dem Wort „(Hebesätze)“ gestrichen.

bb) Nach Nummer 1 Buchstabe d werden folgende Buchstaben e und f eingefügt:

„e) der Feststellung einer Ausnahmesituation gemäß Artikel 131a Absatz 3 Landesverfassung

f) der Einhaltung der anteiligen Sanierungsverpflichtungen gemäß § 18b,“.

9. Nach § 119 wird folgender § 119a eingefügt:

„§ 119a

Übergangsregelung

Für die Haushalte bis einschließlich des Jahres 2019 sind die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung in ihrer am ... [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten nach Artikel 2] geltenden Fassung weiter anzuwenden.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Notwendigkeit des vorliegenden Ausführungsgesetzes, die Gesetzgebungskompetenz der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen leiten sich wie folgt her:

Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz schreibt vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Im folgenden Satz ergänzt das Grundgesetz, dass Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen können. Das Grundgesetz legt fest, dass für die Ausnahmeregelung eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen ist.

Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz bestimmt, dass die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln mit der Maßgabe, dass dem Grundsatz gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, dass die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, nur dann entsprochen ist, wenn in der landesrechtlichen Regelung keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Artikel 143d Absatz 1 Sätze 3 und 4 Grundgesetz statuieren eine Übergangsregel, wonach die Länder im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen dürfen; die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz erfüllt wird.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat sich dazu entschieden, die Umsetzung von Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch eine verfassungsrechtliche Regelung mit Ausführungsgesetz umzusetzen.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist dem Regelungsauftrag des Artikels 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz noch deutlich innerhalb der gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Übergangszeit nachgekommen, wobei das zugehörige Ausführungsgesetz bislang noch ausstand. Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat durch das Gesetz zur Änderung der Landesverfassung vom 27. Januar 2015 (Brem.GBl. S. 23), in Kraft getreten am 30. Januar 2015, in einem entscheidenden Schritt die großen Linien der näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse in Artikel 131a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen festgelegt. Das Gesetz änderte Artikel 131a der Landesverfassung, fügte Artikel 131b und 131c der Landesverfassung ein und änderte Artikel 146 der Landesverfassung. Dem verfassungsändernden Gesetzesbeschluss gingen Beratungen eines nichtständigen Ausschusses unter Anhörung von Sachverständigen voraus (Bremische Bürgerschaft, Bericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV, Drucksache 18/1688, zu Drucksachen 18/444 und 18/523). Die Sachverständigen gaben dazu Auskunft, in welchem Umfang die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse umzusetzen seien, welcher

Spielraum sich für die Landesverfassung dabei ergebe und wie sich eine Schuldenbremse volkswirtschaftlich auswirken würde.

Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung sieht vor, dass Artikel 131a der Landesverfassung durch ein einfaches Landesgesetz näher auszuführen ist. Hinzuweisen ist darauf, dass Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung fast wortgleich ist mit Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 des Grundgesetzes.

Das bislang ausstehende Gesetz zur Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung wird mit diesem Gesetzentwurf vorgelegt. Das Ausführungsgesetz muss rechtzeitig vor Ablauf der gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz gesetzten Übergangsfrist, also spätestens zum 1. Januar 2020, in Kraft treten. Ein früheres Inkrafttreten ist sinnvoll, bedarf dann aber einer Übergangsvorschrift im Ausführungsgesetz. Angemerkt sei, dass das bremische Landesverfassungsrecht bei der Schuldenbremse keine echte Übergangsregelung vorsieht, sondern an Stelle dessen ein Abweichungsrecht nach Artikel 131b der Landesverfassung. Danach sind bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 Abweichungen von Artikel 131a Absatz 1 der Landesverfassung im Rahmen der gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig. Artikel 131b der Landesverfassung verliert mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 seine Wirkung und sollte alsdann durch ein bereinigendes Gesetz zur Änderung der Landesverfassung aufgehoben werden.

Aus der Normenhierarchie ergibt sich, dass das jetzt im Entwurf vorgelegte Ausführungsgesetz den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG und der Artikel 131a und 146 der Landesverfassung zu entsprechen hat.

Dem Inhalt nach ändert und ergänzt der Gesetzentwurf die Landeshaushaltsordnung in der zur Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung erforderlichen Weise. Systematisch treten die geänderten Vorschriften an die Stelle der bisherigen Regelung in § 18 der Landeshaushaltsordnung zur Begrenzung der Kreditaufnahme, im Einzelnen nunmehr ausgeführt durch § 18a bis § 18c der Landeshaushaltsordnung in neuer Fassung. An die Stelle des bisherigen § 18a der Landeshaushaltsordnung, wonach die der Konsolidierungsverpflichtungen für die Haushalte 2011 bis 2019 einzuhalten waren, tritt die durch das Änderungsgesetz eingeführte neue Norm § 18d, wonach ab dem Haushaltsjahr 2020 die Sanierungsverpflichtungen gemeinsam durch das Land und die beiden Stadtgemeinden einzuhalten sind.

Sinn und Zweck des im Entwurf vorgelegten Ausführungsgesetzes ist es, das Regelwerk des Artikels 131a der Landesverfassung zu konkretisieren. Dabei ist im Ausführungsgesetz zu beachten, dass Artikel 131a der Landesverfassung wegen Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung auch für beide Stadtgemeinden entsprechend gilt. Das Ausführungsgesetz soll dem Land und den Stadtgemeinden aus Artikel 131a der Landesverfassung abgeleitete konkrete Vorgaben machen, die geeignet und erforderlich sind, das verfassungsrechtliche Ziel zu erreichen, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung ist wie folgt formuliert: „Näheres, insbesondere [...], regelt ein Gesetz“. Es kommt dem verfassungsändernden Gesetzgeber also darauf an, dass mindestens die im eingeschobenen Nebensatz aufgezählten drei Regelungsgegenstände im Ausführungsgesetz zu regeln sind. Dies sind die

Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben des Artikels 131a Absätze 1 und 2 der Landesverfassung unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben. Mit dem Wortlaut („insbesondere ...“) wird gleichzeitig klargestellt, dass diese Aufzählung nicht abschließend gemeint ist. So kann die Auslegung der Absätze 1 bis 5 des Art. 131a der Landesverfassung ergeben, dass diese in bestimmten Punkten, die in Absatz 6 keine ausdrückliche Erwähnung finden, dennoch notwendigerweise einer Konkretisierung durch einfaches Gesetz bedürfen, weil sie für eine unmittelbare Anwendung zu abstrakt sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen)

Zu Ziffer 1 (§ 13 Absatz 4)

Zur Klarstellung wird, orientiert an § 10 Absatz 4 Nummer 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes, die bereits bestehende Definition in § 13 Absatz 4 Nummer 2 der geltenden Landeshaushaltsordnung um den Begriff Finanzierungssaldo ergänzt. Die daraus abgeleitete Nettokreditaufnahme wird ergänzend aufgenommen und ersetzt die bisher in der Haushaltsübersicht enthaltene Nettoneuverschuldung. Der Finanzierungssaldo unter Einbeziehung der Entnahmen aus Rücklagen und Zuführungen aus Rücklagen ergibt bei Umkehrung des Vorzeichens die Nettokreditaufnahme.

Zu Ziffer 2 (§ 18 Absätze 1 und 4)

Artikel 131a Absatz 1 der Landesverfassung definiert als vorgegebene Zielgröße der Schuldenbremse, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes formuliert ganz ähnlich, und zwar, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Die Definition der Zielgröße durch Artikel 131a Absatz 1 der Landesverfassung und durch den normenhierarchisch vorrangigen Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes bietet so viel Spielraum, dass darunter eine Ausrichtung am strukturellen Finanzierungssaldo oder an der strukturellen Nettokreditaufnahme verstanden werden könnte. Das Grundgesetz und die Landesverfassung lassen zudem offen, welche konkreten Bereinigungen zulässig sind.

Als zentrale Norm zur Ausführung der Schuldenbremse der bremischen Landesverfassung legt § 18 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung des Gesetzesentwurfes die Grundregel fest, dass die strukturelle Nettokreditaufnahme höchstens Null sein darf, es sei denn, dass ein Fall des Artikels 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung vorliegt. Die Einzelheiten der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme ergeben sich aus § 18a.

§ 18 Absatz 4 des Entwurfs sichert die Liquidität zum Zeitpunkt einer Rücklagenentnahme. Im Konsolidierungszeitraum 2010 bis 2019 spielt die Rücklagenentnahme nur eine untergeordnete Rolle, da Entnahmen zu keiner Verbesserung des strukturellen Finanzierungssaldos beitragen können. Ab dem Jahr 2020 kommt der Entnahme von

Rücklagen wieder Bedeutung zu, da Rücklagenentnahmen zu einer Verbesserung der Haushalte und somit zur Zielerreichung, Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungsregelungen, Sicherung der Einhaltung des Sanierungsgesetzes und Erhalt der Sanierungshilfen dienen können. In der Zeit des Junktims zwischen Investitionsvolumen und Kreditaufnahmemöglichkeit war die Höhe der Kreditermächtigungen zumeist hinreichend, um eine Entnahme aus Rücklagen durch – gegebenenfalls zusätzliche – Kreditaufnahme liquide machen zu können.

Ab dem Jahr 2020 muss dezidiert zwischen der Rücklagenbildung im Haushalt und der für eine Entnahme notwendigen Liquidität unterschieden werden. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen (§ 7 der Landeshaushaltsordnung) ist es nicht sinnvoll, bei Bildung einer haushaltsmäßigen Rücklage die für eine Entnahme notwendige Liquidität schon bereitzustellen. Nach der bis dato geltenden Rechtslage könnte jedoch die Ermächtigung zur Bereitstellung der Liquidität durch Kreditaufnahme zum Zeitpunkt der Entnahme entfallen und eine Rücklagenentnahme nicht mehr möglich sein. Der vorgeschlagene § 18 Absatz 4 des Entwurfs ergänzt deswegen die bestehenden Regelungen zur Kreditermächtigung für die Fälle, in denen eine Rücklagenbildung erfolgt ist, die Kreditermächtigung tatsächlich kassenmäßig aber nicht in Anspruch genommen wurde, und sichert die im Entnahmefall benötigte Liquidität durch Kreditaufnahme ab. In den jährlichen Haushaltsgesetzen soll eine weitere Konkretisierung dieser Kreditermächtigung erfolgen.

Die Neuregelung sichert ein umfassendes, an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit orientiertes Liquiditätsmanagement gegen nicht beabsichtigte haushaltsrechtliche Folgeprobleme ab und grenzt mit Blick auf die ab dem Jahr 2020 in vollem Umfang greifende Schuldenbremse die notwendigen haushaltswirtschaftlichen Spielräume in sachgerechter Weise ab. Sie stellt ausschließlich die Ausfinanzierung bereits bestehender Haushaltsbelastungen sicher und führt somit nicht zu einer Neuverschuldung im Sinne der Schuldenbremse.

Zu Ziffer 3 (§ 18 a)

§ 18a der Landeshaushaltsordnung in geänderter Fassung definiert die strukturelle Nettokreditaufnahme im Sinne des § 18 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung.

§ 18a Absatz 1 definiert die strukturelle Nettokreditaufnahme als Zielgröße der Schuldenbremse des bremischen Landesverfassungsrechts im Grundsatz so, dass die Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen und um Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage bereinigt wird und die Kredite gemäß Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung hinzugerechnet werden. Zudem werden Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen im gesetzlich bestimmten Umfang einbezogen. Aus der jetzt getroffenen Festlegung für die strukturelle Nettokreditaufnahme folgt, dass eine Rücklagennutzung zulässig ist und spiegelbildlich eine Rücklagenbildung ergebnisverschlechternd wirkt.

Die Hinzurechnung der Kredite gemäß Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung ergibt sich daraus, dass das Land und die beiden Stadtgemeinden bei der Anwendung des Artikels 131a Absatz 1 der Landesverfassung die Zurechnung bestimmter, von Beteiligungsunternehmen aufgenommener Kredite als „Einnahmen aus Krediten“ gemäß Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung zu berücksichtigen haben. Unter den in Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung genannten Bedingungen werden bestimmte Kredite, die von Beteiligungsunternehmen des Landes oder der

Stadtgemeinden aufgenommen werden, so behandelt, als würde die Kreditsumme dem Landeshaushalt bzw. dem kommunalen Haushalt als „Einnahme aus Krediten“ zufließen. Ist der Kernhaushalt nicht ausgeglichen, verstieße eine dem Land oder einer Stadtgemeinde zuzurechnende Kreditaufnahme im Sinne des Artikels 131a Absatz 5 der Landesverfassung gegen die Grundregel der Schuldenbremse in Artikel 131a Absatz 1 der Landesverfassung, wonach Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung gilt wegen der Verweisungsnorm des Artikels 146 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung nicht nur für das Land, sondern entsprechend auch für die beiden Stadtgemeinden.

§ 18a Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung in geänderter Fassung sieht vor, dass in die strukturelle Nettokreditaufnahme das Sondervermögen nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds einzubeziehen ist. Der Bremer Kapitaldienstfonds ist damit ebenfalls um finanzielle Transaktionen zu bereinigen, während die Konjunkturbereinigung mangels unmittelbarer Konjunktursensibilität eines Sondervermögens entfällt. Die sich so ergebende strukturelle Nettokreditaufnahme ist auszugleichen.

Rechtlich unselbstständige Ausgliederungen (Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen) mit eigener Kreditermächtigung sind ebenfalls einzubeziehen, da ihre Wirtschaftspläne ebenso dem Haushaltsgesetzgeber unterstehen und eine Identität des Normadressaten vorhanden ist. Der Gesetzentwurf schränkt allerdings insoweit ein, dass diese Einrichtungen nur dann einbezogen werden, wenn für sie durch Gesetz eine Kreditermächtigung vorgesehen ist. Solange keine solche gesetzliche Ermächtigung vorliegt, werden keine weiteren Ausgliederungen – neben dem Bremer Kapitaldienstfonds – einbezogen.

Ohne dass es einer genaueren Erwähnung im Gesetz bedürfte, ist für das Verständnis der unbestimmten Rechtsbegriffe in § 18a Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung in geänderter Fassung der jeweils gültige Gruppierungsplan gemäß § 10 Absatz 2 in Verbindung mit § 49a des Haushaltsgrundsätzgesetzes ausschlaggebend.

§ 18a Absätze 3 bis 7 konkretisieren, wie bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme die Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage zu berücksichtigen sind. Art. 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes überlässt es Bund und Ländern („können“), ob sie Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen wollen. Artikel 131a Absatz 2 Landesverfassung sieht eine Konjunkturbereinigung zwingend vor. Die bremische Landesverfassung sieht in Artikel 131a Absatz 6 vor, dass die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse in einem Ausführungsgesetz geregelt wird, insbesondere auch, wie die konjunkturelle Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens berücksichtigt werden soll. Bei der Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens lassen sich insbesondere zwei Verfahren wählen: Das makrobasierte Verfahren und das steuerglättende Verfahren. Die beiden Verfahren unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung und vor allem in ihren Ergebnissen teils erheblich.

Um divergierende Regelungskreise soweit wie möglich zu vermeiden, orientiert sich das Konjunkturbereinigungsverfahren an den vom Stabilitätsrat im Zusammenhang mit

der Haushaltsüberwachung und dem Monitoring von Bund und Ländern eingesetzten Verfahren.

Das makrobasierte Produktionslückenverfahren stellt auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Bund ab und orientiert sich am EU-Verfahren. Es erfolgt keine Berücksichtigung der Konjunkturlage des Landes Bremen und seiner beiden Gemeinden. Das Land ist bei der Anwendung des Verfahrens auf die Datenlieferung von Dritten angewiesen. Aufgrund der bisherigen Erfahrung im Konsolidierungshilfenverfahren wird deutlich, dass das Produktionslückenverfahren die tatsächlichen Auswirkungen der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte – im Sinne von Veränderungen der steuerabhängigen Einnahmen – bisher nur in geringfügigem Maße bereinigt. In den Phasen von deutlich steigenden Steuereinnahmen wurden dem Stadtstaat Bremen positive Konjunkturkomponenten zugerechnet. Eine Steuerung des Verfahrens war somit bisher für Bremen erfolgreich möglich. Entscheidend bei der Haushaltsaufstellung wird zukünftig sein, dass wenn die Steuerschätzung von einem Einbruch der Steuereinnahmen ausgeht oder einen Einbruch weiter fortschreibt, im Produktionslückenverfahren fast die volle Höhe dieser negativen Einnahmeeffekte im Haushalt aufzufangen ist.

Ein großer Vorteil des Produktionslückenverfahrens ist es, dass durch dieses Konjunkturbereinigungsverfahren ein Gleichklang der unterschiedlichen Regelungskreise erfolgt. Ab dem Jahr 2020 sind die maßgeblichen drei Regelungskreise folgende: Die Einhaltung der grundgesetzlichen und landesrechtlichen Schuldenbremse, das Sanierungshilfengesetz nebst Verwaltungsvereinbarung hierzu und das Überwachungs- und Monitoringverfahren durch den Stabilitätsrat.

Im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens im weiteren Sinn werden im Produktionslückenverfahren – um Planungssicherheit zu gewährleisten – die zu erwartenden steuerabhängigen Einnahmen vorab festgeschrieben. Die Festschreibung erfolgt in der Höhe, die die Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres für den Stadtstaat ergibt. Kommt es im Haushaltsabschluss zu einem Unterschied zwischen den festgeschriebenen und den realisierten steuerabhängigen Einnahmen, so ist für die Einhaltung des Landesrechts dennoch der Wert der Festschreibung maßgeblich, soweit der Unterschied nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen ist. § 18a Absatz 3 legt für die Zwecke der Konjunkturbereinigung eine in Absätzen 4 bis 6 näher konkretisierte Konjunkturkomponente an, die so konzipiert ist, dass ihr Einfluss auf die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme im Auf- und Abschwung über die Dauer der Jahre symmetrisch ist. Im Einzelnen ist die Wirkweise der Konjunkturkomponente auf die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme gemäß § 18 Absatz 1 in Verbindung mit § 18a Absatz 1 wie folgt:

- Im Abschwung, d.h. bei einer negativen Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der Normallage, wirkt die Konjunkturkomponente bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme mindernd. Für die Haushaltsaufstellung bedeutet das, dass das Parlament die ansonsten zulässige Nettokreditaufnahme um den Betrag der Konjunkturkomponente erhöhen kann.
- Im Aufschwung, d.h. bei einer positiven Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der Normallage, wirkt die Konjunkturkomponente bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme erhöhend. Für die Haushaltsaufstellung

bedeutet das, dass das Parlament die ansonsten zulässige Nettokreditaufnahme um den Betrag der Konjunkturkomponente verringern muss.

Die im Aufschwung durch die Konjunkturkomponente zwingend vorgegebene Verpflichtung zur Tilgung liefert die Legitimation für die durch die Konjunkturkomponente im begrenzten Umfang zugelassene Abweichung vom Verbot der Nettokreditaufnahme im Abschwung.

In der Rechtsverordnung nach § 18 Absatz 7 des Entwurfes soll die Berechnung der Konjunkturkomponente sowie ihrer Bestandteile nach Absatz 4 des Entwurfs einschließlich der Basissteuern dargelegt werden. Diese Berechnung soll in Anlehnung an die Berechnungen im Rahmen des Konsolidierungshilfengesetzes erfolgen. Es erforderlich, die Einzelheiten der Ex-ante-Konjunkturkomponente nach Absatz 5 des Entwurfs und gegebenenfalls der Steuerabweichungskomponente nach Absatz 6 des Entwurfs festzulegen. Die Rechtsverordnung soll Regelungen zur Überwachung der Symmetriewahrung vorsehen, damit über die Jahre statistisch erfasst und evaluiert wird, ob das Konjunkturbereinigungsverfahren tatsächlich der verfassungsrechtlichen Symmetrievorgabe entspricht.

Die Rechtsverordnung nach § 18a Absatz 7 des Entwurfs soll auch bestimmen, inwieweit die Elemente der Konjunkturkomponente für alle drei Gebietskörperschaften festgelegt werden, oder nur, wie im Konsolidierungspfad, für den Stadtstaat; das Ergebnis würde dann auf die einzelnen Gebietskörperschaften rechnerisch heruntergebrochen werden.

Zu Ziffer 4

(§ 18b – neu)

Die neue Schuldenregel erstreckt sich nicht nur auf die Haushaltsaufstellung, sondern in vollem Umfang auch auf den Haushaltsvollzug. Zur Verbuchung von Abweichungen von der Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2020, die infolge von unvorhergesehenen Entwicklungen im Haushaltsvollzug auftreten, wird durch § 18b des Entwurfs ein Kontrollkonto eingerichtet. Die Nutzung des Kontrollkontos dergestalt, dass dort negative Beträge gebucht werden, bedeutet gerade nicht, dass gegen Artikel 131a der Landesverfassung verstoßen wird. Für Artikel 131a der Landesverfassung kommt es letztlich nur darauf an, dass der Schuldenstand nicht bzw. nicht über unvertretbar lange Übergangsphasen durch eine etwaige Nettokreditaufnahme erhöht wird, sodass durch die Rückführungsverpflichtung innerhalb eines festgelegten Zeitraumes die Symmetrie gewahrt wird.

Das Kontrollkonto dient zum einen der Information, indem mögliche Abweichungen von der Vorgabe des strukturellen Haushaltsausgleichs transparent gemacht und im Zeitablauf dokumentiert werden. Zum anderen besteht die Verpflichtung, bei einer Notierung eines Betrages, der zu einem negativen Saldo des Kontrollkontos führt, einen Ausgleich in Höhe des negativen Betrages innerhalb des Finanzplanungszeitraumes herbeizuführen. Auf dem Kontrollkonto werden Beträge notiert, nicht tatsächliche Zahlungsbewegungen vorgenommen. Des Weiteren enthält § 18b des Entwurfs eine Obergrenze, bis zu der ein negativer Saldo des Kontrollkontos übergangsweise höchstens auflaufen darf. Dies dient vor allem dem, dass der negative Saldo des Kontrollkontos nicht zu einer nicht erfüllbaren Rückführungspflicht innerhalb des

Finanzplanungszeitraumes führen soll. Auf diese Weise wird dem Entstehen und der Verfestigung neuer struktureller Defizite im Landeshaushalt vorgebeugt.

Das Kontrollkonto verknüpft die Vorgaben für die Haushaltsaufstellung mit der Entwicklung im Haushaltsvollzug. Auf dem Kontrollkonto werden positive oder negative Abweichungen vom jeweils zulässigen Saldo nach § 18 Absatz 1 des Entwurfs erfasst, der sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres ergibt. Die Erfassung der Abweichungen erfolgt das Haushaltsjahr übergreifend in einer Saldierung der jährlichen positiven oder negativen Beträge. Das Kontrollkonto dient somit der Dokumentation und der Information über die Höhe der saldierten Über- und Unterschreitungen der Vorgabe des strukturell ausgeglichenen Haushalts ab dem 1. Januar 2020.

(§ 18c – neu)

§ 18c konkretisiert Artikel 131a Absatz 3 der Landesverfassung sehr moderat, so dass ein großer Auslegungsspielraum verbleibt. Dies ist erforderlich, da die näheren Charakteristika einer außergewöhnlichen Notsituation naturgemäß im Voraus kaum einschätzbar sind. Der Tilgungsplan soll sich daher an dem Maßstab messen lassen, ob die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraumes stattfindet. Die Angemessenheit ergibt sich einerseits aus dem Schweregrad der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation und den damit einhergehenden zusätzlichen Ausgaben und andererseits aus der Verpflichtung, dass die amtierende Bremische Bürgerschaft (Landtag), die Bremische Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) oder die Stadtverordnetenversammlung über ihre Legislaturperiode hinaus nur möglichst wenige Folgeparlamente binden darf.

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, bereits bei Beschluss des Tilgungsplans dessen Anpassung nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres von „Soll“ auf „Ist“ vorzubereiten. Es ist nicht möglich, eine Delegation der Anpassungsbefugnis an ein bestimmtes Organ der betreffenden Gebietskörperschaft (Land oder Stadtgemeinde) bereits in der Landeshaushaltsordnung konkret vorzusehen, denn der Tilgungsplan muss ebenso wie Delegation der Anpassungsbefugnis nach der Landesverfassung mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft beschlossen werden. Die für die Änderung der Landeshaushaltsordnung erforderliche einfache Mehrheit reicht für die gewünschte Delegation nicht aus. § 18c sieht daher lediglich eine Verfahrensvorschrift vor, nach der das Parlament beim Beschluss des Tilgungsplans eine Delegation der Anpassungsbefugnis mit beschließen muss. Der Inhalt der Delegation ist nur abstrakt beschrieben, so dass das Parlament die Entscheidungshoheit darüber behält, ob und an welches Organ es die Anpassungsbefugnis delegiert.

(§ 18d – neu)

§ 18d überträgt die bisherige Regelung in § 18a der Landeshaushaltsordnung zu den Konsolidierungsverpflichtungen aufgrund des Konsolidierungshilfengesetzes auf die neue Rechtslage ab 1. Januar 2020. Ab diesem Zeitpunkt hat das Konsolidierungshilfengesetz kaum noch Rechtsfolgen, hingegen beginnt der Zeitraum der Rechtswirksamkeit des Sanierungshilfengesetzes. § 18d regelt dementsprechend, dass auch die Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz gemeinsam von allen drei Gebietskörperschaften zu tragen sind. Er verleiht den Stadtgemeinden zudem einen Anspruch auf Beteiligung an der Entlastungswirkung der Sanierungshilfen, die

zunächst allein beim Land liegt. Dieser Anspruch soll im Verhältnis zum vereinbarten Beitrag der jeweiligen Gebietskörperschaft zur Erfüllung der Gesamtpflicht des Stadtstaates stehen; die konkrete Herleitung der Beträge sowie die dafür erforderlichen Verfahren sind durch Verwaltungsvereinbarung des Landes mit den beiden Stadtgemeinden zu regeln.

Zu Ziffer 5 (§ 62)

Absatz 2 war bisher Regelungsgegenstand in den jährlichen Haushaltsgesetzen und wird zur Verstetigung in der Landeshaushaltsordnung normiert, anlässlich aber nicht zum Zwecke der Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung. Im Sinne der Regelung in § 62 Absatz 2 Nummer 4 können beispielsweise auch Rücklagen gebildet werden, die der Zukunftssicherung und Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen.

Neu eingeführt wird mit Absatz 3 eine sogenannte Stabilitätsrücklage. Über die bisherigen Möglichkeiten der Rücklagenbildung hinaus soll gesetzlich verankert werden, dass vorhandene Überschüsse, nach erfolgter Tilgung im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes, zur Befüllung einer speziellen Rücklage verwendet werden können.

Die Rücklage soll zum einen dem Zweck der Stabilisierung konjunktureller Auswirkungen dienen. Durch das Konjunkturbereinigungsverfahren erfolgt zwar eine Bereinigung von konjunkturellen Einflüssen auf die steuerabhängigen Einnahmen. Darüber hinaus kann es in Fällen von langanhaltenden Abweichungen zur konjunkturellen Normallage erforderlich werden, Rücklagenentnahmen zur Deckung der erforderlichen Ausgaben zu verwenden. Gerade die Situation, dass in den 90er Jahren über zehn Jahre hinweg keine Steigerung der steuerabhängigen Einnahmen erfolgte, zugleich aber die Ausgaben für bundesgesetzliche Ausgaben stiegen, und auch die Auswirkungen der Finanzkrise in den Jahren 2009/2010 zeigen, dass nicht alle Abweichungen durch das Konjunkturbereinigungsverfahren kompensiert bzw. abgemildert werden können. Dies macht eine Bildung einer ausreichenden Rücklage erforderlich. Sie kann zum Einen im Vollzug eines Haushalts zur Kompensation unvorhersehbarer, hoher Einnahmeausfälle und Ausgabesteigerungen eingesetzt werden, so dass geplante Maßnahmen weiterhin durchgeführt werden können. Zum Anderen können die Entnahmen sowohl im Rahmen der Planung als auch in der Haushaltsaufstellung bis zur Höhe der Annahmen der bestehenden Finanzplanung getätigt werden.

Daneben soll die Rücklage zum anderen zum Zweck der Einhaltung der Tilgungsverpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz befüllt werden. Dieses verpflichtet den Stadtstaat Bremen grundsätzlich, jährlich eine Mindesttilgung in Höhe 50 Millionen Euro und zusätzlich eine Tilgung in Höhe von 150 Millionen Euro innerhalb eines Fünfjahreszeitraums variabel vorzunehmen. Die Rücklage soll in Zeiten einer schwierigen konjunkturellen Lage sicherstellen, dass über den verfassungskonformen Haushaltsabschluss hinaus auch die Tilgungsverpflichtung erfolgt und der vollständige Erhalt der Sanierungshilfen in Höhe von 400 Millionen Euro pro Jahr gewährleistet wird.

Die Stabilitätsrücklage soll somit unter Berücksichtigung der anderen gebildeten Rücklagen, die Möglichkeit der kurzfristigen Haushaltssteuerung und der Konjunkturbereinigung ermöglichen, drastischen Einnahmerückgängen sowie rechtlich verpflichteten oder durch Maßnahmen des Bundes ausgelösten

Ausgabensteigerungen durch Entnahmen begegnen und die Verfassungskonformität der Haushalte gewährleisten. Die konjunkturbedingten Belastungen der Haushalte im Rahmen der Finanzkrise 2008 betragen über fünf Jahre insgesamt 2 Milliarden Euro. Hinsichtlich der Regelung für die Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven siehe Begründung zu § 118 (Ziffer 8).

Zu Ziffer 6 (§ 82)

In dem Gesamtplan – genauer der Finanzierungsübersicht – soll zukünftig neben dem Finanzierungssaldo auch die Nettokreditaufnahme ausgewiesen werden (§ 13 Absatz 4 Nummer 2 Landeshaushaltsordnung). Siehe Begründung zu Ziffer 1. Im Rahmen des kassenmäßigen Abschlusses soll dementsprechend spiegelbildlich zur Haushaltsaufstellung über die Einhaltung der Nettokreditaufnahme berichtet werden.

Zu Ziffer 7 (§ 83)

§ 18 Absatz 1 legt als zentrale Norm zur Ausführung der Schuldenbremse der bremischen Landesverfassung die Grundregel fest, dass die strukturelle Nettokreditaufnahme – abgeleitet aus der Nettokreditaufnahme – höchstens Null sein darf. Über die Einhaltung ist im Rahmen des Haushaltsabschlusses nach § 83 Landeshaushaltsordnung zukünftig zu berichten.

Zu Ziffer 8 (§ 118)

Da Artikel 131a der Landesverfassung gemäß Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung auch auf die Stadtgemeinden entsprechend anzuwenden ist, muss im Ausführungsgesetz klargestellt werden, dass sein Anwendungsbereich sich ebenfalls auf die Stadtgemeinden erstreckt. Die Landeshaushaltsordnung, in die die Ausführungsvorschriften integriert werden, gilt unmittelbar grundsätzlich nur für das Land. Die Geltung in den Stadtgemeinden ist in § 118 der Landeshaushaltsordnung geregelt. An einzelnen Stellen, insbesondere bezüglich der Konjunkturbereinigung, sieht das Gesetz vor, dass der Senat unmittelbar auch für die Stadtgemeinden tätig wird; dies dient der Sicherstellung der Einheitlichkeit der Konjunkturbereinigung sowie eines konsolidierten Ergebnisses aller drei Gebietskörperschaften (Stadtstaat), um insbesondere die Erfüllung der Verpflichtungen des Stadtstaates nach dem Sanierungshilfengesetz gewährleisten zu können.

Die Stabilitätsrücklage nach § 62 ist auch jeweils für die für die Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven einzuführen. Die Rücklagen können zum Einen im Vollzug eines Haushalts zur Kompensation unvorhersehbarer, hoher Einnahmeausfälle und Ausgabensteigerungen eingesetzt werden, so dass geplante Maßnahmen weiterhin durchgeführt werden können. Zum Anderen können Entnahmen sowohl im Rahmen der Planung bzw. in der Haushaltsaufstellung bis zur Höhe der Annahmen der bestehenden Finanzplanung getätigt werden.

Die Stabilitätsrücklage soll somit auch für die Kommunen unter Berücksichtigung der anderen gebildeten Rücklagen, die Möglichkeit der kurzfristigen Haushaltssteuerung und der Konjunkturbereinigung ermöglichen, drastischen Einnahmerückgängen sowie rechtlich verpflichteten oder durch Maßnahmen des Bundes ausgelösten Ausgabensteigerungen durch Entnahmen begegnen und die Verfassungskonformität der Haushalte gewährleisten. Die konjunkturbedingten Belastungen der Haushalte im Rahmen der Finanzkrise 2008 betragen über fünf Jahre insgesamt 2 Milliarden Euro.

Die konjunkturbedingten Belastungen der Haushalte im Rahmen der Finanzkrise 2008 betragen über fünf Jahre insgesamt 2 Milliarden Euro.

Zu Ziffer 9 (§ 119a)

Die Übergangsregelung stellt sicher, dass die Haushalte bis einschließlich des Jahres 2019, insbesondere Vollzug und Abschluss, unverändert nach bisherigem Recht abgewickelt werden können. Auch die an sämtliche drei Gebietskörperschaften der Freien Hansestadt Bremen gerichtete Regelung in § 18a der bisherigen Regelung, wonach die zwischen dem Bund und dem Land vereinbarten Konsolidierungsverpflichtungen gemeinsam einzuhalten sind, hat noch bis in das Kalenderjahr 2020 hinein für die Haushalte bis einschließlich des Jahres 2019 Wirkung.

Durch das Inkrafttreten der neuen Regelungen am Tag nach der Verkündung des Gesetzes, also im Laufe des Kalenderjahres 2019, wird es dem Senat möglich sein, die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung gemäß § 18a Absatz 7 rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres 2020 auszuschöpfen. Zudem wird es den drei Gebietskörperschaften der Freien Hansestadt Bremen möglich sein, ihre jeweiligen Haushaltsgesetze für das Haushaltsjahr 2020 und im Falle eines Doppelhaushalts für das Haushaltsjahr 2021 rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres 2020 zu beschließen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung des Gesetzes. Eine Planung des Haushaltsjahres 2020 und im Falle eines Doppelhaushalts des Haushaltsjahres 2021 und der Beschluss der Haushaltsgesetze ist bereits im Kalenderjahr 2019 möglich.

Der 1. Januar 2020 wäre gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz der spätestmögliche Zeitpunkt für das Inkrafttreten. Am 1. Januar 2020 verliert Artikel 131b der Landesverfassung seine Bedeutung. Ebenfalls ab diesem Zeitpunkt hat das Sanierungshilfengesetz erstmals Rechtsfolgen. Um eine Abwicklung des Haushaltsjahres 2019 nach bisherigem Recht zu ermöglichen, trifft § 119a der Landshaushaltsordnung eine Übergangsregelung.

Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 12. Februar 2019

**Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung –
Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung**

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung mit der Bitte um Beschlussfassung. Der Senat bittet die Bremische Bürgerschaft (Landtag), spätestens in der Plenarsitzung am 27./28. März 2019 über den Gesetzentwurf abschließend zu beschließen, um die Verkündung des Gesetzes vor Ende der Wahlperiode zu ermöglichen.

Anlass für die Änderung der Landeshaushaltsordnung ist die spätestens zum 1. Januar 2020 erforderliche einfachgesetzliche Regelung der Einzelheiten des in Artikel 131a der Landesverfassung geregelten grundsätzlichen Verbots, im Landeshaushalt Einnahmen und Ausgaben mit Einnahmen aus Krediten auszugleichen (sogenannte Schuldenbremse). Artikel 146 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung ordnet an, dass dieses grundsätzliche Verbot auch für die beiden Stadtgemeinden gilt. Artikel 131a Absatz 6 der Landesverfassung schreibt vor, dass das Ausführungsgesetz insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Schuldenbremse unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben zu regeln hat.

Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen der Vorschriften der Landeshaushaltsordnung setzen die verfassungsrechtlichen Vorgaben um. Als neue Steuerungsgröße für die Haushaltsplanung, den Vollzug und den Abschluss kommt die strukturelle Nettokreditaufnahme zur Anwendung. Ausgangspunkt für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme ist die Nettokreditaufnahme. Die gesetzlichen Rechenschritte sehen eine Bereinigung der Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen, eine Bereinigung um Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage (Konjunkturkomponente) und eine Einbeziehung bestimmter Eigenbetriebe und sonstiger Sondervermögen vor. Insoweit folgt das Landesrecht den vom Stabilitätsrat ebenfalls akzeptierten Kriterien.

Nehmen juristische Personen auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, unter den Voraussetzungen des Artikels 131a Absatz 5 der Landesverfassung Kredite auf, sehen die Landesverfassung und die Ausführungsvorschriften vor, dass diese Kredite dem Land oder der betreffenden Stadtgemeinde als Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt zuzurechnen sind. Die Auslagerung kreditfinanzierter öffentlicher Aufgaben auf Beteiligungsunternehmen ist daher unter bestimmten Voraussetzungen nur um den Preis einer erschwerten Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse möglich.

Im Grundsatz darf die strukturelle Nettokreditaufnahme ab dem 1. Januar 2020 höchstens Null sein. Das bedeutet, dass netto keine neuen Kredite aufgenommen werden dürfen und dass idealerweise netto getilgt wird. Von diesem Grundsatz sieht die Landesverfassung eine Ausnahme vor, nämlich im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Auch in diesem Fall sieht die Landesverfassung vor, dass aufgrund einer Tilgungsregelung sichergestellt ist, dass mittelfristig der Grundsatz gewahrt bleibt, dass der Schuldenstand des Landes und der beiden Stadtgemeinden nicht weiter ansteigt. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung werden entsprechend angepasst.

Die Änderungen der Landeshaushaltsordnung sehen ferner vor, dass mit Hilfe eines Kontrollkontos überprüft wird, ob der in der Planung verfassungskonforme Haushalt auch im Abschluss den Vorgaben des Artikels 131a der Landesverfassung genügt. Sollte dies aufgrund unvorhergesehener Zusatzausgaben oder Mindereinnahmen nicht der Fall sein und wird das Kontrollkonto überzogen, ist es nach Maßgabe des Gesetzes durch zusätzliche Tilgung in den Folgehaushalten auszugleichen. Durch die Ausgleichspflicht bleibt auch insoweit der Grundsatz gewahrt, dass der Schuldenstand mittelfristig nicht ansteigt.

Zur Absicherung sowohl der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse als auch der zuverlässigen Erlangung der Sanierungshilfen nach dem Sanierungshilfengesetz sieht der Gesetzentwurf die Bildung einer Stabilitätsrücklage vor. Diese ist nach dem Vorsorgeprinzip zu dotieren.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Ausführung des Artikels 131a der Landesverfassung einschließlich der Gesetzesbegründung ist als Anlage beigefügt.