



Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen

Hintergründe und Argumente

Vorwort

Bund und Länder haben im Rahmen der sog. Föderalismusreform II eine Reform der Schuldengrenze im Grundgesetz beschlossen, da die bisher geltenden Regelungen in der Vergangenheit keine wirksame Begrenzung der Kreditaufnahme bewirkt hatten. Die Neuregelung in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz sieht vor, dass die Länder ab dem Jahr 2020 – von eng begrenzten Ausnahmen abgesehen – grundsätzlich keine neuen Schulden mehr zur Finanzierung ihrer Ausgaben aufnehmen dürfen. Gemessen an der finanzpolitischen Praxis der vergangenen vierzig Jahre stellt diese Entscheidung einen umfassenden finanzpolitischen Paradigmenwechsel dar!



Dr. Thomas Schäfer
Hessischer Minister der Finanzen

Die Hessische Landesregierung hat immer wieder betont, dass sie die Änderung des Grundgesetzes und den damit verbundenen Konsolidierungszwang im Sinne einer generationengerechten und nachhaltigen Finanzpolitik für alternativlos hält. Sie begrüßt daher auch nachdrücklich die Initiative der Fraktionen von CDU und FDP, die engen Vorgaben des Grundgesetzes durch eine entsprechende Verfassungsänderung in der Hessischen Verfassung zu verankern.

Die Einhaltung der Schuldengrenze stellt die Finanzpolitik in Hessen in den kommenden Jahren nicht zuletzt auf Grund der massiven Verwerfungen in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise unzweifelhaft vor erhebliche Herausforderungen. Die Hessische Landesregierung stellt sich jedoch ganz bewusst ihrer daraus resultierenden finanzpolitischen Verantwortung. Sie wird in den nächsten Jahren die im Interesse unserer Kinder und Kindeskiner notwendige Konsolidierung des Landeshaushalts mit aller Entschlossenheit vorantreiben. Denn das Ziel ist klar: Spätestens im Jahr 2020 wollen wir einen Haushalt ohne neue Schulden erreichen!

Besonderes Augenmerk wird die Landesregierung dabei darauf legen, die notwendigen Einschnitte so auszutarieren, um möglichst viele Zukunftschancen für

das Land zu erhalten. Zudem wird sie sicherstellen, dass die Einführung der Schuldengrenze nicht zu Lasten der hessischen Kommunen gehen wird. Die Landesregierung wird daher mit der kommunalen Ebene in einen Dialog über die Frage einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines kommunalen Schutzmechanismus eintreten.



Dr. Thomas Schäfer
Hessischer Minister der Finanzen

INHALT

1. DIE AUSGANGSLAGE – VERSCHULDUNG ALS DAUERPHÄNOMEN.....	5
a) <i>Die Entwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung</i>	<i>5</i>
b) <i>Die Entwicklung der Verschuldung in Hessen</i>	<i>6</i>
c) <i>Die Folgen der hohen Verschuldung</i>	<i>8</i>
2. DER NEUE INSTITUTIONELLE RAHMEN – DIE SCHULDENBREMSE DES GRUNDGESETZES.....	9
a) <i>Die Anforderungen an eine „gute“ Schuldenbremse</i>	<i>9</i>
b) <i>Die Schuldenregel des Grundgesetzes</i>	<i>10</i>
3. DIE EINHALTUNG DES SCHULDENVERBOTS 2020 – HERAUSFORDERUNGEN AN DIE HESSISCHE FINANZPOLITIK.....	11
a) <i>Linearer Abbaupfad bis zum Jahr 2020.....</i>	<i>11</i>
b) <i>Die Konsolidierungserfordernisse im Landeshaushalt.....</i>	<i>12</i>
c) <i>Anforderungen an die künftige Finanzpolitik in Hessen.....</i>	<i>13</i>
4. DIE EINFÜHRUNG DER SCHULDENBREMSE IN HESSEN – DER GESETZENTWURF ZUR ÄNDERUNG DES ART. 141 HV	14
a) <i>Die Initiative der Fraktionen von CDU und FDP</i>	<i>14</i>
b) <i>Die Gründe für eine eigenständige Verfassungsregel</i>	<i>14</i>
c) <i>Der Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 141 HV.....</i>	<i>16</i>
d) <i>Die Bestandteile im Einzelnen</i>	<i>16</i>
e) <i>Übergangsregelungen</i>	<i>17</i>
5. WEITERES VERFAHREN	18

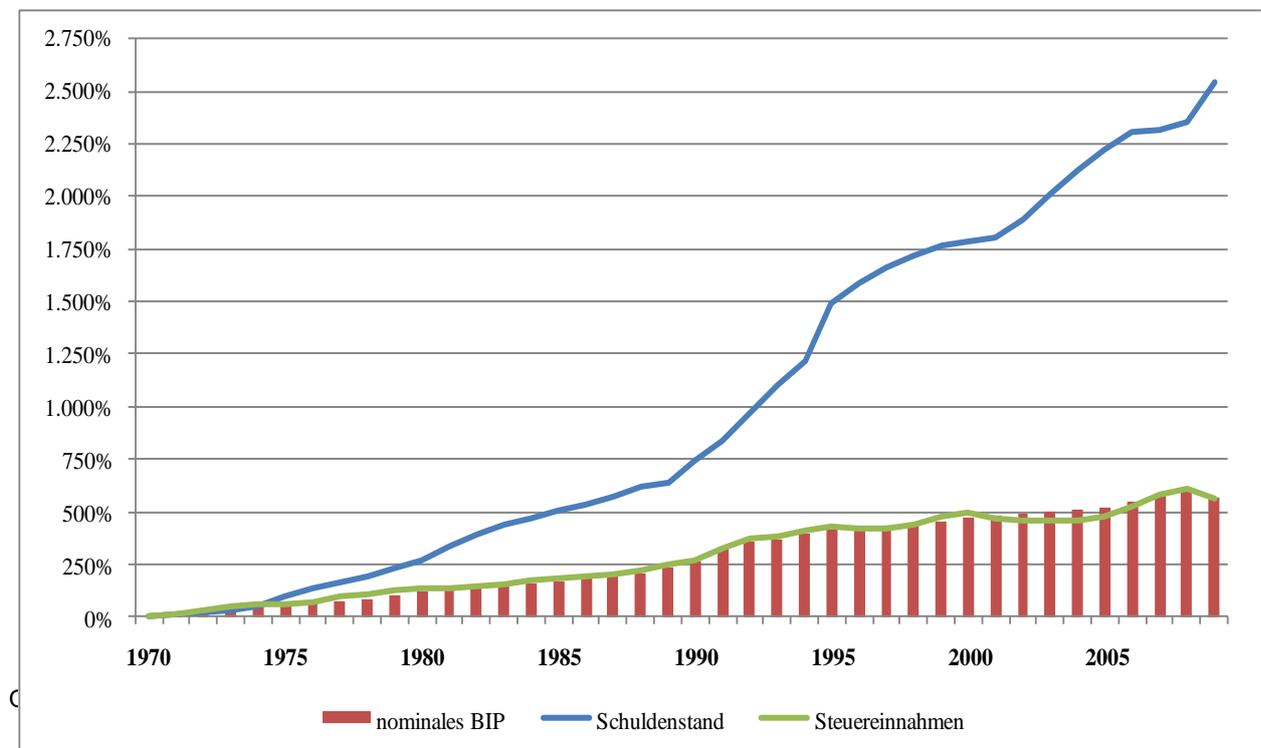
1. Die Ausgangslage – Verschuldung als Dauerphänomen

a) Die Entwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung

Das Schuldenmachen hat sich in Deutschland zu einem Dauerphänomen entwickelt: Seit dem Jahr 1970 hat die öffentliche Hand in jedem Jahr neue Kredite aufgenommen. Am Ende des Jahres 2009 lag der Schuldenstand von Bund, Ländern und Kommunen bei fast 1,7 Billionen Euro. Allein im Jahr 2009 kamen fast 117 Mrd. Euro an neuen Schulden hinzu.

Die Verschuldung des öffentlichen Gesamtaushalts entwickelte sich dabei – wie die nachfolgende Abbildung vor Augen führt – deutlich dynamischer als andere gesamtwirtschaftliche Größen: Zwischen 1970 und 2009 betrug ihr Zuwachs 2.539 %. Zum Vergleich: Das Bruttoinlandsprodukt wie auch die Steuereinnahmen sind im gleichen Zeitraum jeweils nur um rd. 570 % gestiegen.

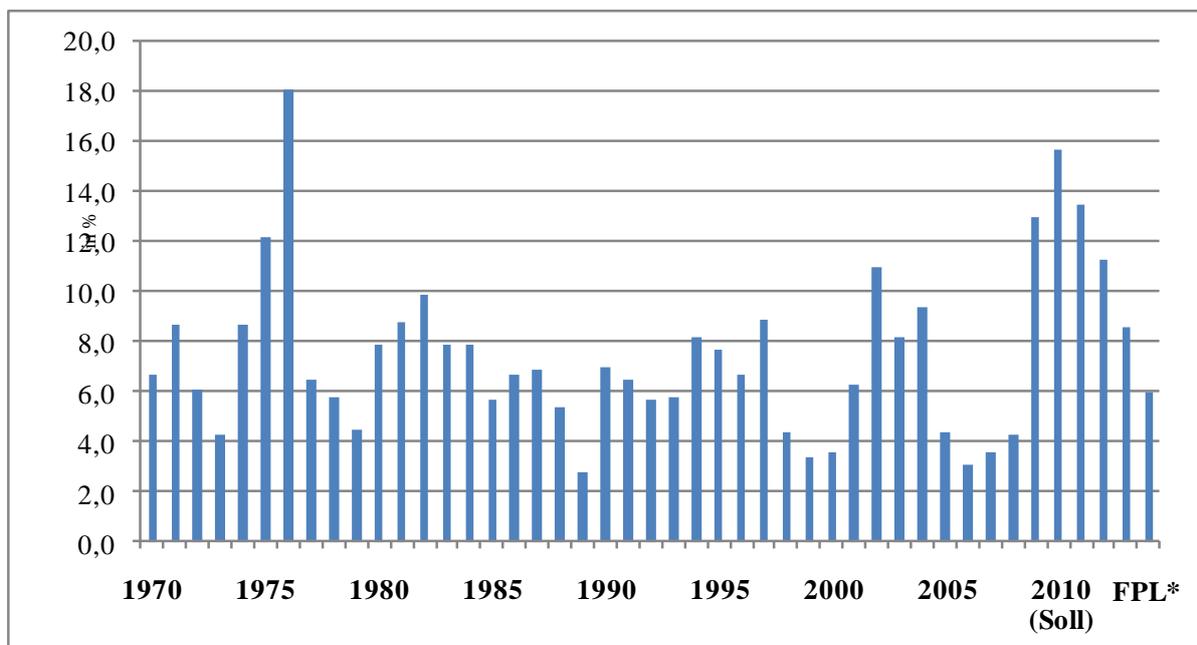
Abbildung 1: Die Veränderung von Schuldenstand, Bruttoinlandsprodukt und Steuereinnahmen in Deutschland im Zeitraum 1970 bis 2009



b) Die Entwicklung der Verschuldung in Hessen

Auch in Hessen wurde in den vergangenen 40 Jahren immer wieder auf die Nettokreditaufnahme als Instrument zur Finanzierung des Landeshaushalts zurückgegriffen. Dies zeigt die Entwicklung der *Kreditfinanzierungsquote*, die den Anteil der (Netto-) Neuverschuldung an den (bereinigten) Gesamtausgaben¹ des Landes misst. Zwar unterliegt die Inanspruchnahme des Kapitalmarktes im Zeitablauf starken Schwankungen, seit 1970 konnte jedoch in keinem Jahr eine Kreditfinanzierungsquote von Null oder gar eine negative Quote beobachtet werden (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Die Entwicklung der hessischen Kreditfinanzierungsquote 1970 bis 2014



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, (FPL)* Finanzplan

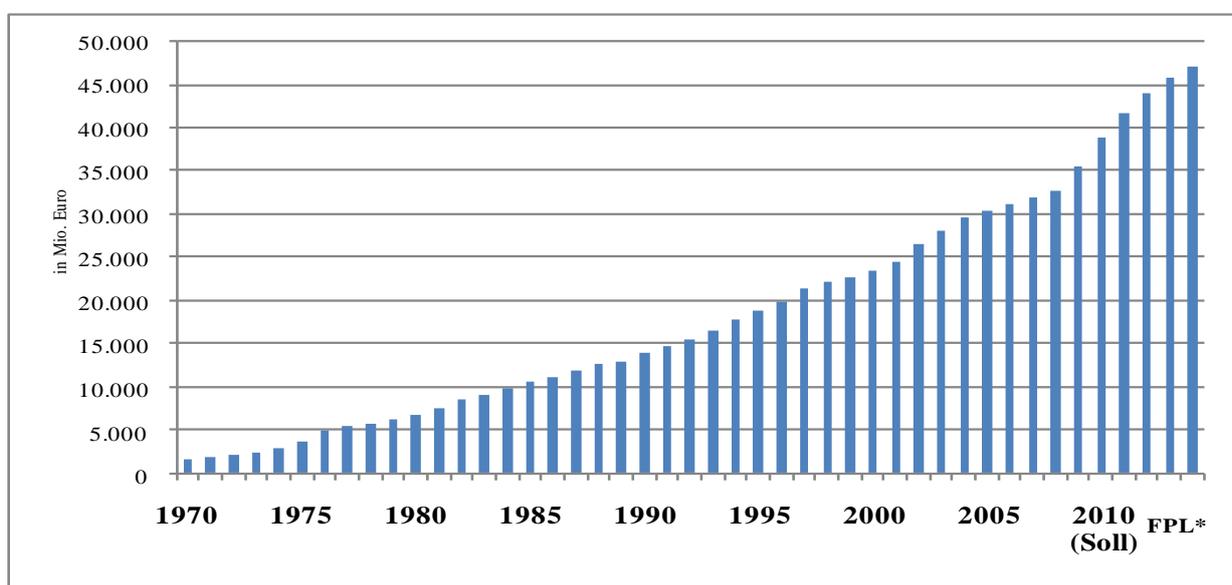
Der bisherige „Rekordwert“ wurde im Jahr 1976 erreicht, als die Auswirkungen der Ölkrise sowie der damals zur Stützung der Hessischen Landesbank erforderliche Sanierungsbeitrag des Landes die hessische Kreditfinanzierungsquote auf über 18 % hochschnellen ließ. Aktuell sind, verursacht durch die massiven Verwerfungen in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise, mit 13,0 % im Jahr 2009 und 15,7 % im

¹ Die *bereinigten Gesamtausgaben* werden ermittelt, indem vom Ausgabenvolumen des Landeshaushalts die Ausgaben für die Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Rücklagenzuführungen und die sog. haushaltstechnischen Verrechnungen subtrahiert werden.

Jahr 2010 deutlich überdurchschnittliche Quoten festzustellen. Im Zuge des von der Hessischen Landesregierung mit dem Haushaltsentwurf 2011 und der mittelfristigen Finanzplanung 2010 bis 2014 eingeleiteten strikten Konsolidierungskurses gelingt es jedoch, die Kreditfinanzierungsquote bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums im Jahr 2014 auf 6,0 % zurückzuführen.

In Folge der jährlichen Nettokreditaufnahme ist der *Schuldenstand des Landes* seit 1970 kräftig gewachsen. Beliefen sich die hessischen Kreditmarktschulden im Jahr 1970 auf lediglich rd. 1,4 Mrd. Euro, werden sie im Jahr 2010 voraussichtlich eine Größenordnung von rd. 39 Mrd. Euro² erreicht haben (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Die Entwicklung der hessischen Kreditmarktschulden bis 2014

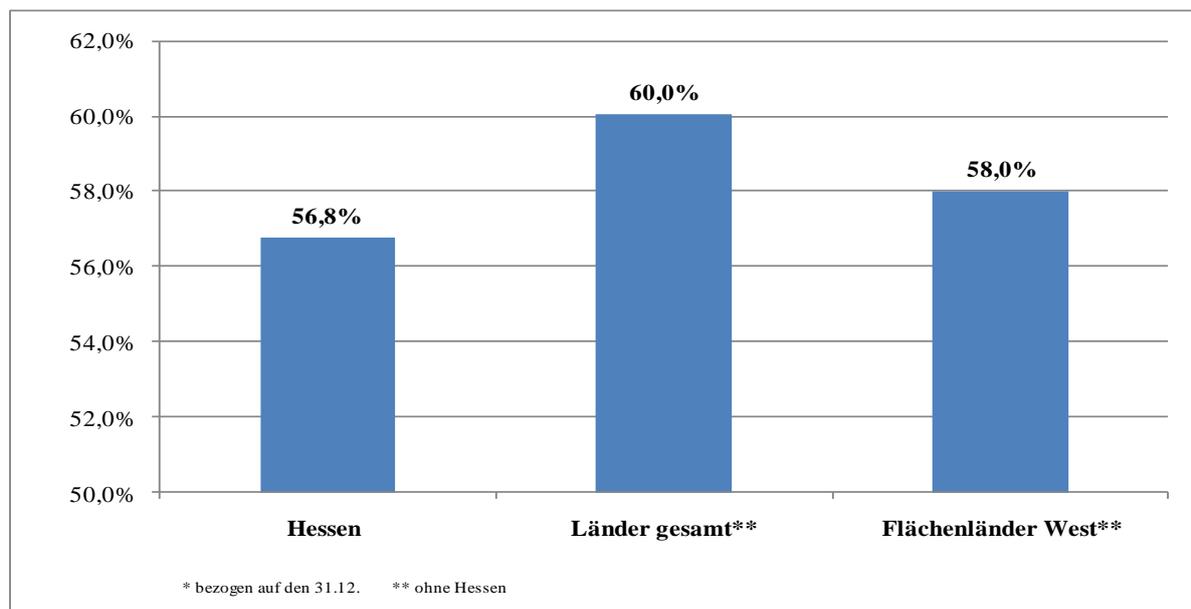


Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen. (FPL)* Finanzplan

Der massive Anstieg der Verschuldung stellt jedoch keine hessenspezifische Besonderheit dar. Vielmehr war, wie Abbildung 4 zeigt, auch die Entwicklung in den anderen Ländern von einer erheblichen Ausweitung des Schuldenstandes geprägt: Während sich der hessische Schuldenstand zwischen 1999 und 2009 um rd. 57 % erhöhte, stieg er in den westdeutschen Flächenländern um 58 % an. Im Länderdurchschnitt betrug der Aufwuchs sogar 60 %. Hessen bewegt sich damit bei der Verschuldung im „Konzert der Länder“.

² Betrachtet wird hier der Schuldenstand in haushaltsmäßiger Abgrenzung am Ende des Haushaltsjahres. Dieser kann – teilweise deutlich – von stichtagsbezogenen Werten (z.B. zum 31.12. eines Jahres) abweichen.

Abbildung 4: Die Veränderung des Schuldenstands am Kreditmarkt 1999 bis 2009*



Quelle: Zentrale Datenstelle der Länder, eigene Berechnung

c) Die Folgen der hohen Verschuldung

Zwar stellt sich die finanzielle Situation in Deutschland aktuell deutlich günstiger dar als in anderen Ländern (z.B. Griechenland, Japan, Italien), dennoch schlagen die aus der Verschuldung resultierenden Lasten in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen in erheblichem Umfang zu Buche. Die *Zinslasten*, die die öffentlichen Haushalte jährlich zu schultern haben, belaufen sich derzeit bereits auf über 60 Mrd. Euro und es ist bereits jetzt absehbar, dass sie in den kommenden Jahren weiter ansteigen werden.

Die durch die vergangenheitsbezogenen Lasten gebundenen Mittel schränken den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Finanzpolitik immer weiter ein. Sie fehlen, um zielgerichtet in zukunftsorientierte Bereiche, wie z.B. Bildung, Wissenschaft und Forschung oder Innere Sicherheit, zu investieren. Allein deshalb kann eine verantwortungsvolle Politik diese Entwicklung nicht tatenlos hinnehmen.

Der Zwang zur Konsolidierung resultiert jedoch auch aus dem historisch niedrigen Zinsniveau, von dem die öffentlichen Haushalte derzeit profitieren, denn die mit einem mittel- bis langfristig zu erwartenden Wiederanstieg des Zinsniveaus verbundenen finanziellen Risiken sind enorm. Bereits ein um einen Prozentpunkt höheres Zinsniveau würde z.B. den Landeshaushalt im Jahr 2011 rechnerisch in

einer Größenordnung von rd. 70 Mio. Euro belasten. Diese Summe entspricht dem „Gegenwert“ von rd. 1.500 Lehrern.

2. Der neue institutionelle Rahmen – die Schuldenbremse des Grundgesetzes

a) Die Anforderungen an eine „gute“ Schuldenbremse

Es besteht ein breiter politischer Konsens, dass die geschilderte Entwicklung in eklatantem Widerspruch zu einer *generationengerechten und nachhaltigen Finanzpolitik* steht. Bund und Länder haben sich daher im Rahmen der Verhandlungen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) auf eine Reform der bisherigen Schuldengrenze in Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. Art 115 GG verständigt.

Maßgeblich hierfür war die Erkenntnis, dass die bislang geltenden investitionsorientierten Schuldenbegrenzungsregeln von Bund und Ländern keine wirksame Begrenzung der Kreditaufnahme bewirkt haben. Allerdings muss sich die Politik – über die Parteigrenzen hinweg – auch selbstkritisch dem Vorwurf stellen, die Ausweitung der Verschuldung allzu oft als Mittel zur politischen Konfliktlösung eingesetzt zu haben.

Mit der umfassenden Reform der bisherigen Kreditbegrenzungsregeln haben Bund und Länder die aus Sicht der Hessischen Landesregierung richtigen und notwendigen Konsequenzen gezogen. Die in Art. 109 Abs. 3 GG verankerte, neue gemeinsame Schuldenregel von Bund und Ländern erfüllt hierbei eine Vielzahl von Anforderungen, denen eine „gute“ Schuldengrenze genügen muss:

- ⇒ Die Regel soll möglichst einfach sein, d.h. sie soll verständlich und für die Bevölkerung und das Parlament nachvollziehbar und überprüfbar sein.
- ⇒ Die Regel ist so umfassend zu gestalten, dass eine Umgehung vermieden wird.
- ⇒ Die Regel muss angesichts der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Sektors „Staat“ eine sachgerechte Reaktion des Staates auf konjunkturelle Schwankungen ermöglichen.
- ⇒ Die Regel sollte – in eng definiertem Umfang – Ausnahmen für bestimmte Sondersituationen vorsehen, um in Krisenzeiten die staatliche Handlungsfähigkeit zu bewahren.

- ⇒ Die Verletzung der Regeln im Haushaltsvollzug muss dokumentiert werden.
- ⇒ Die Regel muss sanktionsbewährt sein, um die notwendigen Anreize für Regierung und Parlament zu schaffen, die Vorgaben der Fiskalregel einzuhalten.

b) *Die Schuldenregel des Grundgesetzes*

Mit der neuen Schuldenregel wird ein umfassender finanzpolitischer Paradigmenwechsel eingeleitet. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG gilt folgender Grundsatz: „*Die Haushalte von Bund und Ländern sind künftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.*“

Unter bestimmten Bedingungen sind *Ausnahmen* vom (Netto-)Kreditaufnahmeverbot vorgesehen, und zwar

- ⇒ zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunktorentwicklung (konjunkturelle Komponente); eine antizyklische Kreditaufnahme im Abschwung ist hierbei im Aufschwung zurückzuführen;
- ⇒ bei Vorliegen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen; in diesem Fall ist gleichzeitig eine entsprechende Tilgungsregelung zu treffen.

Anders als die Länder, die ab dem Jahr 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr ausweisen dürfen, besteht für den Bund auch in Zukunft die Möglichkeit, Kredite bis zur Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts jährlich in Anspruch zu nehmen (*strukturelle Komponente*).

Die nähere Ausgestaltung dieser Grundsätze regeln für den Bund der neugefasste Artikel 115 GG sowie ein Ausführungsgesetz. Darin werden u.a. die Einführung des Kontrollkontos (einschließlich Rückführungspflicht) oder die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen geregelt. Für die Länder gilt, dass sie die nähere Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben im Rahmen ihrer eigenen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten selbst festlegen dürfen.

In Anbetracht der finanzwirtschaftlichen Ausgangslage, die die zeitnahe Einhaltung eines strikten Neuverschuldungsverbots derzeit für viele Gebietskörperschaften unmöglich macht, sieht eine Übergangsregelung in Art. 143 d Abs. 1 GG die

erstmalige Anwendung der Neuregelungen in den Artikeln 109 und 115 GG für das Haushaltsjahr 2011 vor. Ein ausgeglichener Haushalt ist für den Bund jedoch erst ab dem Jahr 2016 zwingend vorgesehen, für die Länder ab dem Jahr 2020.

3. Die Einhaltung des Schuldenverbots 2020 – Herausforderungen an die hessische Finanzpolitik

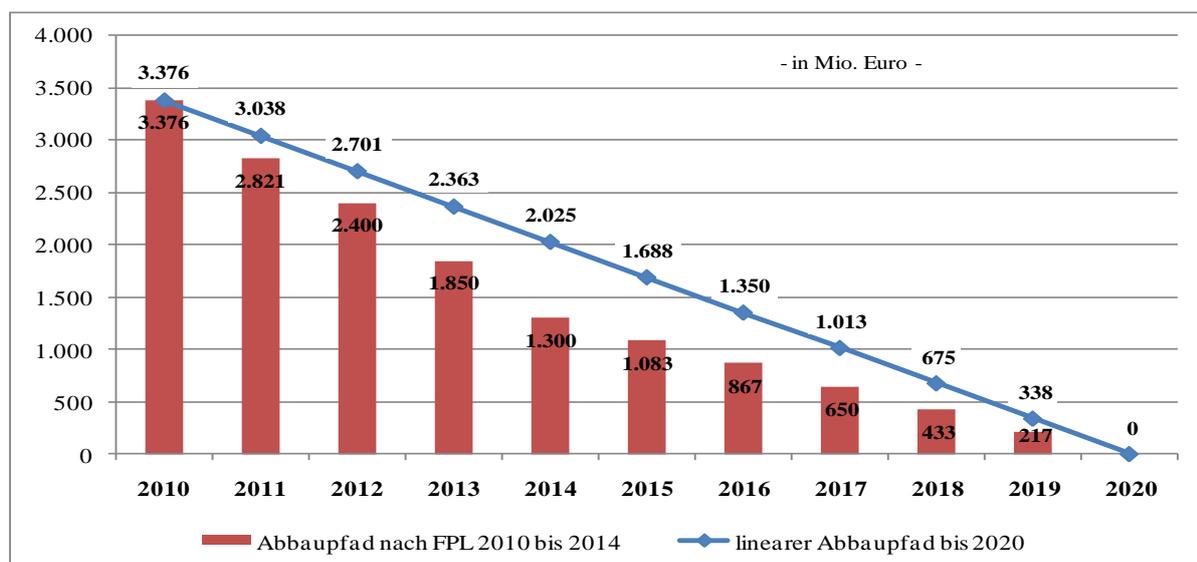
a) Linearer Abbaupfad bis zum Jahr 2020

In der nachfolgenden Abbildung wird vor diesem Hintergrund für Hessen ein (fiktiver) Abbaupfad dargestellt, mit dem die krisenbedingte Ausgangsverschuldung des Jahres 2010 in linear gleichmäßigen Schritten auf einen Wert von Null im Jahr 2020 zurückgeführt werden soll.

Diesem linearen Abbaupfad wird die in der Finanzplanung 2010 bis 2014 jährlich vorgesehene Neuverschuldung gegenübergestellt. Für die Entwicklung der Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2015 wird modellhaft unterstellt, dass die im Jahr 2014 noch bestehende Verschuldung in gleichmäßigen Schritten in Höhe von knapp 220 Mio. jährlich bis zum Jahr 2020 auf einen Wert von Null abgesenkt wird.

Die im aktuellen Finanzplanungszeitraum vorgesehene, deutliche Unterschreitung des linearen Konsolidierungspfades dokumentiert hierbei nachdrücklich den festen Willen der Landesregierung, möglichst noch vor dem Jahr 2020 die Vorgaben der neuen Schuldengrenze des Grundgesetzes einzuhalten.

Abbildung 5: Der schrittweise Abbau der Neuverschuldung bis zum Jahr 2020



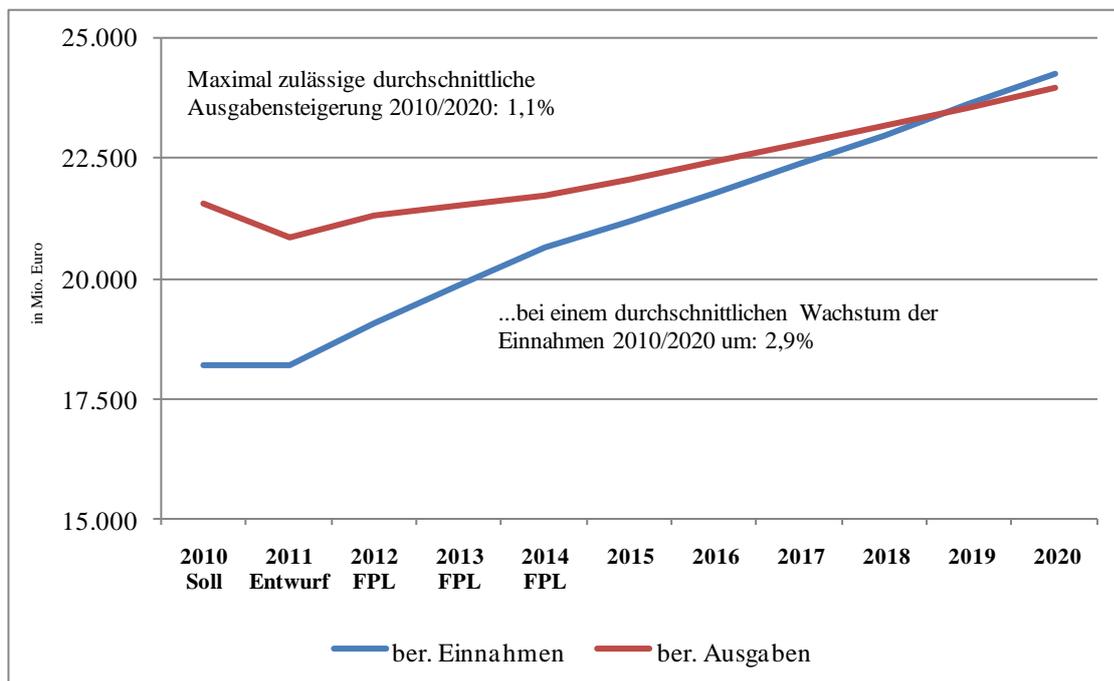
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

b) *Die Konsolidierungserfordernisse im Landeshaushalt*

Die Umsetzung des in Abbildung 5 ausgewiesenen Abbaupfads für die Kreditaufnahme steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass der in der aktuellen Finanzplanung bereits enthaltene, umfangreiche Handlungsbedarf im Rahmen der künftigen Haushaltsaufstellungen aufgelöst werden kann. Darüber hinausgehende *neue Belastungen* müssen durch entsprechende *zusätzliche* Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden.

Die Finanzpolitik in Hessen stellt dies in den kommenden Jahren unzweifelhaft vor erhebliche Herausforderungen. Dies dokumentiert auch Abbildung 6. Darin wird dargestellt, wie sich die Ausgaben des Landes bis zum Jahr 2020 entwickeln dürfen, um bei einem unterstellten Einnahmewachstum von knapp 3 % den in Tabelle 5 ausgewiesenen Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme tatsächlich einzuhalten.

Abbildung 6: Maximal zulässige Ausgabensteigerung bis zum Jahr 2020



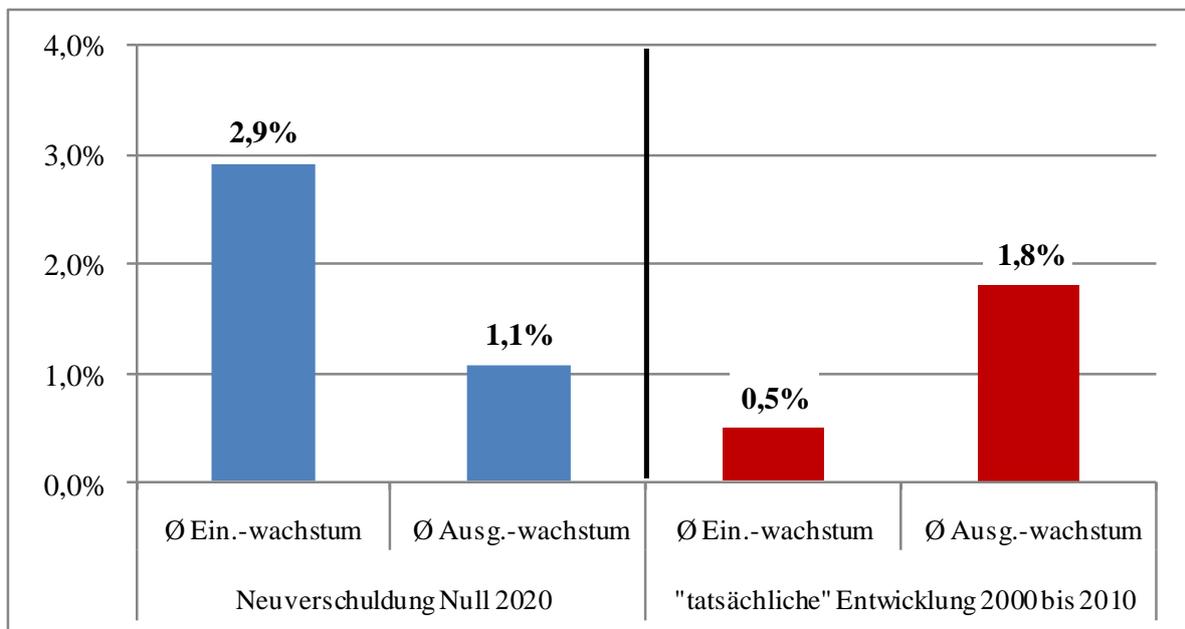
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, (FPL) Finanzplan

Im Ergebnis setzt die Realisierung des strikten Schuldenverbots im Jahr 2020 voraus, dass die Ausgaben des Landes bis zum Jahr 2020 durchschnittlich nur um 1,1 % wachsen dürfen. Die „zulässige“ Zuwachsrate liegt dabei dauerhaft um knapp 2 Prozentpunkte unter dem angenommenen Einnahmewachstum. Angesichts einer

Vielzahl von absehbaren zwangsläufigen Mehrbelastungen, z.B. für Versorgung, Zinsen oder für steigende Finanzausgleichsleistungen im Zuge wachsender Steuereinnahmen, führt dies unmittelbar vor Augen, vor welcher ambitionierter Aufgabe die hessische Finanzpolitik steht.

Diese Einschätzung wird auch durch die nachfolgende Abbildung 7 untermauert, in der die mit der Einhaltung der Nullverschuldung im Jahr 2020 vereinbarte Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der „tatsächlichen“ Entwicklung im Zeitraum 2000 bis 2010 gegenübergestellt wird.

Abbildung 7: „Notwendige“ und „tatsächliche“ Einnahmen- und Ausgabenentwicklung



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

c) Anforderungen an die künftige Finanzpolitik in Hessen

Vor diesem Hintergrund wird sich ein schuldenfreier Haushalt im Jahr 2020 nur realisieren lassen, wenn sich die Finanzpolitik in Hessen in den kommenden Jahren einem strikten Konsolidierungskurs unterwirft. Leitlinie ist hierbei die einfache *finanzpolitische Wahrheit*, dass die Konsolidierung des Landeshaushalts nur gelingen kann, wenn das Ausgabenwachstum dauerhaft deutlich niedriger liegt als das Einnahmenwachstum.

Konkret bedeutet dies, dass

- ⇒ alle vorhandenen Einnahmepotenziale vollständig ausgeschöpft,
- ⇒ das Ausgabenwachstum strikt begrenzt,
- ⇒ der bestehende Aufgabenbestand kritisch hinterfragt,
- ⇒ die Vielfalt staatlicher Leistungstatbestände auf den Prüfstand gestellt und
- ⇒ die Effizienz der staatlichen Aufgabenwahrnehmung erhöht werden muss.

Allerdings sind den Konsolidierungsmöglichkeiten eines Landes objektive Grenzen gesetzt. Für eine umfassende Konsolidierung des Landeshaushalts sind daher nicht zuletzt stabile gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine damit einhergehende, stetig positive Entwicklung der Steuereinnahmen unabdingbare Voraussetzung.

4. Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen – Der Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 141 HV

a) Die Initiative der Fraktionen von CDU und FDP

Die die Hessische Landesregierung tragenden Fraktionen haben im September 2010 einen Gesetzentwurf zur Neufassung des Art. 141 HV in den Hessischen Landtag eingebracht (Drs. 18/2732). Dieser sieht in enger Anlehnung an die konkreten Regelungen auf Bundesebene die Übernahme der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG in die Hessische Verfassung vor.

Die Hessische Landesregierung hat im Rahmen der Verhandlungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismusreform II) deutlich gemacht, dass sie den mit der Schuldenbremse im Grundgesetz eingeschlagenen Weg einer strikten Begrenzung der Neuverschuldung für alternativlos hält. Sie unterstützt daher nachdrücklich die Aufnahme der Schuldenbremse in die Hessische Verfassung.

b) Die Gründe für eine eigenständige Verfassungsregel

Für eine Verfassungsänderung sprechen aus Sicht der Landesregierung vor allem die folgenden Argumente:

- ⇒ *Sicherung einer breiten Legitimationsbasis für den notwendigen Konsolidierungskurs*

Die zur Änderung der Verfassung notwendige Volksabstimmung gibt den hessischen Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar die Möglichkeit, darüber zu entscheiden, ob sie den Verschuldungskurs der vergangenen Jahrzehnte stoppen und die Politik zur Umsetzung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten wollen. Die Volksabstimmung schafft somit ein breites öffentliches Bewusstsein für die Notwendigkeit des Sparens. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass das grundsätzliche Verschuldungsverbot – anders als bei einer einfachgesetzlichen Lösung – nicht ohne Zustimmung der hessischen Bevölkerung wieder abgeschafft werden kann.

⇒ *Geltung der Schuldengrenze unabhängig vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts*

Derzeit steht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Klage des Landtages des Landes Schleswig-Holstein gegen die Schuldengrenze des Grundgesetzes noch aus. Dabei kann nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass das Bundesverfassungsgericht die Gültigkeit der Grundgesetzregelung für die Länder verneint. Mit der Änderung der Hessischen Verfassung wird daher zum Ausdruck gebracht, dass die grundgesetzliche Schuldengrenze in der vorliegenden Form – unabhängig von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes – auch in Hessen Anwendung finden soll.

⇒ *Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit des Landes*

Die geplante Verfassungsänderung stellt sicher, dass das Land Hessen künftig die in Art. 109 Abs. 3 GG vorgesehenen Ausnahmen vom strikten Neuverschuldungsverbot in Anspruch nehmen kann. Ohne eine entsprechende Regelung würde ab dem Jahr 2020 ausnahmslos ein absolutes Schuldenverbot gelten. Das Land könnte dann nicht mehr sachgerecht und flexibel auf konjunkturelle Schwankungen sowie notlageninduzierte Ausnahmefälle, wie die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise, reagieren. Der Handlungsspielraum der Finanzpolitik würde damit in einer nicht vertretbaren Weise und zu Lasten des Landes Hessen und seiner Bürgerinnen und Bürger eingeengt.

c) *Der Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 141 HV*

Mit ihrem Gesetzentwurf verfolgen die Fraktionen von CDU und FDP das Ziel, den bisherigen Art. 141 HV, wonach Kredite nur bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken aufgenommen werden dürfen, durch eine Regelung zu ersetzen, mit der die Schuldenbremse des Grundgesetzes in die Hessische Verfassung übernommen wird. Konkret wird vorgeschlagen, den Art. 141 HV künftig wie folgt zu fassen:

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

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

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

(4) Das Nähere bestimmt das Gesetz.“

d) *Die Bestandteile im Einzelnen*

In Absatz 1 wird analog zur Regelung im Grundgesetz der Grundsatz eines ohne (Netto-) Kreditaufnahme ausgleichenden Landeshaushalts definiert. Unberührt vom Kreditfinanzierungsverbot bleibt die Schuldenaufnahme zur Refinanzierung bestehender Schulden, da diese keine weitere Erhöhung der Verschuldung des Landes zur Folge hat.

Die Regelung ist zudem ausschließlich auf das Land beschränkt und gilt damit nicht für die hessischen Kommunen. Um zu vermeiden, dass die Einführung der Schuldengrenze zu einer Lastenverschiebung vom Land auf die kommunale Ebene führt, wird bereits in der Begründung zum Gesetzentwurf klargestellt, dass die Verantwortung des Landes, für eine angemessene Finanzausstattung der hessischen Kommunen zu sorgen (vgl. Art. 137 Abs. 5 HV), auch in Zukunft uneingeschränkt besteht. Darüber hinaus ist die Landesregierung dazu bereit, mit

den hessischen Kommunen in einen Dialog über die Frage einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines zusätzlichen kommunalen Schutzmechanismus einzutreten.

Um in besonderen Situationen die Handlungsfähigkeit des Landes zu bewahren, sind in den *Absätzen 2 und 3* – entsprechend den Regelungen im Grundgesetz – in eng begrenztem Umfang Ausnahmen vom generellen Verschuldungsverbot vorgesehen. Diese gelten zum Ausgleich zyklischer konjunktureller Schwankungen (vgl. *Abs. 2*) sowie zur Bewältigung von Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen (vgl. *Abs. 3*).

Besonders hervorzuheben ist hierbei, dass mit dem neuen Art. 141 HV erstmals klare Vorkehrungen getroffen werden, damit auch die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen zu keiner dauerhaften Ausweitung der Verschuldung führt. Zum einen sind die Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen auf den Landeshaushalt symmetrisch zu berücksichtigen, d.h. im Falle einer Rezession müssen Defiziten Überschüsse in Aufschwungphasen gegenüberstehen. Zum anderen sind die Kredite, die zur Bewältigung besonderer Ausnahmesituationen aufgenommen werden, mit einer Tilgungsregel zu verbinden und müssen in einem angemessenen Zeitraum zurückgeführt werden. Es ist damit ein konstitutives Merkmal und ein großer Vorteil der neuen Schuldenbremse, dass die Verantwortung für neue Schulden nicht mit der Aufnahme und Verausgabung der aufgenommenen Mittel endet, sondern erst dann, wenn die Schulden tatsächlich wieder getilgt sind.

In *Absatz 4* wird festgelegt, in einem Ausführungsgesetz Einzelheiten zu regeln. Darin sind insbesondere das Ausgleichskonto sowie das Verfahren zur Berechnung der konjunkturbereinigten Nettokreditaufnahme zu konkretisieren.

e) Übergangsregelungen

Auf Grund der massiven Verwerfungen, die die Wirtschafts- und Finanzkrise im Landeshaushalt hinterlassen hat, lässt sich das strikte Schuldenverbot in Hessen, wie auch in den meisten anderen Gebietskörperschaften, unter objektiven Gesichtspunkten nicht kurzfristig umsetzen. Bereits das Grundgesetz räumt daher den Ländern bis zum Jahr 2020 eine entsprechende Übergangsfrist ein.

Dieser Sachverhalt wird durch eine Übergangsregelung in Art. 161 HV aufgegriffen. Danach ist der neue Art. 141 HV erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin gilt Art. 141 HV in seiner bisherigen Fassung (investitionsorientierte Verfassungsgrenze). Allerdings sind die Haushalte bis zum Jahr 2020 so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikels 141 Abs. 1 HV erfüllt wird.

5. Weiteres Verfahren

Nachdem der Gesetzentwurf bereits in erster Lesung am 9. September 2010 im Hessischen Landtag diskutiert wurde, wird er nunmehr im Rahmen der parlamentarischen Beratungen vertiefend behandelt. Derzeit ist die mündliche Anhörung zum Gesetzentwurf für Anfang November vorgesehen. Die zweite Lesung des Gesetzes ist für Mitte November und die dritte Lesung für Mitte Dezember vorgesehen. Die für eine Änderung der Hessischen Verfassung erforderliche Volksabstimmung soll dann zusammen mit der Kommunalwahl am 27. März 2011 durchgeführt werden.

Impressum

Herausgeber

Hessisches Ministerium der Finanzen

Friedrich-Ebert-Allee 8

65185 Wiesbaden

Referat Grundsatzangelegenheiten und
Öffentlichkeitsarbeit

Telefon: +49 (0) 611 32 - 2393

Telefax: +49 (0) 611 32 - 2433

Email: presse@hmdf.hessen.de

Presserechtlich verantwortlich:

Thorsten Groth

Wiesbaden, den 24. September 2010