

Antrag

**der Abgeordneten Roland Heintze, Dietrich Wersich, Nikolaus Haufler,
Thilo Kleibauer, Thomas Kreuzmann, Hans-Detlef Roock (CDU) und Fraktion**

zu Drs. 20/3978

Betr.: Schuldenbremse – Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist im Bund und in den Ländern ein gravierendes Problem. Hamburgs Kernhaushalt weist im Moment einen Schuldenstand von rund 24 Milliarden Euro auf, was mehr als dem Doppelten der Gesamtausgaben eines Jahres entspricht. Hieraus resultieren Zinslasten von jährlich fast 1 Milliarde Euro. In den nächsten Jahren ist nach heutigem Stand mit einem Anstieg des Zinsniveaus zu rechnen, sodass die Zinsausgaben voraussichtlich ansteigen und den politischen Gestaltungsspielraum weiter einengen werden. Dem gesamten Schuldenberg in Höhe von etwa 24 Milliarden Euro stehen ab den Sechzigerjahren summierte Zinsausgaben von insgesamt fast 30 Milliarden Euro gegenüber. Anstatt also durch Kredite den Handlungsspielraum zu erweitern, hat Hamburg ihn seit dem Zweiten Weltkrieg verringert.

Die gültige Regelung der Landeshaushaltsordnung (§ 18 LHO) zur erlaubten Schuldenaufnahme in Verbindung mit der aktuellen Verfassungsregelung hat die Verschuldung in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht stoppen können. Hiernach muss sich die Neuverschuldung an der Höhe der eigenfinanzierten Investitionen orientieren, eine Abweichung von dieser Regelung ist zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ erlaubt. Eine Rückzahlung der Schulden ist nicht vorgeschrieben. Sie erfolgte in jüngerer Vergangenheit nur in den Jahren 2007 und 2008 mit dem symbolischen Betrag von 1 Million Euro.

Unter dem sich immer weiter verstärkenden Eindruck der Generationenungerechtigkeit hat deshalb die Bürgerschaft als eines von wenigen Landesparlamenten 2007 eine neue Schuldenregel beschlossen. Diese eigentlich ab dem 1.1.2013 gültige Regelung der LHO sieht vor, Haushaltsdefizite grundsätzlich ohne Aufnahme von Krediten auszugleichen. Die Existenz von Defiziten und deren Ausgleich durch Rücklagen und Vermögensmobilisierung sind nicht verboten. Da Rücklagen und Vermögen endlich sind, ist von einer disziplinierenden Wirkung der neuen LHO-Regel auf Bürgerschaft und Senat auszugehen. Im Vergleich zur derzeitigen Situation stellt sie somit einen Fortschritt dar. Allerdings erlaubt auch diese Regelung hinsichtlich der Nettokreditaufnahme Ausnahmen, um den sogenannten „Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder wenn ein vergleichbar schwerwiegender Grund vorliegt“. Das Parlament kann dies mit Mehrheit feststellen. Diese LHO-Regelung kann somit nur als ein erster, aber nicht abschließender Schritt auf dem Weg zu mehr Generationengerechtigkeit gesehen werden.

Mit der Großen Koalition im Bund ergab sich die einmalige Möglichkeit, eine Schuldenregel in das Grundgesetz aufzunehmen. Der Bundestag hat deshalb 2009 auf Initiative von CDU und SPD per Grundgesetzänderung die Einführung einer strukturellen Schuldenbremse für die Bundes- (ab 2016) und Länderebene (*spätestens* ab 2020) beschlossen. Diese schreibt im Gegensatz zur LHO-Regelung ein strukturelles, also

konjunkturbereinigtes, Haushaltsdefizit von Null vor und berücksichtigt somit die konjunkturelle Entwicklung bei der Schuldenaufnahme und -rückführung symmetrisch. Durch diese spätestens ab 2020 gültige Grundgesetzregelung besteht auf Verfassungsebene nur insofern Handlungsbedarf für die Freie und Hansestadt Hamburg, als dass Ausnahmen definiert werden sollen oder ein früheres Inkrafttreten geplant ist.

Ziel der mit diesem Antrag vorgeschlagenen Regelung ist es, die Gefahr eines weiteren Anstiegs der Landesschulden weiter zu minimieren. Dazu soll die ab 2013 geltende LHO-Regelung ab 2015 durch die Verfassung weiter eingeschränkt werden, indem

- a) zukünftig alle Ausgaben grundsätzlich über *laufende* Einnahmen finanziert werden müssen und
- b) der relativ unklare Terminus des Gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, wie er in den LHO-Vorschriften anzutreffen ist, keine Rolle mehr spielt.

Eine strukturelle Neuverschuldung und die Veräußerung von Landesvermögen zur Deckung des Finanzierungsdefizits werden durch die neue Verfassungsregelung verhindert.

Die neue Verfassungsregel sieht kein absolutes, sondern ein „atmendes“ Schuldenverbot vor. Die konjunkturell bedingten Schwankungen in den regelmäßigen Einnahmen dürfen über die Kreditaufnahme ausgeglichen werden, in einer Rezession ist es beispielsweise möglich, Schulden aufzunehmen. In einer Boom-Phase müssen sie wieder zurückgeführt werden. So wird ein dauerhafter und struktureller Anstieg des Schuldenberges verhindert, aber den konjunkturbedingten Einnahmerealitäten Rechnung getragen. Somit ist eine passive Konjunkturpolitik durch die automatischen Stabilisatoren weiterhin möglich.

Im Falle besonderer Notsituationen und Naturkatastrophen ist die notwendige Flexibilität vorhanden. Hier ist eine Kreditaufnahme zulässig, allerdings nur in Verbindung mit einem festen Tilgungsplan.

Die vorgeschlagene Regelung ist eine konsequente Fortsetzung des eingeschlagenen Weges hin zu mehr Generationengerechtigkeit. Hamburg nimmt damit zusammen mit Niedersachsen, das ein Inkrafttreten für das Jahr 2017 plant, eine Vorreiterrolle ein. Der mit diesem Antrag vorgeschlagene Weg ist machbar. Sowohl die in einer Anhörung des Haushaltsausschusses mehrfach getroffenen Experteneinschätzungen als auch die aktuelle Situation des Haushalts stehen dem nicht entgegen.

Die Bürgerschaft möge deshalb folgendes Gesetz beschließen:

Dreizehntes Gesetz

zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Vom. ..

Artikel 1

Artikel 72 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, zuletzt geändert am 8. Juli 2009 (HmbGVBl. S. 221), erhält folgende Fassung;

„Artikel 72

- (1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von der Vorgabe nach Absätzen 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses einer 2/3-Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit

einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

- (4) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt das Gesetz.“

Die bisherigen Absätze 2, 3 und 4 werden zu den Absätzen 5, 6 und 7.

Artikel 2

Nach Artikel 72 wird folgender Artikel 72a eingefügt:

„Artikel 72a

Artikel 72 in seiner bis zum Tage der Verkündung dieses Gesetzes geltenden Fassung ist letztmals auf das Haushaltsjahr 2014 anzuwenden. Artikel 72 in seiner ab dem Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes geltenden Fassung ist erstmals auf das Haushaltsjahr 2015 anzuwenden.

Die Haushalte des Landes zwischen dem 1.1.2013 und dem 31.12.2014 sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2015 die Vorgabe des Artikels 72 (neu) erfüllt wird.“

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Artikel 1 Absatz 1:

Absatz 1 normiert den Grundsatz des strukturell ausgeglichenen Haushalts. In den nachfolgenden Absätzen wird konkretisiert, wann diesem Grundsatz Rechnung getragen ist und inwieweit zulässige Ausnahmen bestehen.

Zu Artikel 1 Absatz 2:

Absatz 2 macht von der Befugnis des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 (neu) GG Gebrauch und verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt wird bezweckt, ein pro-zyklisches Verhalten zu vermeiden und die durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bedingte Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen. Damit wird gewährleistet, dass Hamburg aus der konjunkturellen Entwicklung heraus dauerhaft keine neuen Schulden aufbaut.

Zu Artikel 1 Absatz 3:

Die Ausnahmeklausel in Absatz 3 Satz 1 entspricht in den Tatbestandsvoraussetzungen der Vorgabe des Artikels 109 Absatz 2 (neu) GG, sodass insoweit auf die Begründung zu dieser Vorschrift Bezug genommen wird. Ergänzend sieht Satz 2 vor, dass der zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall erforderliche Bürgerchaftsbeschluss mit einer Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder des Parlaments gefasst werden muss.

Satz 2 zwingt den Gesetzgeber, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme regelt. Die Rückführungspflicht soll ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern. Darüber, welcher Zeitraum als angemessenen anzusehen ist, hat die Bürgerschaft in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.

Zu Artikel 1 Absatz 4:

Absatz 4 enthält Vorgaben für den Inhalt des Ausführungsgesetzes. Die vorzusehende Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (zum Beispiel Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen) stellt insoweit einen Gleichklang der Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der nationalen Schuldengrenze her.

Die weiteren Vorgaben betreffen die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt auf der Grundlage eines festzulegenden Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Abweichung zwischen konjunkturell zulässiger und tatsächlich erfolgter Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug.

Im Rahmen dieses Ausführungsgesetzes wird darüber hinaus die Einführung und Ausgestaltung eines Kontrollkontos geregelt, mittels dessen zwangsläufig eintretende Abweichungen der tatsächlichen von der erlaubten Kreditaufnahme im Rahmen des Haushaltsvollzugs erfasst und zurückgeführt werden.

Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme sind in der Praxis kaum zu vermeiden. Diese Abweichungen sollen aber über das einzelne Haushaltsjahr hinaus verbucht werden. Eine solche Abweichung kann beispielsweise darauf beruhen, dass sich die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung anders gestaltet haben, als bei Aufstellung des Haushalts angenommen. Um dies festzustellen, wird der konjunkturelle Neuverschuldungsspielraum des abgelaufenen Haushaltsjahres neu berechnet und mit der tatsächlichen Nettokreditaufnahme verglichen. Die ungerechtfertigte Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug muss innerhalb des Finanzplanungszeitraums konjunkturgerecht zurückgeführt werden.

Zu Artikel 2:

Artikel 72a der Verfassung legt fest, dass die Neufassung von Artikel 72 erst zusammen mit dem Haushalt für 2015 wirksam wird, die Haushalte der vorangehenden Jahre jedoch bereits so aufzustellen sind, dass die Erfüllung dieser Verpflichtung erreicht wird.