

G e s e t z e n t w u r f

der Parlamentarischen Gruppe der FDP

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Neuordnung der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in Thüringen

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die Väter der Verfassung des Freistaats Thüringen legten vor 30 Jahren mit Absatz 2 des Artikels 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen die Kernbestimmung des Thüringer Haushaltsverfassungsrechts fest, die den Fragenkreis zulässiger staatlicher Verschuldung adressiert. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten. Die Verfassung folgt damit der alten grundgesetzlichen Schuldenregel des Bundes aus Artikel 115 Abs. 1 des Grundgesetzes alte Fassung ("Goldene Regel"), der aber seit Inkrafttreten der Föderalismusreform II zum 1. August 2009 das Modell einer numerischen Schuldenbremse folgt und durch die Reform des Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes die Möglichkeiten staatlicher Verschuldung erheblich einschränkt. Obwohl die Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse gemäß Artikel 143d Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes seit dem 1. Januar 2020 auch für Thüringen gelten, ist eine verfassungsrechtliche Korrektur bisher unterblieben. Insoweit ist die Regelung des Artikels 98 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen verfassungswidrig und nach Artikel 31 des Grundgesetzes nichtig. Bereits aus Gründen der Rechtsklarheit ist eine Anpassung der Landesverfassung geboten.

Seit 2016 hat sich der Schuldenstand des Freistaats mit etwa 15,5 Milliarden Euro nahezu nicht verändert. Vor der Corona-Krise konnte die Verschuldung stetig reduziert werden, doch Kredite in Höhe von 1,2 Milliarden Euro während der Pandemie führten zu einer signifikanten Neuverschuldung. Im Jahr 2016 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 7.224 Euro; prognostiziert wird sie im Haushalt 2024 auf 7.262 Euro ansteigen. Ohne die coronabedingte Neuverschuldung wäre ein kontinuierlicher Abbau der Staatsverschuldung möglich gewesen. Mit jährlichen Tilgungsraten zwischen 100 und 300 Millionen Euro verlängert diese zusätzliche Schuldenlast den Tilgungszeitraum um nahezu ein Jahrzehnt. Bis 2019 verzeichneten die Haushalte einen positiven Finanzierungssaldo. Seither ist ein Haushaltsausgleich nur durch signifikante Entnahmen aus Rücklagen möglich. Trotz Rekordeinnahmen steigen die Ausgaben jährlich überproportional, was den Druck erhöht, zur Haushaltskonsolidierung erneut Schulden aufzunehmen oder den Tilgungszeitraum zu verlängern. In einigen Bundesländern werden bereits Tilgungszeiträume von bis zu 50 Jahren beobachtet. Die strikte Anwendung der Schuldenbremse ist daher dringend erforderlich, um Neuverschuldung nur als letztes Mittel

einzusetzen. Jede weitere Krise könnte die Versuchung neuer Schuld-
aufnahmen verstärken. Die Schuldenbremse auf Verfassungsebene bie-
tet hierbei eine stärkere Kontrolle als einfache gesetzliche Regelungen
wie etwa § 18 der Thüringer Landeshaushaltsordnung.

B. Lösung

Die Regelung über die bestehenden Möglichkeiten zur Aufnahme von
Krediten in Artikel 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen
wird neugefasst und durch die Vorgabe eines grundsätzlich ohne Einnah-
men aus Krediten ausgleichenden Haushalts ersetzt. Zudem werden
Ausnahmeregelungen zur Berücksichtigung einer negativen Abweichung
von der konjunkturellen Normallage und zur Abweichung im Fall von
Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen festgelegt.

C. Alternativen

Beibehaltung des bestehenden Rechts

D. Kosten

Keine

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Neuordnung der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in Thüringen

Der Landtag hat mit der nach Artikel 83 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen erforderlichen Mehrheit das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Artikel 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), die zuletzt durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen."

2. Nach Absatz 2 wird folgender neue Absatz 3 eingefügt:

"(3) Bei einer von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen drei Jahre (Normallage) abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 2 abgewichen werden. Die Auswirkungen der Entwicklung auf den Haushalt sind im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 3 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Ausgestaltung der Kreditaufnahme sowie deren Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen nach Satz 1 regelt das Gesetz."

3. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Durch die Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) sind Bund und Länder gemäß Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes dazu verpflichtet, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Schuldenregel gilt seit dem Jahr 2020 unmittelbar auch für die Länder. Nur in den in Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes abschließend beschriebenen Ausnahmesituationen bleibt es den Ländern überlassen, von dieser Vorgabe abzuweichen.

Die in Artikel 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen verankerte Schuldenregel gestattet die Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben für Investitionen oder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Diese Normierung widerspricht der seit dem Jahr 2020 geltenden grundgesetzlichen Regelung. Insoweit ist die Regelung des Artikels 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen verfassungswidrig und nach Artikel 31 des Grundgesetzes nichtig.

Durch die Neufassung des Artikels 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen werden die Vorgaben des Grundgesetzes zur Schuldenregel landesverfassungsrechtlich umgesetzt. Durch die Verankerung der normativen Grundlagen des Verbots der strukturellen Nettokreditaufnahme und der Abweichungsmöglichkeiten in der Verfassung des Freistaats Thüringen wird zudem die Möglichkeit einer umfassenden verfassungsrechtlichen Kontrolle durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof eingeräumt.

B. Zu den Einzelbestimmungen

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Mit der Änderung des Grundgesetzes durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. 12009, Nr. 48, S. 2248) ist für die Länder ab dem Jahr 2020 eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts grundsätzlich nicht mehr zulässig. Dieser Verfassungsgrundsatz wird durch die Neufassung des Artikels 98 Abs. 2 in die Verfassung des Freistaats Thüringen aufgenommen. Zugleich wird die einfachgesetzliche Normierung in der Thüringer Landeshaushaltsordnung, nach der der Haushalt des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, auf Verfassungsrang gehoben.

Zu Nummer 2:

Die Vorschrift orientiert sich am Regelungsgehalt des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes. Diese für Bund und Länder verbindliche Verschuldungsregel hat die Begrenzung struktureller Kreditaufnahmen zum Ziel. Mit den neuen Regelungen in Artikel 98 Abs. 3 werden die in Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes eröffneten Spielräume einer landesrechtlichen Normierung genutzt. Die vorgesehenen Regelungen entsprechen dem Rahmen des Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes; sie ermöglichen, Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung zu berücksichtigen und eröffnen die Möglichkeit zu Ausnahmeregelungen bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen.

Das Grundgesetz schreibt nicht ausdrücklich vor, Ausnahmen vom grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbot in der Landesverfassung zu regeln. Kraft seiner Verfassungsautonomie entscheidet jedes Land selbstständig, wie es seine Verfassung ausgestaltet. Die Mehrheit der Länder hat sich allerdings für die Aufnahme einer dem Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes entsprechenden Regelung entschieden. Einen Sonderweg gehen lediglich Thüringen, Berlin, Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Allerdings empfiehlt sich im Hinblick auf das Thüringer Haushaltsverfassungsrecht angesichts der nicht auflösbaren Divergenz zwischen Artikel 98 Abs. 2 Satz 2 und 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen in der vorliegenden Fassung einerseits und Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes andererseits allein schon aus Gründen der Rechtsklarheit eine Anpassung der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Darüber hinaus ruht in der lediglich einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen eine erhöhte Missbrauchsanfälligkeit gegenüber einer Normierung von Verfassungsrang. Gerade bei einem über einem längeren Zeitraum anhaltenden Konjunkturabschwung und wachsenden Konsolidierungsdruck könnte sich der Gesetzgeber veranlasst sehen, die einfachgesetzliche Schuldenregelung zu ändern, um so seinen Handlungsspielraum zu erweitern. Aufgrund des Mehrheitserfordernisses zur Änderung einer Verfassungsnorm wäre eine weitaus größere Kontinuität der Schuldenregel sichergestellt, als bei einer nur einfachgesetzlichen Regelung. Zugleich erlaubt es eine verfassungsrechtliche Regelung den Abgeordneten und Fraktionen im Thüringer Landtag, einen möglichen Verstoß gegen das Schuldenaufnahmeverbot über ein Normenkontrollverfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof feststellen zu lassen (so schon der Thüringer Rechnungshof (2019), Thüringer Schuldenregel 2020, Az. 1011-5.1-0703/1).

Zu Nummer 3:

Durch die Einfügung des neuen Absatzes 3 wird der bisherige Absatz 3 zu Absatz 4.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten.

Für die Parlamentarische Gruppe:

Montag