

## **Gesetzentwurf**

### **der Staatsregierung**

#### **zur Änderung der Bayerischen Haushaltsordnung**

##### **A) Problem**

Bayern setzt auch in Zukunft auf Solidität und Stabilität der Staatsfinanzen. Dabei steht die finanzielle Nachhaltigkeit im Mittelpunkt. Die Staatsverschuldung soll vor allem auch im Interesse kommender Generationen mittelfristig nicht mehr ausgeweitet sondern vielmehr soll ein Haushalt ohne Neuverschuldung zum Regelfall werden. Dieses Ziel soll schrittweise spätestens bis zum Jahr 2006 erreicht werden. Ein Haushalt ohne Neuverschuldung sichert langfristig Finanzspielräume für Zukunftsaufgaben und insbesondere auch ein hohes Niveau öffentlicher Investitionen. In Zukunft soll eine Investitionsquote von 15 % im Staatshaushalt gehalten werden. Der öffentliche Haushalt darf nicht durch laufend steigende Zinsbelastungen in seiner Programmfunktion eingeschränkt werden; die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates muss erhalten bleiben. Ausgehend von der Finanzplanung und einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie einer Begrenzung des Ausgabenzuwachses kann das Ziel eines Haushalts ohne Neuverschuldung innerhalb der vorgesehenen Zeitspanne erreicht werden. Eine Umschichtung von Ausgaben aus dem Staatshaushalt auf die kommunalen Gebietskörperschaften ist nicht beabsichtigt.

##### **B) Lösung**

Das Ziel des Haushaltes ohne Neuverschuldung wird in der Bayerischen Haushaltsordnung verankert. Eine Nettokreditaufnahme soll auf schwerwiegende Gründe beschränkt werden.

##### **C) Alternativen**

Eine gleichwertige Alternative besteht nicht. Die Verfassung enthält derzeit keine Vorgaben für oder gegen die Einschränkung der Nettokreditaufnahme, so dass das angestrebte Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Neuverschuldung nicht zwingend einer gesetzlichen Verankerung bedürfte.

Die gesetzliche Normierung des ausgeglichenen Haushaltes als Regelfall ist verbindliche Richtschnur für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs und dient dem Haushaltsgesetzgeber als Leitlinie für die Feststellung künftiger Haushalte. Durch die rechtliche Verankerung wird darauf hingewirkt, dass Bayern der gesamtstaatlichen Verpflichtung zu einer stabilitätsorientierten Haushaltspolitik nachkommt und dass das im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte mittelfristige Ziel zur Erreichung von Haushaltsüberschüssen oder zumindest eines nahezu ausgeglichenen Haushalts auf Landesebene umgesetzt wird. Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Haushaltes ohne Neuverschuldung mit ihrem höheren, alle Staatsgewalten bindenden Charakter, bleibt der Zukunft vorbehalten.

Der Haushalt ohne Neuverschuldung ist von erheblicher Bedeutung für die Finanzpolitik des Freistaates. Die Befugnis zur Aufnahme neuer Schulden wird gegenüber der bisherigen Rechtslage erheblich eingeschränkt. Durch die Aufnahme der Zielvorgabe in die Bayerische Haushaltsordnung wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um eine Leitlinie für die Haushalte der Jahre ab 2006 handelt.

Das darüber hinausgehende Ziel des Abbaus nicht nur der Nettoneuverschuldung, sondern der Staatsverschuldung wird als mittel- bis langfristiges Fernziel angestrebt. Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik bedeutet, dass nach Erreichen des Haushaltes ohne Nettoneuverschuldung und bei Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen, insbesondere eines langanhaltenden Wirtschaftsaufschwungs und einer konsequenten Begrenzung des Ausgabenzuwachses auf ein Niveau unter dem Einnahmenezuwachs, der Abbau der bisher aufgelaufenen Staatsschulden auch im Freistaat Bayern ins Auge gefasst wird.

#### **D) Kosten**

Aus der Aufnahme des Staatsziels in die Bayerische Haushaltsordnung entstehen keine Kosten für den Staatshaushalt. Dies gilt in gleicher Weise für die Kommunen sowie die sonstigen Träger der mittelbaren Staatsverwaltung, für Wirtschaft und Bürger. Bereits das Absinken der Neuverschuldung wird jedoch dazu führen, dass die aus der Kreditaufnahme folgende zusätzliche Zinslast für den Staatshaushalt sinkt. Dies verhindert eine weitere Einschränkung der verfügbaren Finanzmasse und damit der politischen Handlungsspielräume.

# Gesetzentwurf

## zur Änderung der Bayerischen Haushaltsordnung

### § 1

Art. 18 der Bayerischen Haushaltsordnung (BayRS 630-1-F), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1999 (GVBl. S. 554), erhält folgende Fassung:

#### „Art. 18 Kreditermächtigungen

- (1) Der Haushaltsplan soll regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden.
- (2) Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder aus einem vergleichbar schwerwiegenden Grund, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.
- (3) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Staatsministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf:
  1. zur Deckung von Ausgaben unter den Voraussetzungen des Absatzes 2,
  2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.
  3. zur Anschluss- oder Umfinanzierung bestehender Kredite am Kreditmarkt.
- (4) Fehler! Unbekanntes Schalterargument. Die Ermächtigungen nach Absatz 3 Nrn. 1 und 3 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Fehler! Unbekanntes Schalterargument. Die Ermächtigungen nach Absatz 3 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(5) Ausgaben, die gegebenenfalls durch Einnahmen aus Krediten gedeckt werden sollen, sind im Haushaltsplan zu bezeichnen.“

### § 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

#### Begründung:

##### I. Allgemeiner Teil:

Der Freistaat Bayern will das Ziel des Staatshaushaltes ohne Neuverschuldung in der Bayerischen Haushaltsordnung verankern.

Angesichts der Höhe der Staatsverschuldung und der damit verbundenen Zinsausgaben ist es zur Bewahrung von Stabilität und Wohlstand erforderlich anzuerkennen, dass Staatsausgaben und Staatsdefizit nicht ständig deshalb ausgeweitet werden können, weil neue Staatsaufgaben definiert und neue Ansprüche an den Staat gestellt werden. Die dauerhafte Sicherung solider Finanzen wird für die kommende Generation besondere Bedeutung gewinnen und dazu beitragen, ihre Zukunft zu sichern.

Das Ziel ist es, die Solidarität zwischen den Generationen zu stärken, indem die Lasten zwischen ihnen gerecht verteilt werden. Bayern will nicht länger den für die jetzige Generation einfachen Weg gehen und Staatsausgaben von heute mit neuen Schulden finanzieren, die kommenden Generationen immer mehr Zinslasten aufbürden und ihnen die Möglichkeit nehmen, selbst zu entscheiden, für welche Zwecke und in welchem Umfang ihre Steuergelder verwendet werden. Der Abbau der Neuverschuldung auf Null ist daher zwingend erforderlich. Er darf aber nicht einseitig zu Lasten der Investitionen erfolgen. In Zukunft soll im Staatshaushalt eine Investitionsquote von 15 % gehalten werden. Dies setzt äußerste Zurückhaltung bei den konsumtiven Ausgaben voraus. Investitionen kommen wegen ihrer Dauerhaftigkeit grundsätzlich auch kommenden Generationen zugute. Die Folgekosten sind jedoch Belastungen für die Zukunft. Bei kreditfinanzierten Investitionen kommen auch noch Zinsen und Tilgungen hinzu.

Vor allem aber hat die Vergangenheit gezeigt, dass eine zunehmende Staatsverschuldung keineswegs zu einem Mehr an öffentlichen Investitionen führt; vielmehr war es gerade die steigende Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte, die wesentlich dazu beitrug, die Investitionen statt den Konsum der öffentlichen Hand zurückzudrängen, da sich Investitionsvorhaben in der Regel leichter und schneller kürzen bzw. zeitlich strecken lassen, als Transferausgaben und andere laufende Staatsausgaben.

Bayern ist das Land mit den besten Staatsfinanzen. Bayern hat durch seine solide und stabilitätsorientierte Finanzpolitik in den vergangenen Jahren die Wegmarken gesetzt. Bayern hat im Vergleich zu den übrigen Ländern die niedrigste Pro-Kopf-

Verschuldung und unter den Flächenländern West die niedrigste Kreditfinanzierungsquote sowie die höchste Investitionsquote.

Aber auch in Bayern hat sich die Gesamtverschuldung innerhalb der letzten Jahre erhöht. Daraus ergibt sich für den Bayerischen Staatshaushalt eine hohe jährliche Zinsbelastung. Es ist geboten, einem weiteren Ansteigen der Zinsbelastung entgegenzuwirken, damit auch künftig die notwendigen Staatsaufgaben finanziert werden können und Finanzspielräume für Zukunftsinvestitionen erhalten bleiben. Ziel ist es deshalb, mit Konsequenz und Nachhaltigkeit einen Haushalt ohne Neuverschuldung anzustreben. Das wird aber nicht auf Kosten der Kommunen geschehen. Eine Umschichtung von Ausgaben aus dem Staatshaushalt auf die kommunalen Gebietskörperschaften ist nicht beabsichtigt.

Auch im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist als mittelfristiges Ziel für den Gesamthaushalt der öffentlichen Hand ein ohne Neuverschuldung nahezu ausgeglichener Haushalt vorgegeben. Angesichts der hohen Staatsschuld in den meisten EU-Ländern und der auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik besteht erheblicher Konsolidierungsdruck für die öffentlichen Haushalte. Bayern stellt sich dieser „Stabilitätsprobe“ und kommt als Vorreiter der europäischen Zielvorgabe auch auf Landesebene nach.

Das Bundesrecht enthält weder im Grundgesetz noch im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGGrG) eine Zielvorgabe für einen Haushalt ohne Neuverschuldung. Gemäß Art. 109 Abs. 1 GG sind die Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Die Länder haben die Kompetenz, auf Landesebene Vorgaben zum Abbau der Neuverschuldung zu beschließen. Bei der Ausgestaltung ist der Landesgesetzgeber aber nicht völlig frei, denn Art. 109 Abs. 2 GG sowie Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) müssen beachtet werden, wonach die Länder bei ihren finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben.

In Art. 18 der Bayerischen Haushaltsordnung muss deshalb dem Haushaltsgesetzgeber – unbeschadet des Staatsziels eines Haushalts ohne Neuverschuldung – die Möglichkeit eingeräumt werden, Nettokredite zur Finanzierung des Haushalts jedenfalls dann aufnehmen zu können, wenn dies notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Ein striktes Nettokreditaufnahmeverbot wäre mit Art. 109 Abs. 2 GG nicht vereinbar.

## II. Zu den einzelnen Vorschriften:

### Zu § 1:

In Art. 18 Abs. 1 der Bayerischen Haushaltsordnung wird festgelegt, dass der Bayerische Staatshaushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll. Der Haushalt ohne Neuverschuldung wird damit ab dem Jahr 2006 zum Regelfall. Art. 18 Abs. 1 stellt in Übereinstimmung mit der Terminologie des Art. 115 GG auf „Einnahmen aus Krediten“ ab. Unter Einnahmen aus Krediten ist lediglich die Nettoneuverschuldung durch Kredite zu verstehen. Die Anschluss- und Umfinanzierung bestehender Verbindlichkeiten wird durch Art. 18 Abs. 1 der Bayerischen Haushaltsordnung nicht berührt. Dies wird auch durch die Unterscheidung in Art. 18 Abs. 3 Nr. 1 und 3 der Bayerischen Haushaltsordnung deutlich. Die völlige Beendigung der Kreditaufnahme und damit einhergehend der weitergehende Ab-

bau nicht nur der Neuverschuldung, sondern der Staatsverschuldung ist im Hinblick auf die begrenzten finanziellen Spielräume des Freistaates noch nicht realisierbar. Zukünftige Entwicklungen können - infolge eines langanhaltenden Wirtschaftsaufschwungs und einer konsequenten Begrenzung des Ausgabenwachstums auf ein Niveau unter dem Einnahmewachstum - aber auch den völligen Abbau der Staatsverschuldung als optimale Umsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik realisierbar machen.

Dem Ziel des Haushalts ohne Neuverschuldung entspricht es, dass bei einer wirtschaftlichen Normallage regelmäßig keine Nettokredite zur Finanzierung des Haushalts benötigt werden. Eine ggf. erforderliche Kreditaufnahme aus den in Absatz 2 genannten besonderen Gründen wird durch das Ziel des Art. 18 Abs. 1 nicht ausgeschlossen.

Art. 18 Abs. 2 der Bayerischen Haushaltsordnung enthält eine Ausnahmebestimmung, die den Haushaltsgesetzgeber dazu ermächtigt, in Ausnahmefällen eine Nettokreditaufnahme in den Haushaltsplan einzustellen, und trägt damit zum einen der Tatsache Rechnung, dass aus bundesrechtlichen Gründen ein absolutes Verbot der Neuverschuldung nicht zulässig ist. Die Regelungen in Art. 109 Abs. 2 und 3 GG i. V. m. dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sind auch vom Landesgesetzgeber zu beachten. Zum anderen würde der bayerischen Haushaltswirtschaft bei einem absoluten Neuverschuldungsverbot ein wichtiges Instrument genommen, mit dem auf eine schnelle bzw. unerwartete Änderung volkswirtschaftlicher Gegebenheiten flexibel und rechtzeitig reagiert werden kann.

Das Ziel eines ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Haushalts begründet für jede Neuverschuldung einen besonderen Rechtfertigungsbedarf. Die gewählte Formulierung ist im Vergleich zur Bundesregelung restriktiver und macht den Haushalt ohne Neuverschuldung zum Regelfall.

Für den Bundshaushalt ist nach Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in der Regel, d. h. bei „gesamtwirtschaftlicher Normallage“, eine Nettokreditaufnahme bis zum Höchstbetrag der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen zulässig.

Durch den Zusatz „aus einem vergleichbar schwerwiegenden Grund“ wird klargestellt, dass eine Kreditaufnahme auch aus anderen Gründen notwendig sein kann, die gleich schwerwiegend sein müssen wie das Fallbeispiel der „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Vergleichbar schwerwiegende Gründe können vorliegen, wenn sich auf Grund äußerer Umstände die Haushaltseinnahmen oder -ausgaben in einer nicht vorhergesehenen und vom Haushaltsgesetzgeber nicht beeinflussbaren Weise erheblich verändern. Beispiele hierfür wären ein erheblicher Steuerrückgang auf Grund einer bundesrechtlichen Regelung oder einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die erhebliche Verschlechterung der Finanzausstattung Bayerns als Folge einer drastischen Änderung im Bund-Länder-Finanzgefüge oder erhebliche zusätzliche Ausgaben auf Grund eines Bundesgesetzes, die nicht zeitgerecht durch Umschichtung ausgeglichen werden können.

Die Zulässigkeit einer über die Regelhöchstgrenze hinausgehenden Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entspricht inhaltlich der für den Bundshaushalt geltenden Vorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG. Eine weitergehende Kreditaufnahme ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 79, 331, LS 3 und 4) nur gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Dabei muss die erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet

sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Eine solche, auf den Sonderfall begrenzte erhöhte Kreditaufnahme steht dem für den Normalfall gedachten Staatsziel eines Haushalts ohne Neuverschuldung nicht entgegen. Die erweiterte Zulässigkeit einer Kreditaufnahme ist erforderlich, damit den bundesgesetzlichen Vorgaben für die Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch mit den Mitteln des Haushalts entsprochen werden kann.

In Art. 18 Abs. 3 Nr. 1 der Bayerischen Haushaltsordnung wird ausdrücklich die Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben unter die Voraussetzungen der neuen Absätze 1 und 2 von Art. 18 gestellt. Art. 18 Abs. 3 Nr. 3 stellt klar, dass die Anschluss- und Umfinanzierung von Krediten weiterhin zulässig bleibt und die Regelung in Art. 18 Abs. 1 der Bayerischen Haushaltsordnung lediglich als die Festschreibung des Haushaltes ohne Nettoneuverschuldung beinhaltet.

Art. 18 Absatz 4 und 5 der Bayerischen Haushaltsordnung n. F. sind inhaltlich mit den bisherigen Absätzen 3 und 4 im wesentlichen identisch. Die Anpassungen sind Folgeänderungen der vorgenannten Änderungen.

#### Zu § 2

Die Regelung bestimmt, dass das Gesetz am 1. Januar 2006 in Kraft tritt. Die Zeitspanne bis zum Inkrafttreten bringt zum Ausdruck, dass der Haushalt ohne Neuverschuldung nur sukzessive erreicht werden kann und ein schrittweiser Abbau der Nettokreditaufnahme erforderlich ist. Die Regelung ermöglicht eine moderate stufenweise Rückführung der Neuverschuldung auf Null, so dass ein Haushalt ohne Neuverschuldung zeitgerecht erreicht wird.