

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

**der Landesregierung**

### **Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz**

#### **A. Problem und Regelungsbedürfnis**

Durch das Siebenunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547) wurden auf Grundlage der neuen Schuldenregel in Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes die Vorschriften zur Begrenzung der Neuverschuldung im Landeshaushalt unter Wahrung des Bundesstaatsprinzips und der eigenständigen Haushaltswirtschaft der Länder neu gefasst. In Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (nachfolgend abgekürzt: LV) ist für das Land der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichenden Haushalts festgeschrieben. Diesem Grundsatz ist Rechnung getragen, wenn die strukturellen Einnahmen und die strukturellen Ausgaben des Landes mindestens ausgeglichen sind und der Landeshaushalt damit kein strukturelles Defizit aufweist. Der strukturelle Saldo des Landeshaushalts ergibt sich auf der Grundlage von Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 und 5 LV u. a. nach Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um die automatischen Auswirkungen der Konjunktur sowie unter Berücksichtigung der in außergewöhnlichen Notsituationen (Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a LV) bzw. zur Anpassung des Landeshaushalts an eine veränderte strukturelle Einnahme- oder Ausgabensituation (Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. b LV) zulässigen Kreditaufnahme.

Artikel 117 Abs. 1 Satz 5 LV legt fest, dass die näheren Bestimmungen zur neuen Schuldenregel für den Landeshaushalt einfachgesetzlich zu regeln sind. Regelungsbedarf besteht insbesondere bezüglich der Ermittlung des strukturellen Saldos des Landeshaushalts, der Ausgestaltung des Verfahrens zur Quantifizierung der automatischen Auswirkungen der Konjunktur auf den Landeshaushalt sowie der Voraussetzungen für die Aufnahme von Krediten in außergewöhnlichen Notsituationen und infolge der auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung des Haushalts an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabensituation. Ferner ergibt sich ein Bedarf für konkretisierende Bestimmungen im Rahmen der Kontrolle der neuen Regeln im Haushaltsvollzug und bei der Gestaltung des Übergangszeitraums, in dem ein bestehendes strukturelles Defizit im Landeshaushalt schrittweise abzubauen ist, bis die neue Schuldenregel gemäß Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz im Jahr 2020 ohne die übergangsweise Abweichungsmöglichkeit auf den Landeshaushalt angewandt wird. Schließlich machen die neuen Vorgaben zur Begrenzung der Neuverschuldung im Landeshaushalt bestimmte Folgeänderungen in der Landeshaushaltsordnung erforderlich.

#### **B. Lösung**

Verabschiedung dieses Gesetzes, das auf der Grundlage von Artikel 117 Abs. 1 Satz 5 LV die Voraussetzungen für die Aufnahme von Krediten des Landes im Wege der Konkretisierung der neuen Schuldenregel näher bestimmt.

Das im Entwurf vorliegende Landesgesetz regelt im Einzelnen das Verfahren zur Ermittlung des nach der neuen Schuldenregel auszugleichenden strukturellen Saldos bei der Aufstellung des Landeshaushalts und die Vorschriften zur Einhaltung dieser Vorgabe im Haushaltsvollzug. Ob der strukturelle Ausgleich eine Tilgung von Schulden des Landes erfordert oder eine Kreditaufnahme erlaubt, zeigt der sogenannte zulässige Saldo an.

Das Gesetz bestimmt in § 1 Grundbegriffe und die Ermittlung des strukturellen Saldo sowie des zulässigen Saldo bei der Aufstellung des Landeshaushalts. Sodann wird die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen geregelt (§ 2) und hinsichtlich des Verfahrens zur Ermittlung der Einnahmen des Landeshaushalts in der konjunkturellen Normallage auf eine Rechtsverordnung verwiesen (§ 3). Im Falle außergewöhnlicher Notsituationen (§ 4) und zur vorübergehenden Finanzierung von Anpassungen des Haushalts an veränderte strukturelle Einnahmen und Ausgaben (§ 5) wird der finanzielle Spielraum des Haushaltsgesetzgebers unter bestimmten Bedingungen erweitert. Schließlich werden die Einzelheiten zum Kontrollkonto geregelt, das die Einhaltung der neuen Schuldenregel im Haushaltsvollzug sicherstellen soll (§ 6). Es folgen Sonderbestimmungen für Nachträge zum Haushaltsgesetz und Haushaltsplan (§ 7).

Laut der Übergangsvorschrift in Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist die Neufassung des Artikels 117 LV erstmals für das Haushaltsjahr 2012 anzuwenden, wobei im Zuge der Anpassung an die veränderten Vorschriften für die Aufnahme von Krediten in den Jahren von 2012 bis 2019 nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts von den neuen Vorgaben abgewichen werden kann. Vor diesem Hintergrund werden in § 8 die im Übergangszeitraum geltenden Vorschriften festgelegt im Hinblick darauf, dass spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 117 Landesverfassung eingehalten werden.

Im Rahmen der Umsetzung der neuen Schuldenregel in Artikel 117 LV ist ferner eine Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) erforderlich (§ 9). Um Transparenz hinsichtlich der zulässigen Höhe der Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben auch nach Abschluss der Haushaltsberatungen zu gewährleisten, wird als zusätzlicher Teil des Gesamtplans eine Darlegung der nach dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz zulässigen Kreditaufnahme vorgeschrieben. In einer Übersicht gemäß § 13 Abs. 4 Nr. 2 LHO ist künftig die Berechnung des strukturellen Saldo und des zulässigen Saldo im jeweiligen Haushaltsjahr darzustellen, die sich nach den Bestimmungen des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und dem in einer Rechtsverordnung festgelegten Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente im Landeshaushalt ergeben. Auf diese Weise wird auch sichergestellt, dass die in Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vorgeschriebene regelmäßige Verringerung des strukturellen Defizits im Landeshaushalt im Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020 transparent gemacht wird und der Fortschritt bei der strukturellen Konsolidierung des Landeshaushalts auf einfache Weise nachvollzogen werden kann. In den Jahren ab 2020 werden durch die Berechnungen die Grenzen für die Kreditaufnahme des Landes unter den Bedingungen der neuen Schuldenregel aufgezeigt.

Die derzeit geltende Bestimmung zur Kreditermächtigung des § 18 LHO steht in Einklang mit der bisherigen Regelung in der Verfassung für Rheinland-Pfalz, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Die Aufnahme einer neuen Schuldenregel Artikel 117 LV erfordert eine Anpassung des § 18 Abs. 1 LHO an die neue Rechtslage.

Schließlich werden in § 65 Abs. 5 Satz 1 und § 92 Abs. 2 LHO redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

### **C. Alternativen**

Keine.

### **D. Kosten**

Keine.

### **E. Zuständigkeit**

Federführend ist das Ministerium der Finanzen.

**Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz**

Mainz, den 25. Oktober 2011

An den  
Herrn Präsidenten  
des Landtags Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

**Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz**

Als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurf.

Ich bitte Sie, die Regierungsvorlage dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Federführend ist der Minister der Finanzen.

Kurt Beck

## **Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

### **§ 1**

#### **Grundsätze für die Haushaltsaufstellung**

- (1) Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan sind bei der Veranschlagung grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen aus Krediten im Sinne des Satzes 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.
- (2) Dem Grundsatz in Absatz 1 ist entsprochen, wenn der strukturelle Saldo des Haushalts (strukturelle Einnahmen abzüglich struktureller Ausgaben) mindestens ausgeglichen ist.
- (3) Die strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben ergeben sich durch:
1. die Bereinigung der im Haushaltsplan veranschlagten Gesamteinnahmen um die dort veranschlagte Kreditaufnahme am Kreditmarkt und der im Haushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben um die dort veranschlagte Tilgung am Kreditmarkt;
  2. die Bereinigung der verbleibenden Einnahmen um Entnahmen aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren und Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen sowie der verbleibenden Ausgaben um Zuführungen an Rücklagen, Fehlbeträge aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen, wobei der Saldo der Bereinigungen der Differenz aus einnahmeseitigen und ausgabeseitigen Bereinigungen entspricht;
  3. die Bereinigung der verbleibenden Einnahmen um einnahmeseitige und der verbleibenden Ausgaben um ausgabeseitige finanzielle Transaktionen gemäß § 2, wobei der Saldo der finanziellen Transaktionen der Differenz aus einnahmeseitigen und ausgabeseitigen finanziellen Transaktionen entspricht;
  4. die Bereinigung der verbleibenden Einnahmen um die Konjunkturkomponente gemäß § 3;
  5. die Korrektur der verbleibenden Einnahmen und Ausgaben um die Salden (Differenz zwischen den Bereinigten Einnahmen ohne einnahmeseitige finanzielle Transaktionen und den Bereinigten Ausgaben ohne ausgabeseitige finanzielle Transaktionen) der Rücklage nach § 2 des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“ sowie der Versorgungsrücklage nach § 3 a des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz; positive Salden erhöhen die verbleibenden Einnahmen, der Betrag der negativen Salden erhöht die verbleibenden Ausgaben;
  6. die Bereinigung der verbleibenden Einnahmen um die Entnahmen der Landesbetriebe aus Krediten am Kreditmarkt und um die Einnahmen der juristischen Personen im Sinne

des Absatzes 1 Satz 2 aus Krediten; Nettotilgungen von für die Landesbetriebe aufgenommenen Krediten und Nettotilgungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 verringern die verbleibenden Ausgaben;

7. die Bereinigung der verbleibenden Einnahmen um Mindereinnahmen und der verbleibenden Ausgaben um Mehrausgaben in Höhe des nach § 4 Abs. 1 oder § 5 Abs. 1 durch Landtagsbeschluss festgelegten Betrags; die verbleibenden Ausgaben erhöhen sich um die nach § 4 Abs. 2 oder § 5 Abs. 2 Satz 3 vorzunehmende Tilgung.

(4) Der zulässige Saldo ergibt sich als Summe des Saldos der Bereinigungen nach Abs. 3 Nr. 2, des Saldos der finanziellen Transaktionen nach Abs. 3 Nr. 3 sowie der Konjunkturkomponente nach § 3 abzüglich der Salden der Vermögen des Landes nach Abs. 3 Nr. 5 und unter Berücksichtigung der Anpassungen nach den §§ 4 bis 6. Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt können bis zur Höhe des Betrags eines negativen zulässigen Saldos veranschlagt werden. Ist der zulässige Saldo positiv, ist eine Tilgung von Schulden des Landes am Kreditmarkt mindestens in Höhe des zulässigen Saldos zu veranschlagen.

## § 2

### Finanzielle Transaktionen

(1) Einnahmeseitige finanzielle Transaktionen nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 sind die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, aus Kapitalrückzahlungen, aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen, aus Darlehensrückflüssen sowie aus der Schuldenaufnahme bei Gebietskörperschaften. Ausgabeseitige finanzielle Transaktionen nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für die Inanspruchnahme von Gewährleistungen, für die Darlehensvergabe und für Tilgungen an Gebietskörperschaften.

(2) Finanzielle Transaktionen im Sinne des Absatzes 1 sind nicht solche Transaktionen, die sich zwischen dem Landeshaushalt und den Landesbetrieben, der Rücklage nach § 2 des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, dem Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“, der Versorgungsrücklage nach § 3 a des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz oder den juristischen Personen, deren Kreditaufnahme gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 teilweise oder vollständig zur Kreditaufnahme des Landes zählt, vollziehen.

## § 3

### Konjunkturbereinigung

(1) Die im Auf- und Abschwung symmetrische Konjunkturkomponente ergibt sich aus der Differenz zwischen den veranschlagten Steuereinnahmen und den im Rahmen des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens berechneten Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage. Die Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage in einem Haushaltsjahr entsprechen dem Produkt der nach Satz 1 ermittelten Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage des vorangegangenen Jahres und der in der konjunkturellen Normallage zu erwartenden Änderungsrate der Steuereinnahmen des Landes zuzüglich der finanziellen Auswirkungen, die sich im Vergleich zum Vorjahr durch Rechtsänderungen ergeben. Die Änderungsrate nach Satz 2 errechnet sich aus der

durchschnittlichen Änderungsrate der Steuereinnahmen des Landes ohne Rechtsänderungen im vorangegangenen Konjunkturzyklus.

(2) Das Verfahren zur Ermittlung der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage (Konjunkturberreinigungsverfahren) und der Konjunkturkomponente wird von dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung festgelegt. In dieser ist für das Anfangsjahr der Berechnungen das Niveau der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage gesondert festzustellen. Zur Absicherung des in Auf- und Abschwung symmetrischen Verfahrens ist ein Korrekturmechanismus vorzusehen, der Fehlschätzungen hinsichtlich der konjunkturellen Normallage ausgleicht.

#### § 4

##### Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen

(1) Zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen kann durch Landtagsbeschluss ein Betrag festgelegt werden, der vom zulässigen Saldo nach § 1 Abs. 4 abgezogen wird. Die Gründe sind gesondert darzulegen.

(2) Für die Kreditaufnahme nach Absatz 1 ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen. Der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 erhöht sich in dem Haushaltsjahr, in dem getilgt wird, um den jeweiligen Tilgungsbetrag. Die Landesregierung berichtet dem Landtag regelmäßig, beginnend im Rahmen der ersten dem Beschluss nach Absatz 1 folgenden Haushaltsaufstellung, über die jeweilige Höhe der Tilgungsleistungen nach Satz 1 und den noch ausstehenden Tilgungsbedarf.

#### § 5

##### Strukturanpassungskredite

(1) Zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge einer Anpassung des Haushalts an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation kann durch Landtagsbeschluss ein Betrag festgelegt werden, der vom zulässigen Saldo nach § 1 Abs. 4 abgezogen wird. Die Gründe sind gesondert darzulegen.

(2) Strukturanpassungskredite sind jeweils höchstens für vier aufeinanderfolgende Haushaltsjahre zulässig. Die Kreditaufnahme ist in grundsätzlich gleichmäßig abnehmenden Beträgen auf null zurückzuführen, wobei im ersten Jahr ein Anteil von höchstens acht Zehnteln der neuen strukturellen Belastungen durch Kredite finanziert werden darf. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

#### § 6

##### Kontrollkonto

(1) Abweichungen der tatsächlichen Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt oder der tatsächlichen Tilgung im Sinne des § 1 Abs. 3 Nr. 1 und 6 durch das Land am Kreditmarkt von dem zulässigen Saldo gemäß § 1 Abs. 4 nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres werden auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) erfasst. Die zu verbuchende Abweichung wird jährlich mit dem Haushaltsabschluss im folgenden Jahr festgestellt.

(2) Für die Ermittlung des zulässigen Saldos nach § 1 Abs. 4 sind die tatsächlichen Werte laut Haushaltsabschluss zugrunde zu legen.

(3) Der negative Saldo des Kontrollkontos soll im Betrag einen Wert von 15 v. H. der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage gemäß der Rechtsverordnung nach § 3 nicht überschreiten. Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos den Wert in Satz 1, ist der Saldo des Kontrollkontos konjunkturgerecht um den überschießenden Betrag zurückzuführen. Der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 erhöht sich entsprechend. Die Vorgaben für den strukturellen Saldo nach § 1 Abs. 2 verschärfen sich entsprechend.

## § 7

### Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann von der nach § 1 Abs. 4 zulässigen Kreditaufnahme oder der Pflicht zur Tilgung von Schulden des Landes abgewichen werden. Die Abweichung in einem Haushaltsjahr ist auf einen Betrag in Höhe von 3 v. H. der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage gemäß der Rechtsverordnung nach § 3 begrenzt; von den Vorgaben für den strukturellen Saldo nach § 1 Abs. 2 darf entsprechend abgewichen werden. In dem Nachtrag dürfen im Falle von Abweichungen im Sinne des Satzes 1 keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen; ein zusätzlicher Finanzbedarf, der zur Aufnahme von Krediten nach den §§ 4 und 5 berechtigt, bleibt hiervon unberührt. Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente nach § 1 Abs. 3 Nr. 4 werden die veranschlagten Steuereinnahmen aktualisiert. § 6 bleibt unberührt.

## § 8

### Übergangsregelungen

(1) Dieses Gesetz findet erstmals Anwendung auf den Haushalt für das Haushaltsjahr 2012. Nach Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547) darf bis zum 31. Dezember 2019 von den §§ 1 bis 7 nach Maßgabe des bis zum 30. Dezember 2010 geltenden Rechts abgewichen werden (Übergangszeitraum).

(2) Das strukturelle Defizit, das sich als negativer struktureller Saldo gemäß § 1 Abs. 2 in der Veranschlagung für das Haushaltsjahr 2010 ergibt, ist während des Übergangszeitraums regelmäßig zu verringern. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz erfüllt wird. Die Höhe des strukturellen Defizits im Ausgangsjahr und während des Übergangszeitraums wird unter Anwendung der §§ 1 bis 4 Abs. 1 und des § 5 Abs. 1 bestimmt. Die jährliche Veränderung des strukturellen Defizits und der geplante Anpassungspfad an die spätestens auf den Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 anzuwendenden Regelungen sind als eigene Übersicht im Sinne des § 13 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung mit dem Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan sowie mit der Haushaltsrechnung vorzulegen.

## § 9

## Änderung der Landeshaushaltsordnung

Die Landeshaushaltsordnung vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1, wird wie folgt geändert:

## 1. § 13 Abs. 4 wird wie folgt geändert:

## a) Folgende neue Nummer 2 wird eingefügt:

„2. eine Berechnung des zulässigen Saldos des Landeshaushalts nach dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom ... (GVBl. S. ..., BS 63-2) in der jeweils geltenden Fassung sowie gemäß Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), bis zum 31. Dezember 2019 das strukturelle Defizit und dessen Veränderung im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr,“

## b) Die bisherigen Nummern 2 und 3 werden Nummern 3 und 4.

## 2. § 18 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben dürfen nur bis zur Höhe der nach dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz zulässigen Kreditaufnahme in den Haushaltsplan eingestellt werden. Bis zum 31. Dezember 2019 darf hiervon mit der Maßgabe abgewichen werden, dass Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen. Ausnahmen von Satz 2 sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.“

## 3. In § 65 Abs. 5 Satz 1 werden die Worte „Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft“ durch das Wort „Genossenschaft“ und wird das Wort „Genossen“ durch das Wort „Mitglieder“ ersetzt.

## 4. In § 92 Abs. 2 werden die Worte „Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften“ durch das Wort „Genossenschaften“ ersetzt.

## § 10

## Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeines

Die Neuregelung der Vorschriften zur Begrenzung der Neuverschuldung im Landeshaushalt durch das Siebenunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547) macht eine einfachgesetzliche Konkretisierung erforderlich. Die neue Schuldenregel hat zum Ziel, unter den Rahmenbedingungen des demografischen Wandels und der damit verbundenen Belastungen künftiger Generationen eine solide, generationengerechte, konjunkturpolitisch sinnvolle und in Krisenzeiten handlungsfähige Finanz- und Haushaltspolitik des Landes zu ermöglichen und die Tragfähigkeit des Landeshaushalts dauerhaft sicherzustellen.

Die neue Schuldenregel in Artikel 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (nachfolgend abgekürzt: LV) besteht aus drei Teilen: Aus der Vorgabe, dass im Landeshaushalt spätestens ab dem Jahr 2020 grundsätzlich keine Neuverschuldung mehr erlaubt ist; aus einer symmetrischen Konjunkturkomponente, die im Abschwung eine Kreditaufnahme in Höhe der automatischen Verschlechterung des Haushalts zulässt und im Aufschwung spiegelbildlich eine Tilgung dieser Kredite bewirkt; aus einer Regelung für die Aufnahme von Krediten in bestimmten Sondersituationen.

Die Vorgabe des grundsätzlichen Haushaltsausgleichs durch die neue Schuldenregel in der Landesverfassung ist gleichbedeutend mit dem Verbot der strukturellen Kreditaufnahme ab dem Jahr 2020. Zur Konkretisierung des strukturellen Neuverschuldungsverbots bedarf es eines Verfahrens zur Ermittlung des strukturellen Saldos (strukturelle Einnahmen abzüglich strukturelle Ausgaben) des Landeshaushalts, wobei Einnahmen und Ausgaben im Einklang mit Artikel 117 LV um vorübergehende, d. h. nicht strukturelle Faktoren (Vermögensumschichtungen, Rücklagenbewegungen, Konjunktur, Sondersituationen) zu bereinigen und die Haushaltssituation zum Land zu zählender Einheiten in die Betrachtung einzubeziehen sind. Die neue Schuldenregel dient vor diesem Hintergrund auch der Zielsetzung, regelmäßig einen gegebenenfalls bestehenden strukturellen Handlungsbedarf im Landeshaushalt sichtbar zu machen. Dies ist wesentliche Voraussetzung sowohl für eine konjunkturgerechte als auch für eine stetige und an längerfristigen Entwicklungen ausgerichtete Haushalts- und Finanzpolitik.

Vor dem Hintergrund des Bundesstaatsprinzips und der eigenständigen Haushaltswirtschaft des Landes verfügt der Landesgesetzgeber bei der Umsetzung der Grundsätze der neuen Schuldenregel in Artikel 109 Abs. 3 und Artikel 143 d Abs. 1 des Grundgesetzes (nachfolgend abgekürzt: GG) über einen Gestaltungsspielraum, der sich in der Neufassung des Artikels 117 LV niederschlägt. Ein Spielraum für eigenständige Regelungen besteht insbesondere mit Blick auf die Konkretisierung der Grundsätze der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzung, die sich auf die Definition des strukturellen Saldos des Landeshaushalts unter Berücksichtigung finanzieller Transaktionen, das Verfahren zur Konjunkturbereinigung (Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG), den Umgang mit bestimmten Sondersituationen (Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG) sowie die

Ausgestaltung des Übergangszeitraums bis zum Jahr 2020 (Artikel 143 d Absatz 1 Satz 3 und 4 GG) erstreckt. Dies findet seinen Ausdruck in der Formulierung der durch dieses Gesetz festgelegten Bestimmungen für den Landeshaushalt Rheinland-Pfalz.

Als Folgeänderung wird, neben einer Ergänzung des § 13 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung (LHO) um eine Darstellung der Berechnung des zulässigen und des strukturellen Saldos im jeweiligen Haushaltsjahr, eine Anpassung des § 18 Abs. 1 LHO an die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel vorgenommen.

Darüber hinaus erfolgt eine redaktionelle Anpassung des § 65 Abs. 5 Satz 1 und des § 92 Abs. 2 LHO.

### B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Grundsätze für die Haushaltsaufstellung)

Absatz 1 Satz 1 enthält den Grundsatz eines ohne Nettokreditaufnahme aufzustellenden Haushalts und nimmt damit unmittelbar die Vorgabe auf, die in Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 LV festgeschrieben ist. Die bisherige Regelgrenze, die die Nettokreditaufnahme auf die Höhe der Investitionsausgaben beschränkte, entfällt. Unter die Vorgaben der neuen Schuldenregel für den Landeshaushalt fällt auch diejenige Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt, die das Land zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe aufnimmt.

Zusätzlich bezieht sich Satz 2 auf die sachliche Reichweite der in Satz 1 enthaltenen Vorschrift: Gemäß Artikel 117 Abs. 3 LV ist vom Verbot der strukturellen Neuverschuldung nicht nur unmittelbar die Nettokreditaufnahme des Landes erfasst. Zur Kreditaufnahme im Sinne des Satzes 1 gehören auch die Nettokreditaufnahmen juristischer Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, sofern sie im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben erfolgt und das Land für die aufgenommenen Kredite Zins und Tilgung übernimmt. Unter die Vorschrift fällt z. B. die Nettokreditaufnahme einer juristischen Person, die für diese Kredite Schuldendiensthilfen des Landes erhält, sofern die übrigen oben genannten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. In Betracht kommen die Schuldendiensthilfen des Landes der Gruppierungen 624 (an Sondervermögen), 661 (an öffentliche Unternehmen) und 664 (an öffentliche Einrichtungen). Eine bloße Risikoabdeckung durch das Land für Kredite (z. B. durch Bürgschaften, Gewährleistungen oder eine vom Land zu tragende Anstaltslast) fällt nicht unter die Kreditaufnahme im Sinne des Satzes 2.

Eine Regelung für eine Berücksichtigung der Kredite nach Satz 2 in der Kreditermächtigung des Landeshaushaltsgesetzes kann unterbleiben. Denn die in Artikel 117 Abs. 3 LV vorgeschriebene Berücksichtigung der dort genannten Kredite bezieht sich nur auf den in Artikel 117 Abs. 1 LV geregelten Haushaltsausgleich. Artikel 117 Abs. 2 LV wurde ausdrücklich unverändert übernommen und wird durch Artikel 117 Abs. 3 LV nicht tangiert.

Nach Absatz 2 ist der Vorgabe eines im Grundsatz ohne Nettokreditaufnahme aufzustellenden Haushalts Rechnung getragen, wenn der strukturelle Saldo des Haushalts mindestens ausgeglichen ist. Der strukturelle Saldo des Haushalts ist die Differenz zwischen strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben. Die Vorgabe eines strukturell mindestens ausgeglichenen Haushalts ist gleichbedeutend mit der Vorgabe, dass der strukturelle Saldo kein negatives Vorzeichen hat und der Landeshaushalt damit kein strukturelles Defizit aufweist.

Absatz 3 enthält die grundsätzlichen Vorschriften zur Ermittlung von strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben. Hierzu werden die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushalts Schritt für Schritt im Sinne einer Berechnungsvorschrift bereinigt. Nach den Bereinigungen in den Nummern 1 und 2 ergibt sich als Saldo der verbleibenden Einnahmen und Ausgaben der Finanzierungssaldo des Kernhaushalts, nach den Bereinigungen in den Nummern 3 und 4 ergibt sich als Saldo der verbleibenden Einnahmen und Ausgaben der strukturelle Saldo des Kernhaushalts und nach den Korrekturen in den Nummern 5 und 6 ergibt sich der Saldo der strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben, der als struktureller Saldo des „Konzernhaushalts“ verstanden werden kann, soweit keine Sondersituationen im Sinne von vorübergehenden Effekten vorliegen, die einen erheblichen Finanzbedarf im Landeshaushalt nach sich ziehen. In Nummer 7 wird zusätzlich um solche in den §§ 4 und 5 definierten Effekte bereinigt.

In Nummer 1 werden die strukturellen Einnahmen und Ausgaben ausgehend von den Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushalts (Kernhaushalt) um die Bruttokreditaufnahme am Kreditmarkt (Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt; Obergruppe 32) und die (Brutto-)Tilgung am Kreditmarkt (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt; Obergruppe 59) bereinigt.

Bei den im Haushalt verbuchten Zuführungen an und die Entnahme aus Rücklagen handelt es sich schon definitionsgemäß um transitorische, nicht strukturelle Vorgänge. Die jeweiligen Einnahmen (Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken; Obergruppe 35) und Ausgaben (Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke; Obergruppe 91) sind deshalb nach Nummer 2 nicht zu den strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben zu zählen und der zulässige Saldo ist entsprechend anzupassen. Die strukturelle Haushaltslage wird durch Rücklagenbewegungen nicht beeinflusst. Der strukturelle Saldo im Sinne des Absatzes 2 wird durch die Bildung einer Rücklage also nicht verschlechtert; umgekehrt findet durch die Auflösung einer Rücklage keine Verbesserung des strukturellen Saldos des Landeshaushalts statt. Dies gilt bereits für den Abbaupfad im Übergangszeitraum auf dem Weg zum strukturell ausgeglichenen Haushalt, der durch Rücklagenbewegungen nicht beeinflusst wird.

Auch durch veranschlagte Einnahmen aus Überschüssen bzw. Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (Obergruppe 36 bzw. 96) wird die strukturelle Haushaltslage des laufenden Jahres nicht tangiert. Der Überschuss im Sinne des § 25 LHO ergibt sich aus dem Betrag, um den die Gesamteinnahmen die getätigten Ausgaben übersteigen. Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppe 38) müssen den Ausgaben aus haushaltstechnischen Verrechnun-

gen (Obergruppe 98) in der Regel entsprechen. Es handelt sich um Verrechnungen zwischen den Kapiteln des Haushalts oder um durchlaufende Posten, also nicht um strukturelle Einnahmen und Ausgaben.

Die Bereinigungen in den Nummern 1 und 2 beziehen sich allein auf den Kernhaushalt. Sie entsprechen den Bereinigungsschritten zur Berechnung der bereinigten Einnahmen, der bereinigten Ausgaben und des Finanzierungssaldos im Landeshaushalt nach § 13 Abs. 4 Nr. 2 LHO.

Weiter sind die Einnahmen und Ausgaben um einnahme- bzw. ausgabeseitige finanzielle Transaktionen zu vermindern (Nummer 3). Der Grundgedanke besteht darin, dass Einnahmen und Ausgaben, die den Forderungs- bzw. Netto-Finanzvermögensbestand des Landes unverändert lassen, nicht strukturell sind. Einnahmen aus finanziellen Transaktionen, die den Netto-Finanzvermögensbestand unverändert lassen (z. B. Privatisierungserlöse) stellen damit künftig nicht länger Einnahmen dar, die zum Haushaltsausgleich verwendet werden können. Stattdessen ziehen solche Einnahmen im Rahmen der neuen Schuldenregel für sich genommen die Verpflichtung nach sich, den Schuldenstand des Landes im gleichen Umfang zu vermindern. Umgekehrt bewirken Ausgaben für finanzielle Transaktionen, dass der Forderungs- bzw. Netto-Finanzvermögensbestand des Landes zunimmt, weshalb für sich genommen eine Kreditfinanzierung der entsprechenden Transaktionen zulässig ist.

Nach erfolgter Bereinigung um einnahmeseitige finanzielle Transaktionen gelten als strukturelle Einnahmen die Einnahmen, die in dem betreffenden Haushaltsjahr in der konjunkturellen Normallage, d. h. bei ausgeglichener Konjunktur vereinnahmt würden (Nummer 4). Die Konjunkturkomponente entspricht der Abweichung der unter Beachtung des Grundsatzes der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts gemäß Artikel 116 Abs. 1 Satz 1 LV veranschlagten Steuereinnahmen von den Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage, wenn für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung erwartet wird. Die Einnahmen in der konjunkturellen Normallage geben das strukturelle Niveau der Einnahmen des Landes an. Dabei wird davon ausgegangen, dass die nicht steuerlichen Einnahmen nicht signifikant von konjunkturellen Schwankungen betroffen sind. Kennzeichen eines Abschwungs – im Sinne einer im Vergleich zur konjunkturellen Normallage schlechten Konjunktur – ist es, dass die veranschlagten Steuereinnahmen die strukturellen Steuereinnahmen automatisch, d. h. ohne aktive Einwirkung der Finanz- und Haushaltspolitik, unterschreiten. Umgekehrt liegen die veranschlagten Steuereinnahmen im Aufschwung automatisch höher als die strukturellen Steuereinnahmen.

Der Begriff der konjunkturellen Normallage nimmt Bezug auf die Verwendung des Begriffs in Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG. Der Rechtsbegriff der Normallage fand im Grundgesetz selbst bis zur Föderalismusreform II keine Anwendung, wurde vom Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Urteilen zum früheren Artikel 115 GG aber allgemein als der Regelfall interpretiert, in dem eine Kreditaufnahme nur bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen zulässig war. Als Gegenbegriff diente die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, deren Feststellung die Neuverschuldungsspielräume entsprechend erweitern konnte. Abweichend hier-

von ist die konjunkturelle Normallage im Sinne der neuen Schuldenregel in der Landesverfassung und in der Verwendung des vorliegenden Gesetzes gerade nicht als der „Regelfall“ im Sinne der empirisch am häufigsten oder mit der höchsten Wahrscheinlichkeit auftretenden Situation zu interpretieren. Der Begriff beschreibt vielmehr einen – empirisch eher selten zu beobachtenden – Zustand, in dem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgeglichen im Sinne einer Normalauslastung der Produktionskapazitäten ist.

In die Bestimmung der Konjunkturkomponente gehen ausschließlich die konjunkturell bedingten Schwankungen der Einnahmen im Landeshaushalt ein. Die Regelung geht von der Überlegung aus, dass sich die Messung der konjunkturellen Wirkungen auf den Landeshaushalt auf die Einnahmeseite beschränken kann, weil die Haushalte der Länder in ihrer gegenwärtigen Struktur von der konjunkturellen Entwicklung – anders als z. B. der stärker von Sozialleistungen geprägte und damit unmittelbar auch von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängige Bundeshaushalt – ganz überwiegend bei den Einnahmen (einschließlich der Einnahmen aus dem Finanzausgleich unter den Ländern sowie der Bundesergänzungszuweisungen) betroffen sind.

In die Ermittlung des strukturellen Einnahmen und strukturellen Ausgaben werden nach Nummer 5 im Sinne einer umfassenden, nicht auf den Kernhaushalt beschränkten Betrachtungsweise positive oder negative Salden der Einnahmen und Ausgaben der Rücklage nach § 2 des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“ sowie der Versorgungsrücklage nach § 3 a des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz einbezogen. Zur Ermittlung der Salden sind die Einnahmen und Ausgaben der oben genannten Vermögen um die Verwendung von Überschüssen (z. B. Vergabe von Darlehen) oder die Finanzierung von Defiziten (z. B. aus Rücklagenentnahme) zu bereinigen. Daher wird auf die strukturellen Finanzierungssalden (Differenz zwischen den Bereinigten Einnahmen ohne einnahmeseitige finanzielle Transaktionen und den Bereinigten Ausgaben ohne ausgabeseitige finanzielle Transaktionen) abgestellt.

Konkret verbessern positive Salden der betrachteten Vermögen den strukturellen Saldo des Landes; technisch wird dies durch eine Erhöhung der nach Nummer 4 verbleibenden Einnahmen erreicht. Negative Salden verschlechtern hingegen den strukturellen Saldo des Landes; technisch wird dies durch eine Erhöhung der nach Nummer 4 verbleibenden Ausgaben erreicht. Die erweiterte Sichtweise orientiert sich konzeptionell am sogenannten Schalenkonzept des Statistischen Bundesamts und entspricht der Abgrenzung der Daten, die vom Stabilitätsrat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsbeobachtung herangezogen werden. Inhaltlich wird um Bestandsveränderungen der aufgeführten Vermögen des Landes außerhalb des Kernhaushaltes bereinigt. Vorweggenommene Belastungen des Kernhaushalts durch Zahlungen an die aufgeführten Vermögensmassen, die dort zu einer Vermögensmehrung (positive Salden) und damit zu einer Erhöhung der strukturellen Einnahmen führen, werden durch die Einbeziehung der Einnahmen in den strukturellen Saldo neutralisiert. Einnahmen im Landeshaushalt aus den betreffenden Vermögensmassen, die dort zu einer Vermögenminderung (negative Salden) und

damit zu einer Erhöhung der strukturellen Ausgaben führen, werden durch die Einbeziehung der Ausgaben in den strukturellen Saldo ebenfalls neutralisiert. Das Vorgehen entspricht dem Vorgehen bei Rücklagenoperationen (Nummer 2) und Vermögensoperationen im Bereich der finanziellen Transaktionen (Nummer 3).

In Nummer 6 werden, ebenfalls im Sinne einer umfassenden, nicht auf den Kernhaushalt beschränkten Betrachtungsweise, die Belastungen der Vermögenslage des Landes durch Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt für die Landesbetriebe oder Nettokreditaufnahme von juristischen Personen im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 in den strukturellen Saldo einbezogen. Wie in Nummer 5 der negative Saldo stellt die Nettokreditaufnahme außerhalb des Kernhaushalts einen Vermögensverlust und damit eine strukturelle Belastung des Landes dar. Dies wird technisch durch eine entsprechende Verminderung der strukturellen Einnahmen dargestellt.

Spiegelbildlich werden auch mögliche Verbesserungen der Vermögenslage des Landes durch Nettotilgung am Kreditmarkt der für Landesbetriebe aufgenommenen Kredite oder Nettotilgung der Kredite von juristischen Personen im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 in den strukturellen Saldo einbezogen. Nettotilgungen, also der Abbau von Schulden des Landes außerhalb des Kernhaushalts, sind als strukturelle Verbesserung für das Land zu werten. Hierzu werden die strukturellen Ausgaben entsprechend reduziert.

In Nummer 7 werden die verbleibenden Einnahmen oder verbleibenden Ausgaben um diejenigen erheblichen Einmaleffekte bereinigt, aufgrund derer eine Kreditaufnahme nach Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LV zulässig ist. Entsprechende nichtdauerhafte Einnahmeausfälle stellen keine strukturellen Mindereinnahmen dar, erhebliche nichtdauerhafte Mehrausgaben werden nicht als strukturelle Ausgaben behandelt, sofern die Voraussetzungen des § 4 oder des § 5 vorliegen. Die Abgrenzung von Einmaleffekten, die an sich nicht als strukturell zu werten sind, ist in der Praxis kaum möglich. Die Vielzahl kleinerer gegenläufiger Einmaleffekte in einem Landeshaushalt neutralisiert sich gegenseitig. Daher werden hier Einmaleffekte allein auf die Gegebenheiten beschränkt, in denen zur Finanzierung Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen oder Strukturanpassungskredite gesondert begründet durch Landtagsbeschluss legitimiert werden. Spiegelbildlich erhöhen die vorzunehmenden Tilgungen der hierzu aufgenommenen Kredite die strukturellen Ausgaben. Die Einmalbelastungen werden dadurch in der strukturellen Darstellung geglättet und zeitlich über mehrere Jahre verteilt.

Absatz 4 ist die Berechnungsvorschrift zur Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt bzw. der vorgeschriebenen Nettotilgung von Schulden des Landes am Kreditmarkt im jeweiligen Haushaltsjahr.

Die Summe aus den Salden der Bereinigungen in Absatz 3 Nr. 2 (im Wesentlichen Rücklagensaldo) und Absatz 3 Nr. 3 (Saldo der finanziellen Transaktionen) und der Konjunkturkomponente (Absatz 3 Nr. 4) abzüglich der Salden der Vermögen nach Absatz 3 Nr. 5 wird als zulässiger Saldo bezeichnet (Satz 1). Dabei sind die Anpassungen gemäß § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 für Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen und Strukturanpassungskredite sowie eine ggf. bestehende Tilgungsverpflichtung in Bezug auf negative Salden des Kon-

trollkontos nach § 6 zu berücksichtigen. Eine (Netto-)Kreditaufnahme ist zulässig, wenn der zulässige Saldo negativ ist; die veranschlagte Kreditaufnahme darf den Betrag des zulässigen Saldos in diesem Fall nicht überschreiten (Satz 2). Ist der zulässige Saldo positiv, ist eine (Netto-)Tilgung von Schulden des Landes in Höhe des zulässigen Saldos zu veranschlagen (Satz 3).

Die Vorschrift ermittelt aus den zur Berechnung des strukturellen Saldos notwendigen Bereinigungen des Absatz 3 Nummer 2 bis 5 quasi spiegelbildlich die „unschädliche“ (Netto-)Kreditaufnahme bzw. „notwendige“ (Netto-)Tilgung, die mit einem strukturellen Saldo von Null vereinbar ist. Zusätzlich ergeben sich durch die in den §§ 4 bis 6 (Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen, Strukturanpassungskredite sowie Kontrollkonto) ausnahmsweise erlaubten Kreditaufnahmen und Tilgungsverpflichtungen weitere Korrekturen.

Im Ergebnis der Regelung vermindert eine Auflösung von Rücklagen, Vermögenseinnahmen (einnahmeseitige finanzielle Transaktionen) oder negativen Salden (Defizite) bei den Vermögen nach Absatz 3 Nr. 5 die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen oder begründet die Verpflichtung zu tilgen. Umgekehrt erlaubt die Rücklagenbildung, die Vermögensbildung oder positive Salden bei den Vermögen nach Absatz 3 Nr. 5 eine strukturell unschädliche und vermögensneutrale Kreditaufnahme.

Gleichzeitig sieht die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel zur Vermeidung einer prozyklischen Fiskalpolitik für sich genommen entweder die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme (negative Konjunkturkomponente) oder eine Verpflichtung zur Schuldentilgung (positive Konjunkturkomponente) in der entsprechenden Höhe vor. Konjunkturell bedingt überhöhte Steuereinnahmen müssen einer Tilgung zugeführt werden, konjunkturell bedingte Steuerausfälle dürfen durch Kredite ausgeglichen werden. Ein solchermaßen ausgestaltetes Verfahren wird gleichzeitig der Symmetrievorgabe in Artikel 117 Abs. 1 Satz 5 LV gerecht.

Zwar darf gemäß Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz bis zum 31. Dezember 2019 von den Vorgaben des Artikels 117 Abs. 1 LV nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abgewichen werden, sodass der Nachteil der bisherigen investitionsgebundenen Kreditaufnahmebeschränkung, in Rezessionsphasen einen tendenziell zu knappen und in konjunkturellen Boomphasen einen tendenziell zu weiten Kreditaufnahmespielraum abzustecken, zunächst bestehen bleibt. Hierdurch kann es im Übergangszeitraum zu Inkonsistenzen zur neuen Schuldenregel kommen. Diese möglichen Inkonsistenzen sind indes aus drei Gründen hinzunehmen.

Mit dem regelmäßigen Abbau des strukturellen Defizits sinkt die Wahrscheinlichkeit für Inkonsistenzen. Zudem verbleibt die Möglichkeit, in konjunkturell günstigen Jahren über eine Rücklagenbildung für konjunkturell schlechtere Jahre vorzusorgen und so eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme über die eigenfinanzierten Investitionen hinaus durch Auflösung von Rücklagen zu vermeiden. Darüber hinaus verbleibt im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts weiterhin die Ausnahmeregelung des bisherigen Artikels 117 LV.

#### Zu § 2 (Finanzielle Transaktionen)

Die neue Schuldenregel in Artikel 117 Abs. 1 LV enthält einen Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber, der nach der Gesetzesbegründung „auch Regelungen zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ erfasst. Der von der neuen Schuldenregel vorgeschriebene Ausgleich des Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten bezieht sich gemäß § 1 Abs. 2 auf strukturelle Werte für die Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt. Nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 sind die Einnahmen und Ausgaben jeweils um die finanziellen Transaktionen zu vermindern.

Als finanzielle Transaktionen gelten all diejenigen Finanztransaktionen im Landeshaushalt, die den Forderungs- bzw. Netto-Finanzvermögensbestand des Landes für sich genommen unverändert lassen. Dies trägt zum einen dem einmaligen, nichtstrukturellen Charakter solcher Finanztransaktionen Rechnung. Zum anderen ändert zum Beispiel der kreditfinanzierte Erwerb einer Beteiligung oder die Privatisierung landeseigenen Vermögens nicht die Netto-Vermögensposition des Landes und zieht deshalb für sich genommen auch weder eine Belastung (Beteiligungserwerb) noch eine Entlastung (Beteiligungsveräußerung) künftiger Generationen nach sich. Die neue Schuldenregel nimmt insbesondere auch die intergenerativen Verteilungswirkungen haushaltspolitischer Entscheidungen anhand von Veränderungen des künftigen Generationen hinterlassenen Vermögens- bzw. Forderungsbestands in den Blick. Es ist deshalb im Sinne der neuen Schuldenregel folgerichtig, solche reinen Vermögensumschichtungen bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme herauszurechnen. In der Konsequenz sind Einnahmen aus Finanztransaktionen (zum Beispiel Privatisierungserlöse) künftig für sich genommen zur Schuldentilgung zu verwenden, während Ausgaben für Finanztransaktionen für sich genommen einen Kreditaufnahmespielraum in gleicher Höhe nach sich ziehen. Gleiches gilt für die Vergabe von Darlehen (Anstieg des Forderungsbestands des Landes), wobei die Rückzahlung der Darlehen bei der Ermittlung der strukturellen Einnahmen dann spiegelbildlich ebenfalls unbeachtlich bleibt.

Die Abgrenzung der finanziellen Transaktionen orientiert sich an der Ermittlung des staatlichen Finanzierungssaldos im Rahmen der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)“, der auch den Defizitregeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zugrunde liegt. Aus Gründen der Einfachheit, Praktikabilität und Transparenz erfolgt die Bereinigung – anders als bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos in der Abgrenzung der VGR – nur im Hinblick auf diejenigen Größen, die dem Haushaltsplan unmittelbar zu entnehmen sind. Dies entspricht der Regelung für den Bundeshaushalt im Artikel 115-Gesetz (G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702 – 2704).

Im Einzelnen zählen nach Absatz 1 als einnahmeseitige finanzielle Transaktionen die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (Gruppierung 133), aus Kapitalrückzahlungen (Gruppierung 134), aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (Obergruppe 14), aus Darlehensrückflüssen (Obergruppen 17 und 18) sowie aus der Schuldenaufnahme bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (Obergruppe 31). Ausgabeseitige finanzielle Transaktionen sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und dgl. (Ober-

gruppe 83), für die Inanspruchnahme von Gewährleistungen (Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen oder ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen, Obergruppe 87), für die Darlehensvergabe (Obergruppen 85 und 86) und für Tilgungen an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse (Obergruppe 58).

Absatz 2 bestimmt, dass als finanzielle Transaktionen nicht solche Transaktionen gelten, die zwischen dem Landeshaushalt und den Landesbetrieben, der Rücklage nach § 2 des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, dem Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“, der Versorgungsrücklage nach § 3 a des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz oder den juristischen Personen, deren Nettokreditaufnahme gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 teilweise oder vollständig zur Nettokreditaufnahme des Landes zu zählen ist, vollzogen werden. Der Grund besteht darin, dass es in der umfassenden, nicht auf den Kernhaushalt beschränkten Betrachtungsweise der neuen Schuldenregel (§ 1 Abs. 3 Nr. 5 und 6) ansonsten zu Doppelzählungen mit der Regelungsabsicht widersprechenden Folgen käme. Vergibt das Land etwa ein Darlehen an eine der in Absatz 2 bezeichneten Einheiten (z. B. den Pensionsfonds des Landes), würde dies ohne die Einschränkung in Absatz 2 isoliert betrachtet sowohl zu einer Ausweitung des Kreditaufnahmespielraums des Landes – Klassifizierung als ausgabeseitige finanzielle Transaktion (Obergruppe 86) gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3 – als auch zu einer Verbesserung des strukturellen Saldos – Einbeziehung der Einnahmen des Pensionsfonds gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 5 – führen. Umgekehrt würde sich durch die Rückzahlung des Darlehens der strukturelle Saldo für sich genommen in doppeltem Umfang verschlechtern, nämlich wegen der gleichzeitigen Einbeziehung der Ausgaben des Pensionsfonds und der Verbuchung als einnahmeseitige finanzielle Transaktion im Kernhaushalt, die nicht zu den strukturellen Einnahmen im Sinne der neuen Schuldenregel zählt.

#### Zu § 3 (Konjunkturbereinigung)

Die neue Schuldenregel sieht in Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV vor, dass eine Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite zulässig ist. Voraussetzung ist nach Artikel 117 Abs. 1 Satz 5 LV ein Verfahren, das die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt im Aufschwung und Abschwung in symmetrischer Weise berücksichtigt (Konjunkturbereinigungsverfahren).

Die Berücksichtigung einer Konjunkturkomponente ist ökonomisch sinnvoll, weil es andernfalls im Abschwung nahezu zwangsläufig zu Ausgabensenkungen und/oder Steuererhöhungen und damit zu einer prozyklischen und für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schädlichen Ausrichtung der Fiskalpolitik käme. Es ist deshalb angezeigt, eine Kreditaufnahme in demjenigen Umfang zuzulassen, in dem sich der Landeshaushalt im Abschwung im Vergleich zur konjunkturellen Normallage automatisch verschlechtert, um die sogenannten automatischen Stabilisatoren auf diese Weise vollständig zur Wirkung kommen zu lassen. Umgekehrt ist in konjunkturrellen guten Zeiten dafür zu sorgen, dass die automatische Verbesserung des Landeshaushalts im Vergleich zur konjunk-

turellen Normallage vollständig zur Schuldentilgung verwendet wird mit der Folge, dass über einen kompletten Konjunkturzyklus hinweg keine neue konjunkturbedingte Verschuldung entsteht.

Gleichzeitig ermöglicht es die Berücksichtigung der Konjunkturkomponente, die strukturelle Haushaltsentwicklung von vorübergehenden konjunkturbedingten Effekten auf den Haushalt zu unterscheiden und haushalts- und finanzpolitische Entscheidungen damit auf eine längerfristig tragfähige Grundlage zu stellen.

In § 1 Abs. 3 Nr. 4 wird festgelegt, dass die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt der Konjunkturkomponente im jeweiligen Haushaltsjahr entsprechen. Die Differenz zwischen den veranschlagten Einnahmen und den Einnahmen, die im betreffenden Haushaltsjahr in der konjunkturellen Normallage – d. h. bei ausgeglichener Konjunktur – vereinnahmt würden, wird als Konjunkturkomponente bezeichnet. In die Bestimmung der Konjunkturkomponente gehen ausschließlich die automatischen konjunkturbedingten Schwankungen der Einnahmen im Landeshaushalt ein, weil die Haushalte der Länder in ihrer gegenwärtigen Struktur von der konjunkturellen Entwicklung ganz überwiegend bei den Steuereinnahmen (einschließlich der Einnahmen aus dem Finanzausgleich unter den Ländern sowie der Bundesergänzungszuweisungen) betroffen sind. Dies unterscheidet die Länderhaushalte insbesondere auch von der Struktur des Bundeshaushalts. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat der Bund in Artikel 115 Abs. 2 Satz 3 GG und in § 5 G 115 festgelegt, die konjunkturbedingt erlaubte Kreditaufnahme in konjunkturrellen schlechten Zeiten sowie die verringerten Kreditaufnahmespielräume in guten Zeiten durch das von der EU-Kommission angewandte Konjunkturbereinigungsverfahren zu ermitteln. Dieses Verfahren bezieht neben der Einnahmenseite auch die konjunkturbedingte Beeinflussung der (Arbeitsmarkt-)Ausgaben im Bundeshaushalt ein.

Absatz 1 legt die wesentlichen Bestandteile des Verfahrens zur Ermittlung der im Auf- und Abschwung symmetrischen Konjunkturkomponente fest. Die Konjunkturkomponente ergibt sich aus der Differenz zwischen den veranschlagten Steuereinnahmen und den erwarteten Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage. Die konjunkturelle Normallage ist kein empirisch beobachtbarer Zustand. Alle Verfahren zur Ermittlung der konjunkturellen Normallage sind deshalb auf Schätzungen angewiesen. In dem in Absatz 1 in seinen Grundzügen geregelten Verfahren entsprechen die Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage in einem Haushaltsjahr dem Produkt des entsprechenden Werts des vorangegangenen Jahres und der bei normaler konjunktureller Entwicklung ohne Rechtsänderungen zu erwartenden Änderungsrate der Steuereinnahmen des Landes zuzüglich der finanziellen Auswirkungen der Rechtsänderungen, die sich im Vergleich zum Vorjahr ergeben. Die Fortschreibung des strukturellen Steuereinnahmenniveaus wird dabei in zwei Komponenten aufgeteilt. Zunächst werden die Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage mit der Fortschreibungsrate multipliziert, die sich ohne Rechtsänderungen und ohne Konjunkturschwankungen ergeben würde. In einem zweiten Schritt werden dann die aktuellen finanziellen Auswirkungen von Rechtsänderungen addiert.

Diese zweistufige Vorgehensweise ist notwendig, da sich beide Komponenten unterschiedlich entwickeln. Rechtsänderungen sind diskretionäre Entscheidungen des Gesetzgebers, die sich nicht aus der Entwicklung der Vergangenheit abschätzen lassen. Vielmehr kann bei der Berechnung dieser Komponente auf die in den relevanten Gesetzen ausgewiesenen für das aktuelle Jahr zu erwartenden finanziellen Auswirkungen zurückgegriffen werden.

Die zu erwartende konjunkturneutrale Veränderung der Steuereinnahmen dagegen lässt sich aus der Vergangenheit abschätzen. Hierzu wird der Durchschnitt der um Auswirkungen von Rechtsänderungen bereinigten Änderungsraten der Steuereinnahmen des Landes in den Vorjahren als diejenige Änderungsrate interpretiert, die sich im entsprechenden Haushaltsjahr bei ausgeglichener Konjunktur ergeben würde. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich durch die Durchschnittsbildung die Auswirkungen vergangener Aufschwünge (hohe Zuwachsraten) und Abschwünge (geringe Zuwachsraten oder Rückgänge) auf die Steuereinnahmen des Landes unter bestimmten Voraussetzungen gerade aufheben. Der Referenzzeitraum der Vergangenheit ist dabei so zu wählen, dass ein vollständiger Konjunkturzyklus abgebildet wird. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur hat sich die Annahme eines typischerweise ungefähr achtjährigen Konjunkturzyklus (ein Aufschwung, ein Abschwung) durchgesetzt. Die Aufkommenseffekte von Rechtsänderungen der Vergangenheit sind im Rahmen der Ermittlung der durchschnittlichen Veränderungsrate der Steuereinnahmen in der Vergangenheit zu neutralisieren. Andernfalls würden sich in der aktuellen Abweichung der Steuereinnahmen von ihrem mittelfristigen Trend nicht nur konjunkturelle Einflüsse, sondern auch z. B. die Effekte diskretionärer steuerpolitischer Entscheidungen der Vergangenheit widerspiegeln, die nichts mit den diskretionären Effekten zu tun haben, die im jeweils fortzuschreibenden Jahr zu erwarten sind. Die in diesem Zusammenhang relevanten Rechtsänderungen werden in der Mehrzahl der Fälle Änderungen des Steuerrechts betreffen; ggf. wird es aber auch um Rechtsänderungen gehen, die sich auf die Steuereinnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern beziehen.

Im Ergebnis erhält man im ersten Schritt durch Multiplikation der konjunkturneutralen Einnahmen des Vorjahres mit der durchschnittlichen Änderungsrate der Einnahmen im Referenzzeitraum das konjunkturunabhängige bzw. strukturelle Niveau der Steuereinnahmen, das sich ergeben würde, wenn es im fortzuschreibenden Jahr keine strukturelle Veränderung durch Rechtsänderungen gäbe. Erst im zweiten Schritt wird durch Addition der zu erwartenden Auswirkungen von Rechtsänderungen gegenüber dem Vorjahr das konjunkturunabhängige bzw. strukturelle Niveau der Steuereinnahmen ermittelt. Erst dadurch lässt sich die Konjunkturkomponente als Differenz der veranschlagten Steuereinnahmen und der konjunkturneutralen Steuereinnahmen berechnen, da auch in den veranschlagten Steuereinnahmen bzw. den tatsächlichen Steuereinnahmen die Auswirkungen von Rechtsänderungen enthalten sind. Ohne diesen zweiten Berechnungsschritt würden sich also die Auswirkungen der nicht berücksichtigten Rechtsänderungen in der berechneten Konjunkturkomponente wiederfinden. Dies wäre systematisch unzutreffend, da Einnahmeveränderungen durch Rechtsänderungen allenfalls vorübergehend durch Strukturanpassungskredite nach § 5 auf-

gefangen werden dürfen; eine Berücksichtigung im Rahmen der Konjunkturkomponente, die zu einer Erweiterung des Kreditspielraums führt, ist unzulässig und wird durch den zweiten Berechnungsschritt vermieden.

Die Konjunkturbereinigung dient dem Zweck, die Auswirkungen der Konjunktur auf den Haushalt im Interesse eines Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren zu neutralisieren. Fällt das betrachtete Haushaltsjahr in die Zeit eines konjunkturellen Abschwungs, wird die entsprechende – erwartete oder tatsächliche – Änderungsrate der Steuereinnahmen geringer ausfallen als die durchschnittliche Änderungsrate im Zeitraum der vorangegangenen acht Jahre und die Konjunkturkomponente gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 4 ist positiv; umgekehrt wird die Änderungsrate im Aufschwung die durchschnittliche Änderungsrate im Referenzzeitraum übersteigen und die Konjunkturkomponente ist negativ.

Nach Absatz 2 wird das Verfahren zur Ermittlung der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage in seinen Details von dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung festgelegt. Hierzu gehört auch die Bestimmung der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage für das Anfangsjahr der Berechnungen, die in der Rechtsverordnung zu begründen ist.

Zudem ist das in Absatz 1 grundsätzlich beschriebene Verfahren in der Rechtsverordnung um einen Fehlerkorrekturmechanismus zu ergänzen. Die konjunkturelle Normallage ist kein empirisch beobachtbarer Zustand. Alle Verfahren zur Ermittlung der konjunkturellen Normallage oder der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage sind Schätzverfahren. Dies gilt auch für das in Absatz 1 in seinen Grundzügen dargestellte Verfahren, bei dem im Grunde die durchschnittlichen Steuereinnahmen eines Konjunkturzyklus prognostiziert werden, der zur Hälfte bereits in der Vergangenheit stattgefunden hat und zur anderen Hälfte noch in der Zukunft liegt. Der gesuchte Durchschnittswert wird sich erst nach etwa vier Jahren realisieren, wenn auch die zweite Hälfte des relevanten Konjunkturzyklus Vergangenheit ist. Um das Symmetriegebot abzusichern, ist es notwendig, die auftretenden Schätzfehler möglichst klein zu halten und erkennbaren Abweichungen vom gesuchten Durchschnitt der Steuereinnahmen eines vollen Konjunkturzyklus möglichst früh entgegenzusteuern. Hierzu ist in der Rechtsverordnung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Ministeriums zur Bestimmung der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage ein geeigneter Korrekturmechanismus vorzusehen.

Der Bund hat die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente im Bundeshaushalt auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 Satz 1 G 115 ebenfalls in einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen vorgenommen (vgl. Artikel 115 – Verordnung vom 9. Juni 2010 – BGBl. I S. 790).

Zu § 4 (Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen)

In der Vorschrift wird dem Haushaltsgesetzgeber auf Grundlage von Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a LV die Möglichkeit eingeräumt, zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen aufgenommene

neue Kredite vom zulässigen Saldo nach § 1 Abs. 4 abzuziehen (Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen). Auf diese Weise wird die notwendige Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik des Landes auch in solchen Notsituationen sichergestellt. Dies betrifft zum einen Maßnahmen zur Bewältigung von Naturkatastrophen und vergleichbaren Unglücksfällen. Zum anderen hat nicht zuletzt die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt, dass die Finanzpolitik gegebenenfalls über ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten zur Stabilisierung der Märkte und zur Bewältigung akuter krisenhafter Entwicklungen verfügen muss.

Nach Absatz 1 Satz 1 sind von der Regelung neben Naturkatastrophen auch andere außergewöhnliche Notsituationen erfasst. Der erhebliche vorübergehende Finanzbedarf bezieht sich dabei auf die Beseitigung der aus einer außergewöhnlichen Notsituation erwachsenen Schäden sowie auf Maßnahmen, die zur Gefahrenabwehr notwendig sind, soweit diese in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zu einer bestehenden oder drohenden außergewöhnlichen Notsituation stehen. Durch dieses Erfordernis ist gewährleistet, dass ausschließlich große Katastrophen mit der Folge einer erheblichen Belastung des Landeshaushalts eine Nichtanrechnung auf die Regelgrenze rechtfertigen können und dass dem Ausnahmecharakter der Inanspruchnahme dieser Vorschrift insofern ausreichend Rechnung getragen wird. Insbesondere wird durch die Gesetzesformulierung klargestellt, dass nicht jeder Schadensfall etwa infolge eines Hochwassers zu einem (kreditfinanzierten) Ausgleich für die Betroffenen aus dem Landeshaushalt führt, sondern dass mit Blick auf die eigenverantwortliche Absicherung elementarer Risiken dem Subsidiaritätsprinzip von Seiten des Landes auch weiterhin Rechnung getragen wird.

Unter die außergewöhnliche Notsituation fallen gemäß der Begründung des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz auch Maßnahmen des Landes zur Überwindung von schweren Krisen innerhalb der Wirtschaftsstruktur, wie zum Beispiel die erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung von Anpassungslasten durch die Konversion ehemals militärischer Standorte seit den 1990er Jahren, sowie der Finanzbedarf, der in einer krisenhaften Konjunkturlage durch notwendige stabilisierungspolitische Maßnahmen des Landes entsteht. Im Übrigen stellen auch positive Ereignisse, die einen erheblichen staatlichen Finanzbedarf auslösen (wie etwa die deutsche Wiedervereinigung), einen möglichen Anwendungsfall der Vorschrift dar (vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d, Bundsratsdrucksache 262/09, S. 23).

Zur Inanspruchnahme der Ausnahme ist im Einzelfall jeweils ein Beschluss des Landtags erforderlich. Dieser Beschluss kann ein Gesetzesbeschluss oder eine Entschließung des Landtags sein.

Die an strikte Bedingungen geknüpfte und in jedem Fall nur vorübergehende Aufnahme von Krediten in Notsituationen sowie die durch die Kredite finanzierten Ausgaben sind nicht strukturell. Bei der Ermittlung der strukturellen Einnahmen und Ausgaben wird gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 7 bereinigt. Der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 verringert sich in der entsprechenden Höhe, d. h., ein negativer zulässiger Saldo nimmt betragsmäßig zu (erweiterter Rahmen für die zulässige Kredit-

aufnahme) oder ein positiver Saldo nimmt ab (geringerer Rahmen für die vorgeschriebene Tilgung von Schulden des Landes). Dies ist im Sinne der neuen Schuldenregel aufgrund des schon definitionsgemäßen Einmalcharakters der Ausgaben, die durch die Aufnahme von Krediten in außergewöhnlichen Notsituationen finanziert werden, angemessen. Infolge verpflichtender Tilgungsregelungen für die in eng begrenztem Ausmaß zulässigen Kredite bleibt die Kreditaufnahme zudem ohne Auswirkungen auf den längerfristigen Schuldenstand des Landes.

Satz 2 verlangt auf Grundlage von Artikel 117 Abs. 1 Satz 3 LV, dass die Gründe, die die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation rechtfertigen, gesondert darzulegen sind. Darzulegen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Erfüllung der Kriterien, die eine Notsituation im Sinne von Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a LV kennzeichnen: Die Notsituation muss außergewöhnlich sein und einen erheblichen vorübergehenden Finanzbedarf bedingen. Zudem muss die Kreditaufnahme bestimmt und geeignet sein, die Notsituation zu bewältigen oder abzuwenden. Die gesonderte Darstellung erfolgt zusammen mit dem Beschluss des Landtags nach Satz 1.

Die in einer außergewöhnlichen Notsituation neu aufgenommenen Kredite sind nach Absatz 2 Satz 1 stets mit einer Tilgungsregelung zu versehen, wie dies in Artikel 117 Abs. 1 Satz 4 LV vorgeschrieben ist. Die aus einer aktuellen Notlage resultierenden Belastungen sind dadurch nicht in voller Höhe in dem Jahr, in dem die Notsituation eingetreten ist, zu tragen, sondern werden über den gesamten Tilgungszeitraum verteilt. Die Tilgung ist konjunkturgerecht auszugestalten, so dass prozyklische und für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schädliche Effekte vermieden werden können. Die Modalitäten sind dem Landtag mitzuteilen. Nach § 1 Abs. 3 Nr. 7 sind die jeweiligen Tilgungen als strukturelle Ausgaben zu werten. Der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 erhöht sich in dem Haushaltsjahr, in dem getilgt wird, um den jeweiligen Tilgungsbetrag (Satz 2).

Nach Satz 3 berichtet die Landesregierung dem Landtag regelmäßig über die Höhe der Tilgungsleistungen nach Satz 1 und über den noch ausstehenden Tilgungsbedarf. Der erste Bericht ist im Rahmen der ersten Aufstellung des Landeshaushalts zu geben, die der Aufnahme von Krediten in einer außergewöhnlichen Notsituation folgt. Die gesonderte Darstellung erfolgt in den jeweiligen Haushaltsplänen sowie in der Haushaltsrechnung.

#### Zu § 5 (Strukturanpassungskredite)

Die Vorschrift setzt die in Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. b LV vorgesehene Möglichkeit um, zur Deckung einer vorübergehenden erheblichen Haushaltslücke infolge der Anpassung des Haushalts an ein verändertes strukturelles Niveau der Einnahmen und Ausgaben aufgenommene Kredite vom zulässigen Saldo nach § 1 Abs. 4 abzuziehen (Strukturanpassungskredite).

Nach Absatz 1 Satz 1 geht es hierbei um die ausnahmsweise und zeitlich auf höchstens vier Jahre befristete Aufnahme neuer Kredite im Falle von Änderungen der strukturellen Einnahmehasis sowie der äußeren Vorgaben in Bezug auf die strukturellen Ausgaben des Landes (Strukturbrüche), die dem

Land nicht zurechenbar und die aufgrund ihres erheblichen Umfangs kurzfristig nicht durch entsprechende Anpassungen der Struktur des Landeshaushalts aufzufangen sind. Als Beispiele sind laut Begründung des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz insbesondere erhebliche strukturelle Einnahmeausfälle infolge von Steuerrechtsänderungen zu nennen, auf die das Land – im Unterschied zum Bundesgesetzgeber, der auf eine entsprechende Vorkehrung im Artikel 115-G aus diesem Grund verzichten konnte – mit wenigen Ausnahmen nicht unmittelbar Einfluss nehmen kann. Wie bei den Krediten in außergewöhnlichen Notsituationen gemäß § 4 geht es darum, die Handlungsfähigkeit des Landes trotz einer von außen veranlassten, erheblichen Verschlechterung der Landesfinanzen auch kurzfristig zu wahren. Ohne eine solche Regelung, die zum Beispiel die Wirkung umfangreicher struktureller Steuerensenkungen kurzfristig abzufedern hilft, könnten bundespolitische Entscheidungen direkt auf den Landeshaushalt einwirken. Um die eigenständige Disposition des Landes in der Haushaltsführung zu wahren, bedarf es einer Regelung, die es ermöglicht, solchen strukturellen Einnahmeausfällen mit gestaltenden Strukturmaßnahmen statt mit rein reaktiven Notmaßnahmen zu begegnen. Strukturelle Maßnahmen bedürfen indes eines zeitlichen Vorlaufs, den diese Regelung schafft. Die Vorschrift gewährleistet daher, dass die Entscheidung über die Gestaltung des Landeshaushalts auch weiterhin uneingeschränkt vom Budgetrecht des Landtags getragen wird.

Zur Ermittlung des Betrags, in dessen Höhe sich die Landesfinanzen in einem bestimmten Haushaltsjahr durch einen Strukturbruch verschlechtern, sind im gleichen Haushaltsjahr wirksam werdende, dem Land nicht zurechenbare und im gleichen Zusammenhang stehende strukturelle Verbesserungen des Landeshaushalts gegenzurechnen.

Zur Inanspruchnahme der Ausnahme ist im Einzelfall jeweils ein Beschluss des Landtags erforderlich. Dieser Beschluss kann ein Gesetzesbeschluss oder eine Entschließerung des Landtags sein.

Strukturanpassungskredite sind bei gravierenden Strukturbrüchen innerhalb des Landeshaushalts nur in sowohl zeitlich als auch der Höhe nach engen Grenzen zulässig. Die an strikte Bedingungen geknüpfte und in jedem Fall nur vorübergehende Aufnahme von Strukturanpassungskrediten ist nicht strukturell. Um die entsprechenden Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben wird bei der Ermittlung der strukturellen Einnahmen und Ausgaben in § 1 Abs. 3 Nr. 7 bereinigt. Der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 verringert sich in der entsprechenden Höhe, d. h., ein negativer zulässiger Saldo nimmt betragsmäßig zu (erweiterter Rahmen für die zulässige Kreditaufnahme) oder ein positiver Saldo nimmt ab (geringerer Rahmen für die vorgeschriebene Tilgung von Schulden des Landes). Dies ist im Sinne der neuen Schuldenregel aufgrund des Ausnahmecharakters der zugrunde liegenden Strukturbrüche angemessen. Infolge verpflichtender Tilgungsregelungen für die in eng begrenztem Ausmaß zulässigen Kredite bleibt die Kreditaufnahme zudem ohne Auswirkungen auf den längerfristigen Schuldenstand des Landes.

Satz 2 verlangt auf Grundlage von Artikel 117 Abs. 1 Satz 3 LV, dass die Gründe für die Aufnahme von Strukturanpassungskrediten gesondert darzulegen sind: Die Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation muss den Landeshaushalt in

der Phase der Anpassung an den Strukturbruch vorübergehend erheblich beeinträchtigen; sie muss strukturell, d. h. dauerhaft sein; sie muss auf Rechtsvorschriften beruhen; und sie darf dem Land nicht zurechenbar sein. Die Begründung zum Siebenunddreißigsten Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz führt hierzu insbesondere aus, dass ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu einer gesetzlichen Regelung nicht bedeutet, dass die damit verbundene Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation dem Land zurechenbar sei; denn generell sind Entscheidungen des Bundesorgans Bundesrat dem Land nicht zurechenbar. Die gesonderte Darstellung erfolgt zusammen mit dem Beschluss des Landtags über die Aufnahme von Krediten nach Satz 1.

Kredite zum Ausgleich eines vorübergehenden erheblichen Finanzbedarfs infolge von strukturellen Anpassungen des Haushalts an veränderte Einnahmen oder Ausgaben sind nach Absatz 2 Satz 1 jeweils höchstens für vier aufeinanderfolgende Haushaltsjahre zulässig. Die Befristung auf höchstens vier Jahre ist in Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. b LV vorgegeben. Strukturanpassungskredite können entweder im Jahr des Eintritts des Strukturbruchs (erstes Jahr der Wirksamkeit) und den drei Folgejahren oder in vier aufeinanderfolgenden Jahren nach dem ersten Jahr der Wirksamkeit in Anspruch genommen werden.

Die Kredite sind nach Satz 2 grundsätzlich lineardegressiv, d. h. in gleichmäßig abnehmenden Schritten auf null zurückzuführen, wobei im ersten Jahr der Inanspruchnahme ein Anteil von höchstens acht Zehnteln der Belastungen infolge des Strukturbruchs durch Kredite ausgeglichen werden darf. Diese Bestimmungen dienen dazu, die Neuverschuldung des Landes im Rahmen der Strukturanpassung zeitlich und der Höhe nach eng zu begrenzen, den Ausnahmecharakter der in Anspruch genommenen Kredite zu unterstreichen und die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Landeshaushalts zu wahren.

Konkret käme beispielsweise über einen Vierjahreszeitraum eine Kreditfinanzierung der neu entstandenen strukturellen Belastung in Höhe von 80 v. H. (1. Jahr), 60 v. H. (2. Jahr), 40 v. H. (3. Jahr) und 20 v. H. (4. Jahr) in Betracht. Im Falle von gesetzgeberischen Maßnahmen, die eine sich erst im Zeitablauf aufbauende strukturelle Belastung des Landeshaushalts bewirken, gilt lediglich die im Vergleich zum Vorjahr neu hinzukommende Belastung als erneuter Strukturbruch, der unter den in § 5 geregelten Bedingungen vorübergehend und lineardegressiv ausgestaltet durch Strukturanpassungskredite finanziert werden darf.

Satz 3 besagt, dass die Vorschriften für die Tilgung von Krediten in außergewöhnlichen Notsituationen in § 4 Abs. 2 auf die Tilgung von Strukturanpassungskrediten entsprechend anzuwenden sind: Die neu aufgenommenen Strukturanpassungskredite sind stets mit einer Tilgungsregelung zu versehen, wie dies in Artikel 117 Abs. 1 Satz 4 LV vorgeschrieben ist. Die aus einem Strukturbruch resultierenden Belastungen sind dadurch nicht in voller Höhe in dem Jahr, in dem der Strukturbruch eingetreten ist, zu tragen, sondern werden über den gesamten Tilgungszeitraum verteilt. Dabei ist als erstes Jahr der Tilgung dasjenige Jahr zu wählen, in dem nach Ausschöpfung des vorgesehenen Zeitraums für die vorübergehende Kreditfinanzierung (höchstens vier Jahre) die neuen strukturellen Belastungen erstmals vollständig ohne Strukturanpas-

sungskredite im Landeshaushalt finanziert werden. Die Tilgung ist konjunkturgerecht auszugestalten, sodass prozyklische und für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schädliche Effekte vermieden werden können. Die Modalitäten sind dem Landtag mitzuteilen. Der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 erhöht sich in dem Haushaltsjahr, in dem getilgt wird, um den jeweiligen Tilgungsbetrag. Nach § 1 Abs. 3 Nr. 7 sind die jeweiligen Tilgungen als strukturelle Ausgaben zu werten.

Die Landesregierung berichtet dem Landtag regelmäßig über die Höhe der Tilgungsleistungen und über den noch ausstehenden Tilgungsbedarf. Der erste Bericht ist im Rahmen der ersten Aufstellung des Landeshaushalts zu geben, die der Aufnahme von Strukturanpassungskrediten folgt. Die gesonderte Darstellung erfolgt in den jeweiligen Haushaltsplänen sowie in der Haushaltsrechnung.

#### Zu § 6 (Kontrollkonto)

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 Landeshaushalts ab dem Jahr 2020, die infolge von unvorhergesehenen Entwicklungen im Haushaltsvollzug auftreten, wird ein Kontrollkonto eingerichtet. 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 verfügt das Kontrollkonto über eine Obergrenze für die im Vergleich zu den Vorgaben der neuen Schuldenregel übermäßige aufgelaufene Kreditaufnahme, bei deren Überschreitung eine konjunkturgerechte Rückführung der Schulden vorgeschrieben ist. Auch auf diese Weise wird dem Entstehen und der Verstärkung neuer struktureller Defizite im Landeshaushalt vorgebeugt.

Das in § 6 geregelte Kontrollkonto ist als Verrechnungskonto konzipiert und verknüpft die Vorgaben für die Haushaltsaufstellung mit der Entwicklung im Haushaltsvollzug (Absatz 1 Satz 1). Auf dem Kontrollkonto werden positive oder negative Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme oder der Tilgung von Schulden des Landes vom jeweils zulässigen Saldo nach § 1 Abs. 4 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.

Die zu verbuchenden Abweichungen werden jeweils zusammen mit dem Haushaltsabschluss im jeweiligen Folgejahre festgestellt (Satz 2).

Nach Absatz 2 ist der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 auf der Basis der tatsächlichen Werte laut Haushaltsabschluss neu zu ermitteln.

Durch die Neuberechnung der Konjunkturkomponente auf der Basis der tatsächlichen Steuereinnahmen werden auf eine unerwartete konjunkturelle Entwicklung zurückzuführende Fehlprognosen bezüglich der Steuereinnahmen des Landes

nicht auf dem Kontrollkonto verbucht, sondern führen automatisch zu einer Anpassung der für sich genommen zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme oder der vorgeschriebenen Tilgung von Schulden des Landes. Die Vorgaben der neuen Schuldenregel werden insoweit gerade dann erfüllt, wenn die Haushaltspolitik des Landes während des Haushaltsjahres mit Blick auf die strukturelle Haushaltssituation und im Interesse eines ungehinderten Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren unverändert fortgeführt, das heißt nicht an eine konjunkturbedingt veränderte Situation bei den Einnahmen angepasst wird.

Der negative Saldo des Kontrollkontos soll nach Absatz 3 Satz 1 betragsmäßig einen Wert von 15 v. H. der Steuereinnahmen des Landes nicht überschreiten. Dabei sind die Steuereinnahmen (einschließlich der Kfz-Steuer-Kompensationsmittel, Einnahmen aus dem Finanzausgleich unter den Ländern sowie der Bundesergänzungszuweisungen) in der konjunkturellen Normallage auf Grundlage der Rechtsverordnung nach § 3 zugrunde zu legen.

Überschreitet ein negativer Saldo des Kontrollkontos betragsmäßig den Wert nach Satz 1, setzt nach Satz 2 mit der folgenden Haushaltsaufstellung eine Pflicht zur konjunkturgerechten Rückführung des überschießenden Betrags ein. Der zulässige Saldo nach § 1 Abs. 4 erhöht sich gemäß Satz 3 in dem Haushaltsjahr, in dem eine Rückführung erfolgt, um den jeweiligen Rückführungsbetrag. Für den Bundeshaushalt wurde in § 7 Abs. 2 G 115 ein Schwellenwert für negative Salden des Kontrollkontos in Höhe von 1,5 v. H. im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt festgelegt, was auf Basis der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung für das Jahr 2011 einem Betrag von rund 38,8 Mrd. Euro entspricht. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet auf Grundlage der gleichen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung, dass sich die Steuereinnahmen des Bundes im Jahr 2011 auf rund 237,4 Mrd. Euro belaufen. Für negative Salden auf dem Kontrollkonto des Bundes wurde demzufolge eine Schwelle von zunächst rund 16 v. H. seiner Steuereinnahmen normiert. Der für das Kontrollkonto des Landes mit dem vorliegenden Gesetz festgelegte Schwellenwert liegt unter diesem Wert.

#### Zu § 7 (Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan)

Die Vorschrift konkretisiert die Bestimmungen der neuen Schuldenregel für den Fall, dass im Haushaltsvollzug ein Nachtragshaushalt erforderlich wird.

Satz 1 erlaubt in diesem Fall eine beschränkte Ermächtigung zur Abweichung von der zulässigen Kreditaufnahme oder der vorgeschriebenen Tilgung von Schulden des Landes, die sich aus dem zulässigen Saldo nach § 1 Abs. 4 ergibt. Eine solche Abweichung kann aufgrund einer nicht vorhersehbaren Entwicklung der strukturellen Einnahmen oder Ausgaben erforderlich werden, ohne dass dafür eine veränderte Einschätzung der konjunkturellen Lage ursächlich ist und ohne dass der zulässige Saldo aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation beziehungsweise im Rahmen einer Strukturanpassung verringert wird. Voraussetzung ist, dass der Entwicklung durch Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht in ausreichendem Maß entgegengewirkt werden kann. Für den Bundeshaushalt wurde in § 8 G 115 eine analoge Regelung geschaffen.

Die strukturelle und deshalb nach Abschluss des Haushaltsjahres auf dem Kontrollkonto gemäß § 6 zu verbuchende Neuverschuldung wird im Rahmen des Nachtragshaushalts auf einen Betrag von 3 v. H. der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage begrenzt (Satz 2). Der Zweck dieser Vorschrift besteht darin, die Entstehung über das betreffende Haushaltsjahr hinaus anhaltender struktureller Defizite strikt zu begrenzen.

Satz 3 enthält das Verbot, mit dem Nachtrag neue Maßnahmen zu veranschlagen, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen; das Verbot erstreckt sich ausschließlich auf solche Nachträge, die eine unter den Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 mögliche Abweichung der veranschlagten Einnahmen aus Krediten bzw. der Tilgung von Schulden des Landes vom zulässigen Saldo gemäß § 1 Abs. 4 vorsehen. Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass nicht durch diskretionäre Maßnahmen ein struktureller Neuverschuldungsstatbestand geschaffen und auf diese Weise die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts verletzt wird. Die Regelung gilt vielmehr nur für Abweichungen der Höhe von strukturellen Einnahmen und Ausgaben, die sich im Vergleich zur Veranschlagung im Vollzug unerwartet ergeben haben, wodurch ein Nachtragshaushalt erforderlich wird. Das Verbot der Veranschlagung neuer Maßnahmen bezieht sich ausschließlich auf solche unvorhergesehenen Entwicklungen, die nicht zu einer durch Beschluss des Landtags herbeigeführten Kreditermächtigung im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 4 oder eines Strukturbruchs bei den Einnahmen oder Ausgaben des Landes nach § 5 führen. Die Budgethoheit des Landtags bleibt durch die Regelung im Rahmen der von der Verfassung vorgegebenen Grenzen für die Kreditaufnahme des Landes ungeschmälert gewahrt.

Satz 4 bestimmt, dass die Konjunkturkomponente nach § 1 Abs. 3 Nr. 4 zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushalts auf Grundlage aktualisierter Veranschlagungen für die Steuereinnahmen zu ermitteln ist.

Schließlich stellt Satz 5 klar, dass zum Beispiel eine auf der zusätzlichen Ermächtigung im Nachtragshaushalt beruhende Überschreitung der Obergrenze für die Kreditaufnahme des Landes das Kontrollkonto belastet. Abweichungen vom zulässigen Saldo, der sich nach Abschluss des Haushaltsjahres gemäß den Vorschriften des § 6 ergibt, werden auf dem Kontrollkonto verbucht. Durch diese Bestimmung ist die Einhaltung der Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts nach § 1 auch im Haushaltsvollzug sichergestellt. Im Ergebnis erfolgt eine Konkretisierung der Regelungen zum Kontrollkonto (§ 6).

#### Zu § 8 (Übergangsregelungen)

Die Vorschrift konkretisiert die Bestimmungen zum Übergangszeitraum. Auf Grundlage von Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist die weiterentwickelte Schuldenregel erstmals auf den Landeshaushalt für das Haushaltsjahr 2012 anzuwenden. Die vollständige Einhaltung der enger als bisher gefassten Neuverschuldungsgrenze für den Landeshaushalt ist nicht zuletzt infolge der umfangreichen und dauerhaften Steuerentlastungen, die zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Herbst 2008 erfolgt sind, im Haushalt

2012 noch nicht möglich. Auf der Grundlage von Artikel 143 d Abs. 1 GG sowie Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist im Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020 eine vorübergehende Überschreitung der neuen Grenze für die Kreditaufnahme im Landeshaushalt zulässig, wobei dann die Bestimmungen in Artikel 117 LV in der bis zum 30. Dezember 2010 geltenden Fassung als Grenze für die Kreditaufnahme des Landes weiter anzuwenden sind. Ein bestehendes strukturelles Defizit im Landeshaushalt ist regelmäßig zu verringern und spätestens bis zum Haushaltsjahr 2020 vollständig abzubauen.

Absatz 1 legt fest, dass dieses Gesetz erstmals auf den Landeshaushalt für das Haushaltsjahr 2012 anzuwenden ist, wobei auf Grundlage von Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz im Übergangszeitraum der Jahre 2012 bis 2019 von der Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts nach Maßgabe der Bestimmungen in Artikel 117 LV in der bis zum 30. Dezember 2010 geltenden Fassung abgewichen werden kann. Dies bedeutet, dass bis einschließlich zum Haushaltsjahr 2019 nach Maßgabe des bisherigen Rechts Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushalt eingestellt werden dürfen und Ausnahmen hiervon nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind.

Absatz 2 Satz 1 bestimmt, dass ein in Bezug auf die Veranschlagung für das Haushaltsjahr 2010 festgestelltes strukturelles Defizit im Landeshaushalt während des Übergangszeitraums regelmäßig zu verringern ist. Generell kommen als Referenzwert für die Bestimmung des strukturellen Defizits in der Ausgangssituation nur die Haushaltsansätze im betreffenden Haushaltsjahr in Frage, weil die Einhaltung der Vorgaben im Übergangszeitraum auch anhand der jeweiligen Haushaltsansätze in den Jahren bis 2020 nachvollzogen wird.

Konkret hat als Ausgangswert für das bestehende strukturelle Defizit dasjenige strukturelle Defizit zu gelten, das sich nach den Vorschriften dieses Gesetzes zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verankerung einer Schuldenregel in der Landesverfassung) ergab, d. h. das strukturelle Defizit nach den Ansätzen für das Haushaltsjahr 2010 (2. Nachtrag). Die Landesregierung hat indes die Absicht, sich bei der Bestimmung des strukturellen Defizits in der Ausgangssituation und bei der Festlegung des Defizitabbauwegs an den bei Einbringung dieses Gesetzes vorliegenden Haushaltsansätzen zu orientieren, um einen strafferen und realitätsnäheren Konsolidierungsweg einzuschlagen. Das strukturelle Defizit in der Ausgangssituation wird bei dieser Vorgehensweise nach den Vorschriften dieses Gesetzes auf Grundlage der Ansätze für das Haushaltsjahr 2011 bestimmt.

Nach Satz 2 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass die Vorgabe aus Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 LV spätestens bis zum Haushaltsjahr 2020 erfüllt wird. Es ergibt sich somit im Hinblick auf die Einhaltung der neuen Schuldenregel für den Landeshaushalt ein unmittelbarer haushalts- und finanzpolitischer Handlungsbedarf. Laut Begründung des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist die Vorgabe einer regelmäßigen Verringe-

rung des strukturellen Defizits im Übergangszeitraum so zu erreichen, dass die Anpassung an das Verbot der strukturellen Neuverschuldung im Landeshaushalt ab dem Haushaltsjahr 2020 unter Berücksichtigung der Einnahme- und Ausgabe-situation möglichst gleichmäßig verlaufen soll.

Satz 3 bestimmt die im Übergangszeitraum anzuwendenden Bestandteile dieses Gesetzes, um das bestehende strukturelle Defizit festzustellen und den Abbau des strukturellen Defizits im Übergangszeitraum sicherzustellen. Es wird festgelegt, dass das strukturelle Defizit unter Anwendung der §§ 1 bis 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes zu ermitteln ist. Dies bedeutet, dass im Falle der bei der Ermittlung des strukturellen Defizits ggf. vom zulässigen Saldo abzuziehenden Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen (§ 4) beziehungsweise von Strukturanpassungskrediten (§ 5) im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2019 keine Tilgungsverpflichtung besteht. Ebenfalls erfolgt im Übergangszeitraum keine Verbuchung der Abweichungen vom strukturell ausgeglichenen Haushalt auf dem Kontrollkonto, sodass auch eine gegebenenfalls entstehende Tilgungsverpflichtung bei Überschreitung des in § 6 Abs. 3 festgelegten Schwellenwerts für negative Salden des Kontrollkontos entfällt.

Während des Übergangszeitraums sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass spätestens im Jahr 2020 kein strukturelles Defizit im Landeshaushalt besteht. Satz 4 konstituiert vor diesem Hintergrund eine Dokumentationspflicht der Landesregierung im Hinblick auf den Abbaupfad für das strukturelle Defizit im Landeshaushalt. Das jeweils aktuelle strukturelle Defizit und der geplante Anpassungspfad an die ab dem Jahr 2020 geltende Vorgabe des strukturellen Haushaltsausgleichs ist als eigene Übersicht mit den jeweiligen Haushaltsgesetzen und dem Haushaltsplan sowie mit der Haushaltsrechnung vorzulegen und gesondert darzustellen. Auf diese Weise wird für Parlament und Öffentlichkeit transparent, wie hoch die jeweiligen Konsolidierungsfortschritte sind, welcher Konsolidierungsbedarf noch besteht und ob grundlegende finanz- und haushaltspolitische Entscheidungen im aktuellen Haushalt und in künftigen Haushaltsjahren zur Einhaltung der neu gefassten Kreditaufnahmegrenzen in Artikel 117 Abs. 1 LV erforderlich sind. Die Landesregierung wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2012 und 2013 dem Landtag Berechnungen über die Höhe des sich gemäß den Vorschriften dieses Gesetzes – unter dem Vorbehalt von dessen Verabschiedung – ergebenden strukturellen Defizits vorlegen.

Zu § 9 (Änderung der Landeshaushaltsordnung)

Zu Nummer 1

In § 13 Abs. 4 LHO wird als zusätzlicher Teil des Gesamtplans eine Berechnung des nach dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ermittelten zulässigen Saldos aufgenommen, d. h. derjenigen – positiven oder negativen – Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben, die dem strukturellen Haushaltsausgleich entspricht. Die Vorschrift dient dazu, Transparenz hinsichtlich der Berechnung der nach den Vorschriften der neuen Schuldenregel zulässigen Höhe der Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben bzw. der vorzunehmenden Schuldentilgung sicherzustellen. Die Berechnung der Vorgaben der neuen Schuldenregel für das jeweilige Haushaltsjahr wird nachvollziehbar gemacht und die Einhaltung des strukturellen Neuverschuldungsver-

bots ab dem Jahr 2020 dokumentiert. Durch eine im Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020 vorgesehene Ergänzung der Übersicht lässt sich der schrittweise Abbau des noch bestehenden strukturellen Defizits im Landeshaushalt nachvollziehen.

Nach dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sind für die Berechnung des zulässigen Saldos auch die Einnahmen und Ausgaben von Sondervermögen und Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung des Landes Rheinland-Pfalz, ggf. die Kreditaufnahme bestimmter Einheiten nach Artikel 117 Abs. 3 LV, der Saldo der finanziellen Transaktionen im Landeshaushalt, die Konjunkturkomponente, ggf. die zusätzliche Kreditaufnahme in Sondersituationen gemäß Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LV sowie ggf. ein Korrekturbedarf, der sich aus einem negativen Stand des Kontrollkontos und einer entsprechenden Abbauverpflichtung ergibt, maßgebend.

Die Berechnung des zulässigen Saldos soll in der Form folgender Übersicht dargestellt werden:

**Ausführungsgesetz  
zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz  
Komponenten zur Berechnung des zulässigen Saldos**

|           |                                                                                                                     | Mio. Euro |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1         | Saldo der Korrekturen nach § 1 Abs. 3 Nr. 2                                                                         |           |
| 2         | Saldo der finanziellen Transaktionen nach § 1 Abs. 3 Nr. 3                                                          |           |
| 3         | Konjunkturkomponente*) nach § 1 Abs. 3 Nr. 4                                                                        |           |
| 4         | Saldo der Einrichtungen nach § 1 Abs. 3 Nr. 5<br>(Zeile 4 a + Zeile 4 b + Zeile 4 c)                                |           |
| 4 a       | Saldo der Rücklage nach § 2 LFinFG                                                                                  |           |
| 4 b       | Saldo des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“                                             |           |
| 4 c       | Saldo der Versorgungsrücklage nach § 3 a LFinFG                                                                     |           |
| 5         | Kreditaufnahme in Sondersituationen (§§ 4 und 5)                                                                    |           |
| 6         | Tilgung von Krediten in Sondersituationen (§§ 4 und 5)                                                              |           |
| 7         | Abbauverpflichtung aus Kontrollkonto (§ 6)                                                                          |           |
| <b>8</b>  | <b>zulässiger Saldo nach § 1 Abs. 4**)</b><br>(Zeile 1 + Zeile 2 + Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5 + Zeile 6 + Zeile 7) |           |
| 9         | Nettokreditaufnahme (Nettotilgung***)<br>der jur. Personen (§ 1 Abs. 1 Satz 2)                                      |           |
| 10        | Nettokreditaufnahme (Nettotilgung***)<br>der Landesbetriebe am Kreditmarkt                                          |           |
| <b>11</b> | <b>verbleibender zulässiger Saldo<br/>für den Kernhaushalt**)</b><br>(Zeile 8 + Zeile 9 + Zeile 10)                 |           |
| 12        | Nettokreditaufnahme (Nettotilgung) am Kreditmarkt im Kernhaushalt                                                   |           |

\*) > 0: Aufschwung; < 0: Abschwung.  
 \*\*) > 0: Tilgungsverpflichtung; < 0: Erlaubte Kreditaufnahme am Kreditmarkt.  
 \*\*\*) Nettotilgung als Negativbetrag eintragen.

## Zu Nummer 2

Die derzeit geltende Bestimmung zur Kreditermächtigung des § 18 LHO steht in Einklang mit der bisher geltenden Regelung in der Verfassung für Rheinland-Pfalz, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Die Aufnahme einer neuen Schuldenregel in Artikel 117 LV mit einem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot und der Übergangsregelung in Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, wonach bis zum 31. Dezember 2019 von den Vorgaben des Artikels 117 Abs. 1 nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abgewichen werden darf, erfordert für den Übergangszeitraum eine Anpassung des § 18 Abs. 1 LHO an die neue Rechtslage.

Die erforderliche Anpassung der Bestimmung an die neue Rechtslage wird mit einer dynamischen Verweisung auf das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz erreicht. Die Formulierung „Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben“ in § 18 Abs. 1 Satz 1 und 2 LHO stellt klar, dass sich die Regelung zur Begrenzung der Neuverschuldung nicht auf die in § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO ge-

regelten Kassenverstärkungskredite bezieht. Materiellrechtlich erfolgt keine Änderung gegenüber der bisherigen Rechtslage.

Satz 2 regelt einfachgesetzlich die durch Artikel 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz verfassungsrechtlich eingeräumte Möglichkeit für den Haushaltsgesetzgeber, bis zum 31. Dezember 2019 von den Vorgaben des Artikels 117 Abs. 1 LV nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abweichen zu dürfen. Materiellrechtlich erfolgt auch hier keine Änderung gegenüber der bisherigen Rechtslage.

## Zu den Nummern 3 und 4

Diese Regelungen enthalten ausschließlich redaktionelle Anpassungen an die Änderungen des Genossenschaftsgesetzes nach Artikel 3 des Gesetzes zur Einführung der Europäischen Genossenschaft und zur Änderung des Genossenschaftsrechts vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1911).

## Zu § 10 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.