



Gesetzentwurf

Landesregierung

Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2020/2021

Sehr verehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den von der Landesregierung am 12. November 2019 beschlossenen

Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2020/2021

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages von Sachsen-Anhalt herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Reiner Haseloff
Ministerpräsident

Entwurf

Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021.**Artikel 1****Änderung des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt**

§ 18a des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. August 2018 (GVBl. LSA S. 244) wird wie folgt geändert:

1. Absatz 3 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Der Personalkostenzuschuss für Lehrkräfte je Schüler berechnet sich wie folgt:

$$\frac{\text{Wochenstundenbedarf je Klasse} \quad \times \quad \text{Jahresentgelt} \quad \times \quad 0,92 \times F1 \times F2}{\text{Klassenfrequenz} \quad \times \quad \text{Wochenstundenangebot je Lehrkraft.}"}{}$$

b) Satz 2 Nr. 4 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 3 werden folgende neue Sätze 4 und 5 eingefügt:

„Bis zum 31. Dezember 2019 ist für die Entgeltgruppen 9 bis 13 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder die Stufe 4, für die Entgeltgruppen 6 bis 8 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder die Stufe 5 heranzuziehen. Ab dem 1. Januar 2020 ist für die Entgeltgruppen 6 bis 13 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder die Stufe 5 heranzuziehen.“

bb) Der bisherige Satz 4 wird Satz 6.

2. In Absatz 4 Satz 3 wird die Angabe „95 v. H.“ durch die Angabe „92 v. H.“ ersetzt.

3. In Absatz 5 wird die Angabe „20 v. H.“ durch die Angabe „16,5 v. H.“ und die Angabe „30 v. H.“ durch die Angabe „26,5 v. H.“ ersetzt.

Artikel 2**Änderung der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt**

Die Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 30. April 1991 (GVBl. LSA S. 35), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2017 (GVBl. LSA S. 55), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu § 18 erhält folgende Fassung:

„§ 18 Kreditaufnahme, Kredittilgung, Konjunkturrücklage“.

- b) Die Angabe zu § 118 erhält folgende Fassung:
„§ 118 (weggefallen)“.

2. § 18 erhält folgende Fassung:

„§ 18
Kreditaufnahme, Kredittilgung, Konjunkturrücklage

- (1) Das Haushaltsgesetz bestimmt nach Maßgabe der folgenden Absätze die Höhe der Kreditaufnahme oder -tilgung. Hierbei ist die Kreditaufnahme oder -tilgung der finanzstatistisch dem Land zuzurechnenden Institutionen zu berücksichtigen.
- (2) In einer konjunkturellen Normallage ist der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (3) Im Falle einer positiven konjunkturellen Entwicklung sind mindestens in Höhe der Konjunkturkomponente Ausgaben zur Tilgung von Krediten aus Vorjahren oder für eine Zuführung an die Konjunkturrücklage zu leisten. Eine Kombination beider Ausgaben ist zulässig.
- (4) Im Falle einer negativen konjunkturellen Entwicklung dürfen bis zur Höhe der Konjunkturkomponente entweder Mittel der Konjunkturrücklage entnommen oder - soweit diese nicht über Mittel in hinreichender Höhe verfügt - Kredite zur Finanzierung von Ausgaben aufgenommen werden.
- (5) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, darf von den Regelungen der Absätze 2 bis 4 aufgrund eines Beschlusses des Landtages abgewichen werden.
- (6) Eine Kreditaufnahme ist außerdem zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft zulässig. Ein Kredit im Sinne von Satz 1 darf nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Jahres, in dem er aufgenommen worden ist, fällig werden.
- (7) Die Konjunkturkomponente ist eine Messgröße zur Bestimmung der Auswirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Landeshaushalt. Sie wird aus der Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung, der darauf basierenden Steuereinnahmeprognose und dem tatsächlichen Steueraufkommen nach anerkannten Methoden der Volkswirtschaftslehre abgeleitet.
- (8) Übersteigt die tatsächliche Kreditaufnahme die nach Absatz 2 oder 4 zulässige oder werden tatsächlich weniger Ausgaben als nach Absatz 3 vorgeschrieben geleistet, sind in Höhe des Unterschiedsbetrages im nächsten zu erreichenden regulären Haushalt entweder die zulässige Kreditaufnahme oder die zulässige Entnahme aus der Konjunkturrücklage zu unterschreiten oder die Ausgaben nach Absatz 3 zu erhöhen. Im Falle eines Beschlusses nach Absatz 5 ist die Abweichung entsprechend Satz 1 in einem angemessenen Zeitraum auszugleichen.“

3. § 20 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1 und wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 werden die Wörter „, soweit sich nicht aus dem Haushaltsplan etwas anderes ergibt“ gestrichen.

bb) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

aaa) Buchstabe a erhält folgende Fassung:

„a) innerhalb eines jeden Einzelplans die Ausgaben der Hauptgruppe 4 und die Zuführungen an den Fonds im Sinne des § 62 Abs. 2;“.

bbb) In Buchstabe b werden das Wort „jeweils“ und die Angabe „Doppelbuchstabe aa und bb“ gestrichen.

b) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan können Abweichungen von Satz 1 Nrn. 1 und 2 Buchst. a geregelt werden.“

4. § 62 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Das Land bildet nach der Maßgabe des § 18 eine Konjunkturrücklage als allgemeine Rücklage.“

5. § 118 wird aufgehoben.

Artikel 3 **Änderung des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt**

Das Gesetz über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt vom 8. April 2008 (GVBl. LSA S. 146), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Dezember 2014 (GVBl. LSA S. 525, 528), wird wie folgt geändert:

1. § 1 erhält folgende Fassung:

„§ 1 Entnahme

Die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt wird zum 31. Dezember 2021 aufgelöst. Die Mittel der Steuerschwankungsreserve dürfen wie folgt verwendet werden:

1. in den Jahren 2020 und 2021 können Mittel bis zur Höhe der in dem jeweiligen Jahr aus dem Gesamthaushalt gedeckten und in Anspruch genommenen Ausgaberechte entnommen werden;

2. im Jahr 2021 können Mittel in Höhe von 180 000 000 Euro entnommen und dem Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt zugeführt werden;
3. im Jahr 2021 können weitere Mittel bis zur Höhe von 199 000 000 Euro zur Deckung von Ausgaben des Landes entnommen werden.

Die danach verbleibenden Mittel werden der Konjunkturrücklage nach § 62 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt zugeführt. Eine Anrechnung auf eine gegebenenfalls bestehende Zuführungspflicht nach § 18 Abs. 3 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt ist zulässig.“

2. Die §§ 2 bis 5 werden aufgehoben.
3. § 6 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird das Wort „, Außerkräfttreten“ angefügt.
 - b) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:
„Das Gesetz tritt am 31. Dezember 2021 außer Kraft.“

Artikel 4 Inkräfttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Schulgesetzes)

Zum 01.01.2018 wurde im Tarifvertrag der Länder (TVL) die Entwicklungsstufe 6 eingeführt. In Umsetzung dieser gesetzlichen Regelung war auch die Festsetzung der Entwicklungsstufen für die Ersatzschulen zu überprüfen und ggfs. neu festzusetzen. Da diese Überprüfung Zeit in Anspruch nahm, verständigte sich der Gesetzgeber übergangsweise darauf, den Personalkostenzuschuss mit Wirkung von 01.08.2018 von 90 v. H. auf 95 v. H. anzuheben. Die Überprüfung der Entwicklungsstufen brachte das Ergebnis, dass die Festsetzung der Entwicklungsstufe 5 angemessen ist. Diese wird den Ersatzschulen ab 01.01.2020 gewährt. Die Modifizierung der Übergangsregelung (Anhebung des Personalkostenzuschusses von 90 v. H. auf 95 v. H. sowie des Sachkostenzuschusses von 16,5 v. H. auf 20 v. H. bzw. von 26,5 v. H. auf 30 v. H. bei Förderschulen) ist damit angezeigt. Ab dem 01.01.2020 soll die Finanzhilfe für die Schulen in freier Trägerschaft nach folgenden Parametern bestimmt werden:

Personalkostenzuschuss 92 v. H., Sachkostenzuschuss 16,5 v. H. bzw. 26,5 v. H. bei Förderschulen. Die Ersatzschulen sind auch mit der angepassten Regelung ausreichend finanziert. Das System der Ersatzschulen ist hierdurch nicht gefährdet. Die angemessene Entwicklungsstufe soll künftig gesetzlich festgesetzt werden.

Zu Artikel 2 (Änderung der Landeshaushaltsordnung)

A. Allgemeiner Teil

1. Problem und Ziel:

a) Neuregelung der Kreditaufnahme und der Schuldentilgung

Im Jahr 2009 wurden die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme in Bund und Ländern neu geregelt. Ziel der Grundgesetzänderung war es, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern. Nach Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichend von diesem Grundsatz können Bund und Länder regeln, dass die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf die Einnahmen und Ausgaben im Haushalt symmetrisch, d. h. im Auf- und Abschwung gleichartig, berücksichtigt werden dürfen. Darüber hinaus kann eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden, die die Handlungsfähigkeit des Staates im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, gewährleistet. Für die auf dieser Grundlage aufgenommenen Kredite ist eine Tilgungsregelung vorzusehen. Die Regelungen - in der öffentlichen Diskussion üblicherweise als „Schuldenbremse“ titulierte - sind von den Ländern ab dem Jahr 2020 einzuhalten. Bund und Länder haben sich im Stabilitätsrat auf ein Verfahren verständigt, das die grundgesetzliche Symmetrieanforderung zu quantifizieren ermöglicht und in einem Kompendium zusammengefasst. Auf die Beschlüsse des Stabilitätsrates vom 6. Dezember 2018 wird insoweit verwiesen.

Das Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung und des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt zielt darauf, die genannten Regelungen des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der methodischen Festlegungen des Kompendiums in Landesrecht umzusetzen. Hierzu bedarf es erstens einer Neufassung des bisherigen § 18 der Landeshaushaltsordnung. Darüber hinaus ist es zur symmetrischen Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung erforderlich, die bisherigen Vorschriften für Zuführungen und Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve des Landes an die Vorgaben des Grundgesetzes anzupassen. Hinzu kommt, dass eine Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung und damit eine Kreditfinanzierung von Ausgaben in wirtschaftlich schlechten Zeiten dem Land nur dann verfassungsrechtlich möglich ist, wenn es von der im Grundgesetz vorgesehenen Regelungsermächtigung tatsächlich Gebrauch macht.

b) Änderung des Deckungskreises der Personalausgaben

Von vorstehendem Sachverhalt völlig unabhängig ist die Neuregelung der Deckungsfähigkeit der Personalausgaben. Die komplexen, durch die Landeshaushaltsordnung einerseits und langjährig fortgeführte haushaltsgesetzliche Regelungen andererseits geschaffenen Deckungsregeln sind unübersichtlich. Insbesondere widerspricht die feingliedrige Definition der deckungsfähigen Personalausgaben in der bisherigen Fassung der Landeshaushaltsordnung (§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 a) nicht der seit Jahren praktizierten ganzheitlichen Betrachtung des Personalaufwandes, der haushaltssystematisch durch die Hauptgruppe 4 definiert wird.

2. Lösung:

a) Neuregelung der Kreditaufnahme und der Schuldentilgung

Die bisherigen Regelung des § 18 LHO wird insofern neu gefasst, als neben dem grundsätzlichen Verbot der Kreditfinanzierung von Ausgaben und der symmetrischen Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung zwei weitere Vorschriften geschaffen werden. Zum einen wird eine Regelung eingefügt, die die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung und damit die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme zu quantifizieren ermöglicht. Zum anderen wird eine Regelung geschaffen, die die Schuldentilgung bzw. die Rücklagenbildung in Zeiten positiver konjunktureller Entwicklung regelt. Zu diesem Zweck wird die Konjunkturrücklage geschaffen. Zuführungspflichten wie Entnahmerechte werden entsprechend dem grundgesetzlichen Symmetriegebot ausgestaltet. Das Steuerschwankungsreservegesetz als eigenständige gesetzliche Regelung - sie bildete das bisherige Instrument der Vorsorge für konjunkturelle Schwankungen - wird damit hinfällig und kann nach Regelung der Verwendung der Mittel der Steuerschwankungsreserve aufgehoben werden.

b) Änderung des Deckungskreises der Personalausgaben

Die Zielsetzung lässt sich durch die Herstellung der Deckungsfähigkeit aller haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zuzurechnen Ausgaben erreichen.

3. Alternativen:

a) Neuregelung der Kreditaufnahme und der Schuldentilgung

Die Modifikation der bisherigen Regelung des § 18 LHO ist vor dem Hintergrund der die Länder unmittelbar bindenden Schuldenbremse alternativlos.

Eine grundgesetzkonforme Regelung zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung ist dagegen nicht zwingend geboten. Wird eine solche Regelung aber nicht geschaffen, wäre dem Land jede Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Ausgaben genommen. Umgekehrt würde künftig jede Kreditaufnahme im Landeshaushalt einen Verstoß gegen das Grundgesetz darstellen. Alle Einnahmeausfälle müssten vollständig durch Ausgabenkürzungen oder durch Verzehr zuvor angesparter Rücklagen aufgefangen werden. Vor dem Hintergrund der konjunkturell bedingten Schwankungsbreite der Einnahmen des Landes erscheint es dringend geboten, die Option einer Kreditfinanzierung von Ausgaben zumindest als rechtlich zulässige Handlungsoption zu erhalten.

Mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes rückt künftig der Haushaltsvollzug und die tatsächliche Entwicklung der Verschuldung verstärkt in den Fokus der Finanzpolitik. Erweist sich künftig eine tatsächliche Kreditaufnahme gemessen an der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung als zu hoch - etwa weil die Konjunkturprognosen sich als zu pessimistisch erwiesen haben, so ist das künftig in Folgejahren zu kompensieren. Das ist eine Folge der symmetrischen Berücksichtigung, die das Grundgesetz gebietet. Das wiederum macht erforderlich, dass im Sinne eines Kontrollkontos unerlaubte Überschreitungen der Kreditgrenzen im Nachhinein korrigiert werden. Diese Funktion übernimmt künftig die Konjunkturrücklage.

b) Änderung des Deckungskreises der Personalausgaben

Alternativ könnte die bisher geltende Regelung fortgeführt werden. Das bedeutete jedoch, dass weiterhin im Wege unübersichtlicher haushaltsgesetzlicher Regelungen der durch die Landeshaushaltsordnung definierte Deckungskreis modifiziert werden müsste.

4. Finanzielle Auswirkungen:

a) Neuregelung der Kreditaufnahme und der Schuldentilgung

Unmittelbar keine - mit der Gesetzesänderung wird die gesetzliche Regelung im Land den Erfordernissen der Schuldenbremse angepasst. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, dass dem Land künftig eine Kreditaufnahme unter symmetrischer Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung und in außergewöhnlichen Notfällen oder Naturkatastrophen erlaubt ist.

Die Schuldenbremse erzwingt den strukturellen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt, verhindert ein weiteres Anwachsen der Verschuldung des Landes und erspart damit langfristig die mit der Finanzierung einer zunehmenden Verschuldung verbundenen Kosten.

b) Änderung des Deckungskreises der Personalausgaben

Die Neuregelung hat keine finanziellen Auswirkungen.

B. Besonderer Teil

Zu Nr. 1:

Redaktionelle Anpassung, s. Nr. 5

Zu Nr. 2 :§ 18 Abs. 1:

Die Vorschrift baut auf der bisherigen Vorschrift des § 18 Absatz 6 auf und stellt klar, dass die Höhe der Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz zu regeln ist. Entsprechend dem Symmetriegebot wird geregelt, dass korrespondierend zu einer Kreditermächtigung sich künftig eine Tilgungsverpflichtung ergeben kann.

Wesentlicher Grund für die grundgesetzliche Schuldenbremse sind die Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in dessen Rahmen nicht nur das Haushaltsgebaren der Gebietskörperschaften, sondern das weiterer, im Einzelnen nach finanzstatistischen Kriterien zu bestimmender öffentlicher Institutionen zu berücksichtigen ist. § 18 Absatz 1 Satz 2 hebt deswegen hervor, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht ausschließlich die durch die Neufassung des § 18 unmittelbar gesetzten Regeln einhalten, sondern das Verhalten aller finanzstatistisch dem Land zuzurechnenden Akteure (s. Anlage) berücksichtigen muss.

§ 18 Abs. 2:

Diese Regelung enthält den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme aufzustellenden Haushaltsplanes und greift damit dem Inhalte nach eine sich unmittelbar aus dem Grundgesetz ergebende Verpflichtung auf. In dieser Vorschrift manifestiert sich der Kern der Schuldenbremse, die strukturell ausgeglichene Haushalte gebietet.

§ 18 Absätze 3 und 4:

Absätze 3 und 4 setzen den Symmetriegedanken der grundgesetzlichen Regelung um und normieren ein Tilgungsgebot im Falle einer positiven konjunkturellen Entwicklung und gestatten die Kreditaufnahme in einer negativen Entwicklung. Die Besonderheit dieser Regelung - vor allem im Vergleich zur bisher geltenden Fassung der Kreditaufnahmeregelung - ist die Verknüpfung mit dem bisherigen Instrument der Steuerschwankungsreserve. Altschuldentilgung und Vorsorge in Form der Rücklagenbildung in der Konjunkturrücklage stehen gleichrangig nebeneinander und sind in guten Zeiten verpflichtend.

Im Falle einer konjunkturellen Schwächephase ist dann vorrangig eine Ausgabenfinanzierung durch Rücklagenentnahme zulässig, eine Kreditfinanzierung von Ausgaben ist erst möglich, wenn die Konjunkturrücklage ausgeschöpft ist. Diese Regelung beschränkt die Fremdfinanzierung von Ausgaben über das grundgesetzliche Gebot hinaus und beugt insofern dem Entstehen neuer Schulden in noch stärkerem Maße vor. Zugleich wird das Vermögen der bisherigen Steuerschwankungsreserve zweckentsprechend zugeordnet. Es kann nur unter den in Absatz 4 normierten Grenzen zur Ausgabenfinanzierung herangezogen werden. Die Entnahme aus der Konjunkturrücklage wird an die Konjunktorentwicklung gekoppelt.

§ 18 Abs. 5:

In § 18 Abs. 5 wird entsprechend der Regelung im Grundgesetz die Möglichkeit eröffnet, im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Kredite aufzunehmen. Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Landes zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Generell setzt eine notlagenindizierte Kreditaufnahme mindestens die folgenden Kriterien voraus, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Dazu zählen vor allem Naturereignisse, wie bspw. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen.

Außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG, das heißt Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie bspw. die Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet;
- ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst.

Bei den Auswirkungen der zyklischen konjunkturellen Entwicklung handelt es sich demgegenüber um keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen Effekten ist im Rahmen der Schuldenregel ausschließlich durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und für etwaige vorbeugende Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

§ 18 Abs. 6:

Die Regelung entspricht der bisherigen Vorschrift des § 18 Abs. 6 Nr. 2 und führt sie inhaltlich unverändert fort.

§ 18 Abs. 7:

Die Vorschrift des § 18 Abs. 7 enthält die gesetzliche Definition der Konjunkturkomponente. Die Konjunkturkomponente ist eine nach anerkannten Methoden der Volkswirtschaftslehre ermittelte Messgröße zur Quantifizierung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Landeshaushalt. Sie ist insofern das Instrument, mit dem das Symmetriegebot der grundgesetzlichen Schuldenbremse in konkrete Beträge übersetzt wird, die dann haushaltsjahresbezogen entweder die Kreditermächtigung oder die Tilgungsverpflichtung bestimmen.

Ausgangsbasis der Berechnung bildet die Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, einer zentralen Projektion, die auch Grundlage der Steuerschätzung ist. Neben der in die Zukunft gerichteten Projektion wird darüber hinaus auch die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung berücksichtigt. Die Konjunkturkomponente zeichnet sich daher durch ein prognostisches und ein retrospektives tatsächli-

ches Element aus. Der Symmetriegedanke der grundgesetzlichen Schuldenbremse käme bei Berücksichtigung rein prognostischer Daten nicht hinreichend zum Tragen. Letzterer aber ist zentral, um wirksam dem Anwachsen der Verschuldung gegenzusteuern und einen strukturellen Haushaltsausgleich sicherzustellen. Die Kombination prognostischer und tatsächlicher Elemente führt dazu, dass die auf Prognosen basierende, in die Zukunft gerichtete Haushaltsgesetzgebung nicht abschließend den zulässigen Umfang der Kreditaufnahme oder das Mindestmaß an Schuldentilgung bestimmen kann. Vielmehr bedarf es eines Korrekturmechanismus, der in § 18 Abs. 8 geregelt und in der dazugehörigen Begründung näher erläutert, wird.

Das für den Landeshaushalt konkret vorgesehene Verfahren orientiert sich an der Vorgehensweise, die im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung des Konsolidierungshilfegesetzes zur Anwendung kommt und in dieser Form Eingang in das vom Stabilitätsrat am 6. Dezember 2018 beschlossene Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz gefunden hat. Es basiert grundsätzlich auf dem Konjunkturbereinigungsverfahren, das für den Bundeshaushalt aufgrund von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 des Grundgesetzes i. V. m. Artikel 115-Gesetz gilt (EU-Verfahren). Um den betroffenen Ländern jedoch ein hohes Maß an Planungssicherheit bei der Umsetzung ihres gesetzlichen Abbaupfads zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu geben, verknüpft es das Bundesverfahren mit der Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahresverlauf (sogenanntes Verfahren der Konsolidierungshilfeländer).

Die Konjunkturkomponente setzt sich aus zwei Bestandteilen, der Ex-ante-Konjunkturkomponente und einer Steuerabweichungskomponente, zusammen. Bei der Haushaltsaufstellung wird auf Basis des EU-Verfahrens die Ex-ante-Konjunkturkomponente ermittelt, welche den (zunächst) bestehenden zulässigen Kreditfinanzierungsspielraum/die Höhe der Entnahme aus der Konjunkturrücklage bzw. der mindestens zu leistenden Tilgungsausgaben bzw. Zuführungen zur Steuerschwankungsreserve definiert. Parallel dazu wird die Höhe der kassenmäßigen Einnahmen aus Steuern einschließlich Förderabgabe und steuerinduzierten Einnahmen (allgemeine BEZ, Gemeindefinanzkraft-BEZ, Forschungs-BEZ) ermittelt. Beide Größen stehen im Rahmen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung zur Verfügung.

Die Steuerabweichungskomponente wird nach Abschluss des Haushaltsjahres berechnet und misst die bis zum Ende des Haushaltsjahres auftretenden, nicht steuerrechtsbedingten Abweichungen der tatsächlichen Steuereinnahmen von den bei der Haushaltsaufstellung erwarteten Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen. Dabei wird unterstellt, dass die gesamten, nicht steuerrechtsbedingten Abweichungen der Steuereinnahmen gegenüber dem Ausgangswert grundsätzlich konjunkturell verursacht sind. Der Saldo aus Steuerabweichungskomponente und ex ante Konjunkturkomponente ergibt die ex post Konjunkturkomponente. Diese definiert dann die endgültige Höhe der maximal zulässigen Entnahme aus der Konjunkturrücklage/Kreditaufnahme bzw. die mindestens zu leistenden Zuführungen an die Steuerschwankungsreserve/Tilgung.

Das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren schränkt damit die finanzpolitischen Gestaltungsspielräume in wirtschaftlich guten Zeiten ein und erweitert sie in wirtschaftlich schlechten Zeiten. Die gesetzliche Regelung ist methodisch so offen, dass

jederzeit der Stand der Wissenschaft berücksichtigt und den Beschlüssen des Stabilitätsrates Rechnung getragen werden kann.

§ 18 Abs. 8 Satz 1:

Die Regelung des § 18 Abs. 8 Satz 1 schafft das Korrekturinstrument, dessen Erfordernis vorstehend zu § 18 Abs. 7 hergeleitet wurde. Die Konjunkturkomponente vereint prognostische und retrospektive Elemente mit der Folge, dass sie abschließend für ein Haushaltsjahr erst nach dessen Ablauf in Kenntnis der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung und des tatsächlichen Steueraufkommens ermittelt werden kann. Insofern ist einer auf einer derartigen Messgröße basierenden Schuldenbremse immanent, dass erst retrospektiv der Umfang der zulässigen Verschuldung oder der Tilgungsverpflichtung bestimmt werden kann. Diese hängt im Wesentlichen von der tatsächlichen Steuereinnahmeentwicklung ab. Sollte sich nun im Rückblick betrachtet die im Haushaltsplan veranschlagte und im Vollzug auch realisierte Kreditaufnahme als zu hoch oder die Tilgungsleistung als zu niedrig erweisen, weil der tatsächliche Konjunkturverlauf günstiger als zunächst prognostiziert war, so ist im Rahmen des nächsten regulären Haushaltsaufstellungsverfahrens eine entsprechende Korrektur vorzunehmen. § 18 Abs. 8 Satz 1 gebietet daher, im Rahmen der anstehenden Haushaltsplanung den unter prognostischer Betrachtung zulässigen Höchstwert der Kreditaufnahme entsprechend zu unterschreiten bzw. den Mindestwert der Tilgungsverpflichtung entsprechend zu überschreiten.

Die Regelung erzwingt derartige Korrekturen zeitnah und zum rechtssetzungstechnisch nächstmöglichen Zeitpunkt und sichert auf diese Weise den Gleichlauf von konjunktureller Entwicklung und Haushaltsgebaren, den der Symmetriegedanke des Grundgesetzes erzwingt.

§ 18 Abs. 8 Satz 2:

Die Vorschrift setzt die grundgesetzliche Vorgabe um, nach der für Kredite, die im Falle von Naturkatastrophen oder außerordentlichen Notlagen aufgenommen worden sind, eine Tilgungsregelung vorzusehen ist. Methodisch umgesetzt wird dies durch einen Verweis auf die in § 18 Absatz 8 Satz 1 beschriebenen Handlungsmöglichkeiten.

Zu Nr. 3:

§ 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 a):

Die Erweiterung der durch die bisherige Regelung in § 20 LHO in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz gebildeten Deckungskreise der Personalausgaben auf die Hauptgruppe 4 insgesamt und die Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds für die Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“ soll das Regelwerk vereinfachen und den Verwaltungsaufwand im Rahmen der Haushaltsführung und -rechnung verringern. Da bereits der weit überwiegende Teil der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 und der Zuführungen an den Pensionsfonds durch die bisherigen Deckungsbestimmungen erfasst war, führt die Neuregelung lediglich zu einer geringen Ausweitung der deckungsfähigen Ausgaben.

Zu § 20 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 2 b) und Satz 2:

Redaktionell notwendige bzw. sinnvolle Anpassungen in der Folge der vorstehenden Neufassung der Nr. 2 a).

Zu Nr. 4:

Redaktionell notwendige Anpassung der bisherigen Regelung zur Steuerschwankungsreserve.

Zu Nr. 5:

Mit der Bemessung der Kreditermächtigung bzw. der Tilgungsverpflichtung an dem Gebot des strukturellen Haushaltsausgleichs sind die in § 118 bisher getroffenen Übergangsregelungen hinfällig geworden, die Vorschrift kann daher entfallen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt)

Die landesrechtliche Implementierung der grundgesetzlichen Schuldenbremse basiert auf einer Kombination der Instrumente der Kreditfinanzierung und -tilgung und der Rücklagenbildung und -entnahme. Insbesondere zur Sicherstellung der retrospektiven Korrektur einer tatsächlich zu hohen Kreditaufnahme bzw. einer tatsächlich zu niedrigen Schuldentilgung bedarf es einer Ergänzung durch das Instrument der Rücklagenzuführung.

Vor diesem Hintergrund ist der Ersatz der bisherigen Regelungen zur Steuerschwankungsreserve durch die Vorschriften für die Konjunkturrücklage erforderlich. Die Neuregelung des § 18 enthält die neuen, schuldengrenzenkonformen Regeln und integriert das Vorsorgeinstrument in die Landeshaushaltsordnung. Das Steuerschwankungsreservegesetz wird damit obsolet, seine temporäre Aufgabe beschränkt sich auf die Regelung zur Nutzung des angesparten Vermögens. Dieses soll seinem Charakter als Vorsorgevermögen u. a. der künftigen Konjunkturrücklage und zum anderen dem Pensionsfonds zugeführt werden.

Die Mittel der Steuerschwankungsreserve können - wie bisher auch - zur Finanzierung von Ausgaberesten genutzt werden, soweit diese tatsächlich in Anspruch und zu Lasten des Gesamthaushaltes gedeckt wurden. Darüber hinaus wird ermöglicht, Mittel dem Pensionsfonds zuzuführen. Ein Teil der Mittel wird zur Finanzierung von Ausgaben im Landeshaushalt genutzt. Das verbleibende Vermögen wird der neuen Konjunkturrücklage zugeführt.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt zeitgleich mit dem Haushaltsgesetz 2020/2021 rückwirkend zum 01.01.2020 in Kraft.