

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

der Parlamentarischen Gruppe der FDP

Fünftes Gesetz zur Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die Väter der Verfassung des Freistaats Thüringen legten vor 30 Jahren mit Absatz 2 des Artikels 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen die Kernbestimmung des Thüringer Haushaltsverfassungsrechts fest, die den Fragenkreis zulässiger staatlicher Verschuldung adressiert. Obwohl die Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse gemäß Artikel 143d Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes seit dem 1. Januar 2020 auch für Thüringen gelten, ist eine verfassungsrechtliche Korrektur bisher unterblieben. Insoweit ist die Regelung des Artikels 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen verfassungswidrig und nach Artikel 31 des Grundgesetzes nichtig.

Im Zuge der Neufassung des Artikels 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist eine Novellierung der entsprechenden Vorschriften der Thüringer Landeshaushaltsordnung notwendig.

B. Lösung

Die Regelung über die bestehenden Möglichkeiten zur Aufnahme von Krediten in Artikel 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird neugefasst und durch eine Novellierung der korrespondierenden Vorschriften der Thüringer Landeshaushaltsordnung ergänzt.

C. Alternativen

Beibehaltung des bestehenden Rechts

D. Kosten

Keine

Fünftes Gesetz zur Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Die Thüringer Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2023 (GVBl. S. 380), wird wie folgt geändert:

1. § 18 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Ausnahmen hiervon sind nur zulässig

1. zum Ausgleich von Einnahmeausfällen bis zu der Höhe, in der die geplanten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes den Durchschnitt der entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre unterschreiten,
2. zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen; diese Ausnahmen sind von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert klarzustellen.

Die Steuereinnahmen nach Satz 1 Nr. 1 sind um Steuerrechtsänderungen und wesentliche strukturelle Entwicklungen zu bereinigen. Die Bereinigung ist auf Basis anerkannter und nachvollziehbarer Grundlagen durchzuführen."

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Für Kredite nach Abs. 2 ist die Rückführung der Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan verbindlich festzulegen."

bb) Nach Satz 1 wird folgender neue Satz 2 eingefügt:

"Die Rückführung hat binnen eines angemessenen Zeitraums von höchstens fünf Jahren zu erfolgen."

cc) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden zu den Sätzen 3 und 4.

2. Nach § 18 wird folgender § 18 a eingefügt:

**§ 18 a
Kontrollkonto**

(1) Beträge, um die die mit dem Haushaltsabschluss festgestellte Kreditaufnahme von der Kreditaufnahme abweicht, die in dem betreffenden Haushaltsjahr zu-

lässig war, sind von dem für Finanzen zuständigen Ministerium fortlaufend auf einem Verrechnungskonto zu erfassen (Kontrollkonto). Die festgestellte Kreditaufnahme nach Satz 1 umfasst

1. die am Kreditmarkt aufgenommenen Kredite und
2. die Veränderung des Bestandes der Kreditermächtigungen, die
 - a) zum Ausgleich des betreffenden Haushaltsjahres übertragen wurden oder
 - b) nach den Regelungen des Haushaltsgesetzes für das auf das betreffende Haushaltsjahr folgende Haushaltsjahr übertragen werden, weil sie aufgrund der Nutzung von anderen Mitteln zur Vorfinanzierung der Tilgung bestehender Schulden in vorangegangenen Haushaltsjahren nicht ausgeschöpft wurden.

Kreditaufnahmen nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen und Tilgungen nach dem Tilgungsplan nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen sind aus dem Betrag der festgestellten Kreditaufnahme herauszurechnen.

(2) Nach Ende des Haushaltsjahres ist die zulässige Kreditaufnahme auf Grundlage der tatsächlichen Werte des Haushaltsabschlusses erneut zu bestimmen. Ist die Summe der festgestellten Kreditaufnahmen höher als die Summe der zulässig gewesenen Kreditaufnahmen (negativer Saldo), so ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Dieser soll in gleich großen Schritten innerhalb von zwei Haushaltsjahren beginnend mit dem Haushaltsjahr erreicht werden, das auf die Feststellung des negativen Saldos folgt. Im Rahmen der nächsten Finanzplanung ist ein entsprechender Tilgungsplan aufzustellen."

3. Die Inhaltsübersicht wird den vorstehenden Änderungen angepasst.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Durch die Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) sind Bund und Länder gemäß Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes dazu verpflichtet, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Schuldenregel gilt seit dem Jahr 2020 unmittelbar auch für die Länder. Nur in den in Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes abschließend beschriebenen Ausnahmesituationen bleibt es den Ländern überlassen, von dieser Vorgabe abzuweichen. Die in Artikel 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen verankerten Schuldenregel gestattet die Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben für Investitionen oder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Diese Normierung widerspricht der seit dem Jahr 2020 geltenden grundgesetzlichen Regelung. Insoweit ist die Regelung des Artikels 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen verfassungswidrig und nach Artikel 31 des Grundgesetzes nichtig.

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

Im Zuge der Neufassung des Artikels 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist eine Novellierung der entsprechenden Vorschriften der Thüringer Landeshaushaltsordnung notwendig.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Zu Buchstabe a):

Die gegenwärtige Rechtslage berücksichtigt die Auswirkungen von Rechtsänderungen auf das Steueraufkommen nicht. Dies geschieht wohl aus Vereinfachungsgründen, dennoch ist die Differenz zwischen erwartetem und tatsächlichem Steueraufkommen nicht immer konjunkturbedingt. Die Berechtigung zur Kreditaufnahme ist verfassungsrechtlich im Hinblick auf die Schuldenregel des Grundgesetzes bedenklich, sobald Steuerrechtsänderungen als Ursache für die durch Kredite auszugleichenden Mindereinnahmen auszumachen sind. Auch der Thüringer Rechnungshof erachtet es als problematisch, wenn Steuerrechtsänderungen, die zu Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten führen, zur Kreditaufnahme berechtigen (Thüringer Rechnungshof (2019), Thüringer Schuldenregel 2020, Az. 1011-5.1-0703/1). Insoweit ist es angezeigt, bei der Entwicklung der Steuereinnahmen nach konjunkturellen und rechtlichen Ursachen zu unterscheiden.

Zu Buchstabe b):

Die Rückführung der Kreditmarktschulden ist mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Tilgung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden

Kreditaufnahme binnen eines angemessenen Zeitraums verbindlich regelt. Für die Angemessenheit des Tilgungszeitraums ist dabei neben Art und Ausmaß der Notsituation und dem Ausmaß der zusätzlichen Kreditaufnahme auch die Einschätzung der konjunkturellen Lage von Bedeutung. Als angemessen erscheint unter Berücksichtigung der Dauer der Notsituation in der Regel ein Zeitraum von fünf Jahren beginnend ab dem Jahr, das auf den Beschluss über die Kreditaufnahme folgt. Zugleich stellt die Tilgung sicher, dass die in der Ausnahmesituation aufgenommenen Schulden zeitnah zurückgeführt werden und kein Anreiz für eine extensive Auslegung der Ausnahmeregelung geschaffen wird.

Im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2024 wurde der maximal zulässige Tilgungszeitraum für neue Staatsschulden von acht auf 15 Jahre erhöht. Dies verdeutlicht, dass auch nach der Corona-Krise ein kontinuierlicher Druck besteht, Tilgungen zu verschieben oder Fristen zu verlängern, um finanziellen Spielraum im Haushalt zu gewinnen. Es wird empfohlen, die Tilgungsfrist wieder auf die ursprünglichen fünf Jahre zu reduzieren. Dadurch wäre jede Landesregierung verpflichtet, ihre neuen Schulden zeitnah zu begleichen und nicht auf zukünftige Generationen oder Legislaturperioden zu verlagern. Eine solche Maßnahme stärkt die Haushaltsdisziplin und erhöht die Verantwortlichkeit der kreditnehmenden Regierung.

Zu Nummer 2:

Der neu eingefügte § 18 a knüpft an Artikel 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen an. Die Verfassungsvorschrift sieht vor, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Diese Vorgabe ist bei der Haushaltsaufstellung (Plan-Wert) zu beachten. Thüringen hat mit § 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes in Landesrecht umgesetzt. Seither ist der Ausgleich des Haushaltsplans ohne eine Aufnahme von Krediten herzustellen.

Die Regelungen des § 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung gelten ausdrücklich nur für die Haushaltsaufstellung. Das Neuverschuldungsverbot aus Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes gilt indes nicht nur für die Veranschlagung im Haushaltsplan, sondern auch für den Haushaltsvollzug. Nachdem es im Vollzug immer wieder zu unerwarteten Abweichungen kommen kann, zielt die Änderung auf die Einführung eines Kontrollkontos ab, das die Abweichungen zwischen zulässiger (Plan-Wert) und tatsächlicher (Ist-Wert) Kreditaufnahme auf Basis des Haushaltsabschlusses dokumentiert. Die Einrichtung eines Kontrollkontos erlaubt es, diese Abweichungen in transparenter Weise zu erfassen und zurückzuführen, um auf diese Weise das Verbot der Neuverschuldung im Vollzug nachhaltig abzusichern.

Im Verlauf der Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2023 haben sich die Parteien CDU und DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN darauf geeinigt, im Haushaltsplan auf eine Tilgung der coronabedingten Schulden zu verzichten. Dieser Schritt wurde unternommen, um weitere Ausgabenwünsche der Fraktionen im Thüringer Landtag zu finanzieren. Eine spätere Entschließung des Thüringer Landtags zum Haushaltsgesetz 2023 führte dann zur verbindlichen Festlegung, dass die geplanten 171 Millionen Euro, die im Rahmen eines acht-jährigen Tilgungsplans für die Corona-Schulden vorgesehen waren, tatsächlich im Haushaltsvollzug getilgt werden sollten. Es mangelt jedoch an einem verbindlichen Kontrollkonto, das sowohl die Tilgung als auch mögliche Neuverschul-

dungen während des Haushaltsvollzugs transparent und für den Landtag nachvollziehbar dokumentiert.

Zu Nummer 3:

Aufgrund des neu eingefügten § 18 a ist die Inhaltsübersicht entsprechend anzupassen.

Zu Artikel 2:

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten.

Für die Parlamentarische Gruppe:

Montag