

*Prof. Dr. Christian Waldhoff  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Juristische Fakultät  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht*

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**INFORMATION**

**16/249**

Alle Abg

**Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen  
Schuldenbremse  
in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

**Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen**

Berlin, am 19. Februar 2015

<b>A. Ausgangspunkt: Die gesamtstaatliche Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG</b>	<b>4</b>
<b>I. Motive, Ziele und Inhalte</b>	<b>4</b>
<b>II. Verfassungsmäßigkeit der grundgesetzlichen Schuldenbremse</b>	<b>8</b>
<b>B. Sollten Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen aufgenommen werden?</b>	<b>11</b>
<b>I. Regelungspflicht für die Länder?</b>	<b>12</b>
1. Für den Zeitraum bis zum 31.12.2019	13
2. Für den Zeitraum ab 1.1.2020	14
a) Regelungsauftrag für das Land Nordrhein-Westfalen	14
b) Regelungsebene	16
<b>II. Verfassungsrechtliche Folgen der Unterlassung von Regelungen im Landesrecht</b>	<b>19</b>
<b>III. Empfehlung: Aufnahme von Regelungen zur Schuldenbremse in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen</b>	<b>21</b>
1. Fiskalpolitische Gestaltungsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen	22
2. Erfüllung bundes- und europarechtlicher Vorgaben	23
3. Verfassungsrang für Rechtsstaatlichkeit, demokratische Kontrolle und eine effektive Durchsetzung der gesamtstaatlichen Schuldenbremse	25
4. Geltungsanspruch der Landesverfassung	27
5. Verfassungsrang als Schutzmechanismus	28
<b>C. Ausgestaltung einer Regelung in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen</b>	<b>29</b>
<b>I. Gestaltung des Grundsatzes: Verbot der Nettokreditaufnahme</b>	<b>30</b>
1. Rechtliche Gestaltungsspielräume	30
2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen	31
3. Vorschlag für die Gestaltung in Nordrhein-Westfalen	33
a) „Der Haushalt“	33
b) „ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“	34
c) Keine Einschübe	34
d) Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen	35
<b>II. Die Rolle der Kommunen</b>	<b>37</b>
1. Rechtliche Rahmenbedingungen	37
a) Regelungsumfang des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG	37
b) Verantwortlichkeit des Landes für die Kommunen gemäß Art. 109 Abs. 2, 5 GG	39
2. Regelungen in anderen Landesverfassungen	40
3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen	41
a) Keine Erstreckung der Schuldenbremse auf die Kommunen	41
b) Berücksichtigung kommunaler Belange	43
c) Ergebnis / Lösungsmöglichkeit	45
<b>III. Sondervermögen, Nebenhaushalte und sonstige Umgehungsmöglichkeiten</b>	<b>47</b>
1. Rechtliche Rahmenbedingungen	47
2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen	48
3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen	49
<b>IV. Konjunkturkredite als Ausnahme zur Grundregel</b>	<b>52</b>
1. Rechtlicher Gestaltungsspielraum	52
2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen	56
3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen	57
a) Inhaltliche Ausgestaltung	57

b) Mehrheitserfordernis	59
<b>V. Ausnahmeregelung für Notsituationen</b>	<b>61</b>
1. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten	61
2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen	64
3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen	65
a) Inhaltliche Ausgestaltung	65
b) Keine Übernahme der rheinland-pfälzischen Zusatzausnahme	66
c) Mehrheitserfordernis	67
<b>VI. Abweichungen im Haushaltvollzug und weitere Gestaltungsmöglichkeiten</b>	<b>67</b>
1. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten	67
2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen	70
3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen	70
<b>VII. Struktur der Norm und Formulierungsvorschlag zu Art. 83 LV</b>	<b>72</b>
1. Struktur der Norm	72
2. Rechtsförmlicher Formulierungsvorschlag zu Artikel 83 LV	73
<b>D. Inkrafttreten und Übergangsvorschriften</b>	<b>75</b>
<b>I. Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungen in anderen Landesverfassungen</b>	<b>75</b>
<b>II. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen</b>	<b>76</b>
1. Vorschriften für die Übergangsphase	76
2. Inkrafttreten	77
<b>E. Rechtsförmlicher Formulierungsvorschlag für die Umsetzung der Schuldenbremse</b>	<b>79</b>
<b>F. Sanktionsinstrumente</b>	<b>81</b>
<b>I. Gerichtliche Durchsetzung</b>	<b>82</b>
1. Urteil während des laufenden Haushaltsjahres	83
2. Einstweilige Verfügungen während des laufenden Haushaltsjahres	84
3. Änderungen im Verfassungsprozessrecht	85
<b>II. Das Kontrollkonto als Sanktionsmechanismus</b>	<b>86</b>
<b>III. Weitere Reformdiskussionen</b>	<b>87</b>
1. Sanktionszahlungen	87
2. Automatische Haushaltssperre	88
3. Automatische Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen	89
<b>IV. Ergebnis zu möglichen Sanktionsinstrumenten</b>	<b>90</b>
<b>Anlage: Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse in anderen Bundesländern</b>	<b>91</b>

## **A. Ausgangspunkt: Die gesamtstaatliche Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG**

### **I. Motive, Ziele und Inhalte**

Dass ein Verfassungsgericht die von ihm zu schützende Verfassung kritisiert, ist ein äußerst ungewöhnlicher Vorgang. Noch seltener kommt es vor, dass ein Verfassungsgericht unverhohlen zur Verfassungsänderung aufruft. Wenn es zu diesem Schritt greift, müssen daher aus Sicht des Gerichts gravierende Defizite im Verfassungsrecht vorhanden sein. Genau solche Defizite diagnostizierte das höchste deutsche Gericht im Jahr 2007 für die Schuldenregel, die noch heute in Art. 83 LV NRW enthalten ist.

So sagte das Bundesverfassungsgericht zur alten Fassung des Art. 115 GG, der die Kreditaufnahme an die Investitionen koppelte und mit dem geltenden Art. 83 LV NRW weitgehend identisch<sup>1</sup> ist: „Das Regelungskonzept [...] hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen. Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene wachsende Zinslast hemmen das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verengen die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagern Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen. Vieles spricht deshalb dafür, die gegenwärtige Fassung des Art. 115 GG [...] nicht mehr als angemessen zu werten und verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zu schaffen.“<sup>2</sup>

Auf Bundesebene hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Defizite ebenfalls erkannt und Konsequenzen gezogen: Als Ergebnis der Föderalismuskommission II reformierte er im Jahr 2009 die Art. 109 und Art. 115 GG umfassend und führte die gesamtstaatliche

---

<sup>1</sup> *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 1; vgl. auch *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 83 Rn. 1.

<sup>2</sup> BVerfGE 119, 96 (142). Vgl. hierzu auch: *Dönnebrink/Erhardt/Höppner/Sudhof*, Das Schuldenregime für den Bund, in: *Kastroph/Meister-Scheufelen/Sudhof* (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, 2010, S. 22 (31 ff.); *Waldhoff/Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97.

„Schuldenbremse“<sup>3</sup> ein.<sup>4</sup> Unterstützt wurde die Verfassungsänderung nicht nur von der damaligen Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD, sondern im Bundesrat auch durch Bundesländer, in denen die FDP und Bündnis 90/Die Grünen mitregierten.<sup>5</sup>

Bei der Verfassungsänderung diagnostizierte der Gesetzgeber zum einen die Probleme der alten Regelung, die im Zuge der Finanzverfassungsreform 1967/69 eingeführt worden war und unter der die Schuldenstandquote der öffentlichen Haushalte von 20 Prozent auf knapp 70 Prozent gestiegen war.<sup>6</sup> Zu den Schwächen der alten Regelung zählte er einen ungeeigneten Investitionsbegriff, eine „zu weit gefasste Ausnahmeregelung“ bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, eine „fehlende Verknüpfung zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug“ und das Fehlen einer Verpflichtung, die in Zeiten des Abschwungs verursachten Defizite „in Zeiten eines Aufschwungs wieder auszugleichen“.<sup>7</sup>

Ziel der neuen Regelung war die Behebung dieser Defizite: Dies umfasste als Kernregelung nicht nur die Einführung des Grundsatzes eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, sondern auch eine strengere Handhabung der Ausnahmen. Soweit zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eine Verschuldung ausnahmsweise möglich ist, müssen die aufgenommenen Kredite im Aufschwung zwingend wieder „symmetrisch“ zurückgeführt werden.<sup>8</sup>

Zum anderen konstatierte der verfassungsändernde Gesetzgeber, dass sich durch den demographischen Wandel, die intensivere Verflechtung Deutschlands mit der Weltwirtschaft und durch den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt die wirtschaftlichen und

---

<sup>3</sup> Auch wenn der Begriff „Schuldenbremse“ kein rechtstechnischer Begriff ist und in den verfassungsrechtlichen Regelungen nicht vorkommt, hat er sich im politischen Raum durchgesetzt und wird daher zur Vereinfachung im Folgenden verwendet, um in Form eines Sammelbegriffs die Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG – insbesondere den Grundsatz des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG – zu bezeichnen.

<sup>4</sup> Vgl. zum zeitlichen Ablauf: *Fassbender*, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, NVwZ 2009, 737; *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561.

<sup>5</sup> Vgl. *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561, Fn. 5.

<sup>6</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S.5.

<sup>7</sup> BT-Drs. 16/12410, S.5.

<sup>8</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 1, 7; vgl. auch *Tappe*, Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat: Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, JöFin 2009, 417 (420).

institutionellen Rahmenbedingungen seit 1967 erheblich geändert hätten.<sup>9</sup> Unter diesen Faktoren war insbesondere das Europäische Unionsrecht ein gewichtiger Grund für die Einführung einer gesamtstaatlichen Schuldenbremse<sup>10</sup>: Sowohl der neu geschaffene Art. 109 Abs. 2 GG als auch die Begründung zur Verfassungsänderung zeigen, dass die in Art. 109 Abs. 3 GG enthaltene Schuldenbremse auch und gerade die Erfüllung der Vorgaben des europäischen Stabilität- und Wachstumspaktes bezweckt.<sup>11</sup> Dies bezieht sich insbesondere auf Art. 104 Abs. 2 EGV (heute: Art. 126 Abs. 2 AEUV) i.V.m. Art. 1 Spiegelstrich 1 des Defizitprotokolls, wonach das staatliche Haushaltsdefizit den Referenzwert von 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten und zudem der öffentliche Schuldenstand den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen darf. Von Bedeutung ist dabei vor allem die Definition des „öffentlichen“ Defizits in Art. 2 des Defizitprotokolls: Diese umfasst den Gesamtstaat einschließlich der Haushalte der „regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften sowie Sozialversicherungseinrichtungen“.

Eine „Schuldenbremse“ konnte sich daher nicht alleine auf den Bundeshaushalt beziehen, sondern musste aufgrund dieser bereits übernommenen Verpflichtungen gesamtstaatlich wirken. Dementsprechend war die Erstreckung der Schuldenbremse auf die Haushalte der Länder Mindestvoraussetzung für die Erfüllung der bestehenden Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Von einer Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden wurde nur deshalb abgesehen, weil man „unerfüllbare Informationsanforderungen“ an die Aufstellung der Haushalte befürchtete.<sup>12</sup> Dennoch bleiben die Länder für Defizite der kommunalen Haushalte im Hinblick auf den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaket gemäß Art. 109 Abs. 2 GG vollständig verantwortlich.<sup>13</sup> Durch den im Jahr 2012 abgeschlossenen Fiskalvertrag (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion), der eine strukturelle Defizitobergrenze von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes vorsieht und sich ebenfalls auf den Gesamtstaat erstreckt, wurden diese Anforderungen noch verschärft.<sup>14</sup> Auf bundesgesetzlicher Ebene wurden diese Anforderungen in § 51 Abs. 2 Satz 1 HGrG

---

<sup>9</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 5.

<sup>10</sup> Vgl. auch *Kramer/Hinrichsen/Lauterbach*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, 896 (899 f.).

<sup>11</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 6.

<sup>12</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

<sup>13</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu sowie zur Diskrepanz zwischen den Regelungen der Art. 109, 115 GG : *Schlieff/Schulte*, Anmerkungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages, ZG 2012, 121 (130).

konkretisiert und dabei explizit auch die Haushalte von Ländern und Gemeinden eingeschlossen.

Die Pflicht zur Haushaltsdisziplin ergibt sich also auch und in noch größerem Umfang schon aus europäischem bzw. internationalem<sup>15</sup> Recht und nicht alleine aus der sogenannten Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG. Dennoch ist die Schuldenbremse unzweifelhaft das nationale Hauptinstrument, das unerlässlich ist, um zumindest einen wichtigen Teil der europa- und völkerrechtlichen Pflichten zu erfüllen.<sup>16</sup>

Die aus diesen Gründen sachlich zwingende, im Vergleich zur Vorgängerregelung jedoch revolutionäre Entscheidung der Föderalismuskommission II war daher, den verfassungsrechtlichen Zwang zur Haushaltsdisziplin kraft Bundesverfassung auch auf die Länder zu erstrecken.<sup>17</sup> Dabei wurde das Paradigma des Verbots der Nettokreditaufnahme für die Länder noch strenger ausgestaltet als für den Bund: Während dem Bund ein strukturelles Defizit von 0,35 Prozent zugestanden wurde (Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG), besteht ein solcher Spielraum für die Länder nicht (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). Ihnen verbleibt jedoch – genau wie beim Bund – die Möglichkeit, Ausnahmen für konjunkturelle Lagen (sog. konjunkturelles Defizit) sowie für Naturkatastrophen und ähnliche Fälle vorzusehen. Die Strenge gegenüber den Ländern hat insbesondere einen den Ausgleich zwischen den Ländern betreffenden Hintergrund: Die Konsolidierungshilfen für besonders verschuldete Länder nach Art. 143d Abs. 2 GG wurden nur im Austausch gegen ein striktes Neuverschuldungsverbot für die Empfängerländer und eine fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft durch den Stabilitätsrat gemäß Art. 109a GG gewährt.<sup>18</sup>

Die Überwachung soll auch in der Übergangsphase wirken<sup>19</sup>, in der die Länder gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 3 grundsätzlich noch von dem Verbot der Nettoneuverschuldung abweichen dürfen, jedoch gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 4 die Haushalte so aufstellen müssen,

---

<sup>15</sup> Zum Rechtscharakter des Fiskalvertrages als „europavölkerrechtlicher Vertrag“: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 48.

<sup>16</sup> Vgl. *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1337 f.).

<sup>17</sup> Vgl. *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Abs. 3, Rn. 74, der diese Regelung als die „wohl kraftvollste aber auch am stärksten diskutierte Regelung der Reform“ bezeichnet. Siehe auch: *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2562).

<sup>18</sup> *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes- (verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (202).

<sup>19</sup> Zur zeitlichen Geltung der Regeln zum Stabilitätsrat: *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109a Rn. 6.

dass im Haushaltsjahr 2020 diese Vorgabe erfüllt wird. Für die Länder, die gemäß Art. 143d Abs. 2 GG Konsolidierungshilfen empfangen (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), können auch schon in dieser Übergangsphase strengere Anforderungen als für die anderen Länder aufgestellt werden.<sup>20</sup>

## II. Verfassungsmäßigkeit der grundgesetzlichen Schuldenbremse

Eine Bindung Nordrhein-Westfalens an die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse kommt von vornherein nur dann in Betracht, wenn die Art. 109 Abs. 3, 143d GG verfassungsgemäß sind, also nicht gegen die sogenannte Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen. In einem Bund-Länder-Streit, den das Bundesverfassungsgericht jedoch als unzulässig abwies, machten der schleswig-holsteinische Landtag und dessen Präsident im Jahr 2010 eine angebliche Verfassungswidrigkeit der Regelungen geltend.<sup>21</sup> Auch in der Literatur gibt es einzelne Stimmen, die die gesamtstaatliche Schuldenbremse wegen einer Verletzung der Haushaltsautonomie der Länder bzw. einer Bedrohung ihrer „Staatlichkeit“ entweder vollständig für verfassungswidrig erachten<sup>22</sup> oder sie nur bei einer entsprechenden „Ausgleichspflicht“ des Bundes für verfassungsgemäß halten.<sup>23</sup>

Die überwiegende Auffassung hält die Vorschriften der Art. 109 Abs. 3, 143d GG jedoch zu Recht für verfassungsgemäß.<sup>24</sup> Ein Verstoß gegen die von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten

<sup>20</sup> Zur Rolle des Stabilitätsrates im Hinblick auf diese Länder: *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 143d Rn. 16.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 129, 108; dazu auch: *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (203).

<sup>22</sup> Vgl. *Fassbender*, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, NVwZ 2009, 737 (740): „Die Eigenstaatlichkeit der Länder schließt ihre Finanzhoheit ein diese wiederum die grundsätzliche Fähigkeit zur selbstständigen Aufnahmen von Krediten.“; *Hancke*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer, DVBl. 2009, 621 (626 f.), der nur unverbindliche Grenzwerte, nicht jedoch feste Grenzwerte für die Verschuldung für zulässig hält.

<sup>23</sup> Vgl. zu letzterem insbesondere *Aydin*, Bremsmanöver im Bundesstaat, KritV 2010, 29 (45 ff.). Auf eine Gefahr für die Staatlichkeit der Länder weist auch *Wieland*, Sind Stabilitätspakt und Schuldenbremse nur noch Makulatur?, in: von Arnim (Hrsg.), Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, S. 9 (13), hin: „Folglich geraten die Länder durch die Einführung der Schuldenbremse in ein strukturelles Problem: Sie müssen auf eine Kreditaufnahme verzichten, können aber ihre Einnahmen und Ausgaben nur sehr begrenzt verändert. Damit ist ihre Staatlichkeit in Gefahr.“

<sup>24</sup> Vgl. nur *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1338 f.); *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 22 ff.; *Henneke*, Umsetzung der



Kernbereiche des Demokratie-, Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzips scheidet schon deshalb aus, weil zwar aktuelle fiskalische Handlungsoptionen verringert werden, dafür aber zukünftige Gestaltungsmacht gewonnen wird.<sup>25</sup> Aber auch eine Verletzung des Bundesstaatsprinzips aufgrund einer Gefährdung der Eigenstaatlichkeit der Länder liegt nicht vor. Zwar gehören die „Essentiale der Staatlichkeit“ der Länder<sup>26</sup> zu der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bundesstaatlichkeit<sup>27</sup>; auch verlangt die Eigenstaatlichkeit einen ausreichenden Spielraum im Hinblick auf haushaltswirtschaftliche Entscheidungen, insbesondere eine getrennte Haushaltswirtschaft.<sup>28</sup> Da die Länderfinanzen in einem solidarischen Bundesstaat jedoch nicht autark gesehen werden können und wechselseitige Abhängigkeiten zwischen Bund und Ländern untereinander bestehen, kann die Haushaltshoheit nicht absolut vom Bundesstaatsprinzip geschützt sein.<sup>29</sup> Allenfalls verlangt das Bundesstaatsprinzip einen ausreichenden Spielraum der Länder für die Aufstellung des Haushaltes.<sup>30</sup> Ein solcher Spielraum ist trotz der Schuldenbremse gegeben: Erstens können die Länder von den in Art. 109 Abs. 3 GG eingeräumten konjunkturellen Ausnahmen nicht nur Gebrauch machen, sondern diese auch in gewissem Rahmen ausgestalten.<sup>31</sup> Zweitens schränkt die Schuldenbremse lediglich den Rahmen, nicht aber den Inhalt der eigenen

---

Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (203); *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Abs. 3, Rn. 112 ff.; *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 257 f.; *Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (731 f.); *Kramer/Hinrichsen/Lauterbach*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, 896 (900 ff.); *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565 f.); *Mayer*, Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz, 2013, S. 227 ff.; *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (726 ff.); *Tappe*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (888).

<sup>25</sup> BVerfGE 129, 124 (170); vgl. hierzu: *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 25. Wörtlich so schon: *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (727).

<sup>26</sup> BVerfGE 34, 9 (19).

<sup>27</sup> Vgl. auch *Fassbender*, Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, NVwZ 2009, 737 (738); *Thiele*, Das Ende der Länder?, NdsVBl. 2010, 89 (92). Grundlegend: *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.); HdbStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 97 sowie im Detail zu den verschiedenen theoretischen Ansätzen *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 235 ff.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96, 108; *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Abs. 3, Rn. 112; *Thiele*, Das Ende der Länder?, NdsVBl. 2010, 89 (93)

<sup>29</sup> Vgl. auch *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561, 2566.

<sup>30</sup> *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2566).

<sup>31</sup> Vgl. *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (728); siehe auch *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Abs. 3, Rn. 114.

Haushaltspolitik der Länder ein.<sup>32</sup> Drittens ist die Schuldenbremse gerade Ausprägung der dem Bundesstaatsprinzip inhärenten bündischen Solidargemeinschaft<sup>33</sup>. In einer solchen Solidargemeinschaft muss es auch möglich sein, die einzelnen Mitglieder zu disziplinieren.<sup>34</sup> Letztlich sind auch wechselseitige Beiträge zur Erfüllung union- und völkerrechtlicher Verpflichtungen Teil des Bundesstaatsprinzips: Angesichts der dargestellten europarechtlichen Verpflichtungen ist damit die Schuldenbremse kein Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip, sondern Teil der Erfüllung bundesstaatlicher Pflichten.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. *Kramer/Hinrichsen/Lauterbach*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, 896 (901); *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2566).

<sup>33</sup> So auch: *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (728).

<sup>34</sup> *Waldhoff/Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97 (115 f.).

<sup>35</sup> In diese Richtung auch: *Kramer/Hinrichsen/Lauterbach*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, 896 (901).

## **B. Sollten Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen aufgenommen werden?**

Die gesamtstaatliche Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG unterwirft somit auch das Land Nordrhein-Westfalen einer strengen Haushaltsdisziplin, nach der Einnahmen aus Krediten grundsätzlich nicht zulässig sind. Aus dieser Geltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse für das Land resultiert aber noch keine zwingende Antwort auf die Frage, ob Nordrhein-Westfalen eigene Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht – sei es auf verfassungsrechtlicher, sei es auf einfachgesetzlicher Ebene – vorsehen sollte.

Diese Frage haben die Bundesländer bisher für sich jeweils unterschiedlich beantwortet. Von den 16 Bundesländern haben bisher 12 eigene landesrechtliche Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse getroffen.<sup>36</sup>

- Für eine Regelung auf der Ebene der Landesverfassung haben sich acht Länder entschieden – nämlich:
  - Bayern (Art. 82),
  - Bremen (Art. 131a-c, Art. 146),
  - Hamburg (Art. 72, 72 a),
  - Hessen (Art. 141, 161),
  - Mecklenburg-Vorpommern (Art. 65, Art. 79a),
  - Rheinland-Pfalz (Art. 117),
  - Sachsen (Art. 95) und
  - Schleswig-Holstein (Art. 61, 67).
- Für eine Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene – jeweils in § 18 LHO – haben sich drei Bundesländer entschieden:
  - Baden-Württemberg,
  - Sachsen-Anhalt und
  - Thüringen.
- Niedersachsen hat nur Übergangsregelungen in § 18a LHO vorgesehen.

---

<sup>36</sup> Der Wortlaut der einzelnen Regelungen befinden sich in der **Anlage** zu diesem Gutachten. Für einen Überblick: vgl. *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(Verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (206 ff.). Siehe auch: *Mayer*, Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz, 2013, S. 179 ff.

Nur vier Bundesländer haben – trotz verschiedener Gesetzesinitiativen<sup>37</sup> – bisher keine rechtlichen Schritte unternommen, um die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG landesrechtlich umzusetzen: Berlin, Brandenburg, Saarland und Nordrhein-Westfalen.<sup>38</sup> Im Hinblick auf die Ziele der gesamtstaatlichen Schuldenbremse ist Nordrhein-Westfalen unter diesen vier Bundesländern mit Abstand am bedeutendsten: Dies gilt nicht nur wegen seiner Einwohnerzahl<sup>39</sup> (mehr als das 2,5-Fache der Summe der drei anderen Bundesländer), sondern auch wegen des Umfangs seiner derzeitigen jährlichen Nettoneuverschuldung in Höhe von 2,3 Milliarden Euro im Jahr 2014.<sup>40</sup>

Ob vor diesem Hintergrund eigene landesverfassungsrechtliche Regelungen auch für Nordrhein-Westfalen zu empfehlen sind, soll in zwei Schritten beantwortet werden: Zunächst ist zu klären, in welchem Umfang die Länder – und damit auch NRW – einer bundesverfassungsrechtlichen Pflicht zur Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht unterliegen (dazu I). Anschließend ist zu untersuchen, welche Konsequenzen es hat, wenn der Landesgesetzgeber nicht handelt (dazu II). Darauf basierend soll schließlich bewertet werden, ob sich eine Regelung in der Landesverfassung NRW empfiehlt (dazu III).

### **I. Regelungspflicht für die Länder?**

Da Art. 143d Abs. 1 GG für die Einführung der gesamtstaatlichen Schuldenbremse verschiedene zeitliche Stufen vorsieht, lässt sich die Frage nach einer Regelungspflicht für die Länder nicht pauschal, sondern nur differenziert nach den jeweiligen Phasen beantworten:

---

<sup>37</sup> Vgl. für Nordrhein-Westfalen etwa: LT-Drs. 14/10358 und LT-Drs. 15/1068.

<sup>38</sup> Vgl. *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(Verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (217).

<sup>39</sup> Vgl. *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(Verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (217).

<sup>40</sup> Diese sind die Ist-Zahlen des Jahres 2014. Vgl. *Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen*, Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen, Vorlage 16/2628, S. 2. Darin heißt es: „Nach den vorläufigen Rechnungsergebnissen wird die Nettoneuverschuldung um 904 Mio. EUR besser ausfallen, als nach dem Haushaltplan für 2014 vorgesehen. Die niedrigere Nettoneuverschuldung resultiert aus Mehreinnahmen i. H. v. 683 Mio. EUR und Minderausgaben i. H. v. 221 Mio. EUR. Die Nettoneuverschuldung im Haushaltsvollzug 2014 beträgt rd. 2,3 Mrd. EUR.“

## 1. Für den Zeitraum bis zum 31.12.2019

Für eine Übergangsphase bis 31. Dezember 2019 können die Länder „nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen“ von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG). Das grundsätzliche Verbot der Nettoneuverschuldung aus Art. 109 Abs. 3 GG gilt bis Ende Dezember 2019 also nur dann, wenn die Länder nichts anderes regeln. Derzeit besteht jedoch in Form des Art. 83 LV NRW eine andere Regelung.

Eine Pflicht zur Änderung dieser Regelung des Art. 83 LV für die Übergangsphase bis 2019 lässt sich aus dem Grundgesetz nicht entnehmen. Entscheidend für diese Übergangsphase ist die Regelung des Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG: Er bestimmt, dass die „Haushalte der Länder [...] so aufzustellen [sind], dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt“ wird. Dieser Satz bezieht sich ausdrücklich nur auf die „Haushalte“, nicht aber auf die Landesverfassung. Eine Verschärfung des Art. 83 LV schon mit Wirkung für die Übergangsphase ist also nicht verpflichtend.

Vielmehr ergibt sich unmittelbar aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG bereits die Pflicht, die Haushalte in der Übergangsphase so aufzustellen, dass das Konsolidierungsziel im Jahr 2020 erreicht wird. Da diese Pflicht für die Länder unmittelbar kraft Grundgesetz gilt, besteht keine Pflicht, zusätzliche landesrechtliche Vorschriften einzuführen.

Dennoch sind die Vorgaben des Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG auch für das Landesverfassungsrecht nicht vollkommen bedeutungslos: Zwar ist den Ländern durch die Regelung ausweislich der Gesetzgebung „kein konkreter Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite vorgegeben“<sup>41</sup>. Dennoch lässt sich aus dem Wortlaut „nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen“ entnehmen, dass eine Erweiterung der Verschuldungsmöglichkeiten auch in der Übergangsphase nicht erfolgen darf; es besteht ein „qualifiziertes Lockerungsverbot“ für das Landesrecht.<sup>42</sup> Das heißt: Das Land NRW darf die Regelung des Art. 83 LV nicht noch weiter entschärfen.

Umstritten ist, ob der Art. 143d Abs. 1 GG über diese Regelungsgehalte hinaus im Hinblick auf die jährlichen Haushalte bis 2019 nur „mahnden Charakter“ hat oder auch zu einer

---

<sup>41</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 13.

<sup>42</sup> *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 143d Rn. 15; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 143 Rn. 11.

Rechtspflicht führt, die Haushalte in bestimmter Weise aufzustellen bzw. entsprechende Finanzpläne zu erstellen.<sup>43</sup> Angesichts des auch in der Gesetzesbegründung explizit eingeräumten weiten Spielraums spricht mehr für die Annahme, dass Art. 143d Abs.1 GG die Länder zwar nicht zu konkreten Plänen und Haushaltsaufstellungen verpflichtet, jedoch dazu, das zu erreichende Konsolidierungsziel „immer im Blick“ zu behalten.<sup>44</sup> Gegen diese Pflicht verstoßen die Länder nur dann, wenn sie Maßnahmen ergreifen, die das Ziel eines Haushalts ohne Nettoneuverschuldung evident zu Nichte machen oder wenn das Konsolidierungsziel in den Planungen des Landes offensichtlich keine Rolle spielt.

## 2. Für den Zeitraum ab 1.1.2020

Anders gestaltet sich die Frage, ob das Land Nordrhein-Westfalen vor dem 1.1.2020 verpflichtet ist, Regelungen zu erlassen, die die Schuldenbremse ab dem 1.1.2020 ausgestalten.

### a) Regelungsauftrag für das Land Nordrhein-Westfalen

Als gängiges Argument gegen eine Pflicht<sup>45</sup> zur Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Schuldenbremse wird herangezogen, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes ab 2020 ohnehin unmittelbar für das Land NRW gilt. Denn Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ist eine „selbstaufführende“ Norm, die mit direkter Wirkung für die Landeshaushalte anordnet, dass diese „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ aufzustellen seien.<sup>46</sup> Eine landesrechtliche Vorschrift, die ausschließlich diesen Grundsatz wiederholt, wäre daher rein

---

<sup>43</sup> Für eine Rechtspflicht: *Bravidor*, Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 11 (29); *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 143d Rn. 10; dagegen: *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 143d Rn. 9; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 143 Rn. 14.

<sup>44</sup> So zu Recht auch: *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 143d Rn. 14; *Bravidor*, Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 11 (29); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 143d Rn. 9.

<sup>45</sup> Vgl. etwa *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 41: „keine Umsetzungspflicht“

<sup>46</sup> Vgl. dazu insbesondere: *Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, (731). Siehe auch: *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 20.

deklaratorisch.<sup>47</sup>

Jedoch enthält Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG einen klaren Regelungsauftrag für die Länder<sup>48</sup>: Demnach „regeln“ die Länder „die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder“ im Rahmen „ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ mit der Maßgabe, dass „keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Anders als Art. 109 Abs. 4 GG, der – durch das Wort „können“ gekennzeichnet – eine reine Ermächtigung enthält, folgt aus dem Wort „regeln“ ein verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsauftrag für die Länder.<sup>49</sup> Dies hat das Bundesverfassungsgericht für die Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG a.F. („Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“) explizit festgestellt und den Regelungsauftrag von der „bloße[n] Ermächtigung“ abgegrenzt.<sup>50</sup> Auch für andere Regelungsaufträge – wie etwa Art. 38 Abs. 3 GG – wird eine Pflicht des Gesetzgebers statuiert, die Einzelheiten festzulegen.<sup>51</sup> Dass die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG selbst bei fehlender Landesregelung automatisch für das Land Nordrhein-Westfalen gilt, ändert daran nichts. Denn auch bei dem vom BVerfG eindeutig als Regelungsauftrag anerkannten Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG a.F. galt

---

<sup>47</sup> Gegen eine landesverfassungsrechtliche Regelung aus diesem Grund auch *Huber*, Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht, NdsVbl 2011, 233 (238).

<sup>48</sup> Einen Regelungsauftrag bejahend: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 113 (unter richtigem Hinweis darauf, dass das Landesrecht daher – anders als von *Huber*, Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht, NdsVbl. 2011, 233 (238) behauptet, keine „Symbolgesetzgebung“ darstellt); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 79 f. sowie Art. 143d Rn. 10; *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (722); *Tappe*, Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat: Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, JöFin 2009, 417 (432); s. auch *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 78 f.

<sup>49</sup> Einen Regelungsauftrag bejahend: *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 113 (unter richtigem Hinweis darauf, dass das Landesrecht daher – anders als von *Huber*, NdsVbl. 2011, 233 (238) behauptet, keine „Symbolgesetzgebung“ darstellt); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 79 f. sowie Art. 143d Rn. 10; *Tappe*, Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat: Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, JöFin 2009, 417 (432); s. auch *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 78 f.; *Bravidor*, Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 11 (32).

<sup>50</sup> BVerfGE 79, 311 (352).

<sup>51</sup> Vgl. BVerfGE 95, 335 (366); *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 114; allgemein dazu auch: *Kalkbrenner*, Verfassungsauftrag und Gesetzgeber, DÖV 1963, 41 (42 f.). Vgl. zu Art. 104a Abs. 5 GG: *P. Kirchhof*, Die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern, NVwZ 1994, 105.

die verfassungsrechtliche Schuldenregel, obwohl eine gesetzliche Regelung fehlte.<sup>52</sup> Entscheidend ist, dass neben dem Grundsatz weitere Einzelheiten der Präzisierung bedürfen. So ist es auch hier: Wie in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG a.F. geht auch das Regelungskonzept des Art. 109 Abs. 3 GG erkennbar davon aus, dass die Schuldenbremse für das Landesrecht durch den Gesetzgeber ausgestaltet wird. So wird in der Begründung zur Verfassungsänderung der Regelungsspielraum des Landesgesetzgebers „zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme“<sup>53</sup> explizit genannt. Auch ist eine Erfüllung der grundgesetzlichen Schuldenbremse nur dann realistisch, wenn die Länder ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechend anpassen. Der Regelungsauftrag der Verfassung an den Landesgesetzgeber bezieht sich also nicht auf eine bloße Wiederholung der Grundregel „keine Nettokreditaufnahme“, sondern auf die nähere Ausgestaltung und Umsetzung der neuen Schuldenregel.

## **b) Regelungsebene**

Diskussionswürdig ist jedoch, ob der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Regelungsebene der Ausgestaltung<sup>54</sup> einen Spielraum hat. Wie später gezeigt wird, ist es zwar sehr zu empfehlen, dass die Regelungen zumindest teilweise auf Verfassungsebene erfolgen. Davon zu trennen ist jedoch die Frage, ob dies auch grundgesetzlich zwingend ist:

Das Grundgesetz, insbesondere Art. 109 Abs. 3 GG, enthält keine eindeutigen Maßgaben zu der Frage, ob die Länder die Regelung auf Ebene der Landesverfassung vornehmen sollen oder ein einfaches Gesetz genügt.<sup>55</sup> Zwar wird in der Literatur teilweise eine Pflicht zu einer

---

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (352): Die gesetzliche Ausgestaltung war nur zur „vollen“ Realisierung erforderlich – insbesondere zur Klärung des Begriffs der Investitionen, nicht aber für die grundsätzliche Geltung des Regelungsgehalts der Art. 115 Abs.1 S. 2, 109 Abs. 2 GG.

<sup>53</sup> BT-Drucks. 16/12410, S. 12.

<sup>54</sup> Allgemein zur Unterscheidung zwischen dem „Wie“ und dem „Ob“ des Gesetzeserlasses bei Regelungsaufträgen: *Kalkbrenner*, Verfassungsauftrag und Gesetzgeber, DÖV 1963, 41 (42 f.).

<sup>55</sup> So zu Recht auch *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 51. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 78, konstatiert, dass zwar „regelmäßig“ nur Verfassungsrecht den Zweck erfüllt, das Grundgesetz insoweit aber „keine ausdrücklichen Vorgaben enthält“.



Regelung auf Ebene der Landesverfassung angenommen, da nur diese auch den Haushaltsgesetzgeber binde und damit der Maßgabe des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG entspreche, keine Einnahmen aus Krediten „zuzulassen“. <sup>56</sup> Nur so könne der Haushaltsgesetzgeber gebunden werden.

Jedoch beruht diese Annahme auf einem Fehlschluss: Der Haushaltsgesetzgeber ist schon durch das Grundgesetz an das Verbot der Nettoneuverschuldung gebunden. Dementsprechend bezieht sich auch der Regelungsauftrag an das Land – wie gezeigt – nicht auf diesen Grundsatz, sondern nur auf die Ausgestaltung und Umsetzung. Die Mahnung des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, dass die Regelung „keine Einnahmen aus Krediten“ zulassen darf, soll somit davor warnen, dass die landesrechtlichen Ausgestaltungen die Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG umgehen.<sup>57</sup> Zwar wären solche Gesetze automatisch nichtig; jedoch war dem verfassungsändernden Gesetzgeber das faktische Umgehungspotential einer solchen – zwar nichtigen, aber bis zur Nichtigkeitserklärung durch ein Verfassungsgericht in der Praxis angewendeten – Regelung bewusst.<sup>58</sup> Der Schuldenbremse entgegenstehende, ab 1.1.2020 nichtige Regelungen sollen nicht - auch nur scheinbar - im Landesrecht vorhanden sein. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG verlangt damit im Landesrecht eine ausreichende Rechtsklarheit<sup>59</sup>, die einer faktischen Umgehung oder Verstößen vorbeugt.

Daher lässt sich aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG jedenfalls das Gebot herleiten, aus Gründen der Rechtsklarheit die bisherige Fassung des Art. 83 LV NRW spätestens mit Wirkung vom 1.1.2020 zu streichen, da sie dem Verbot der Nettokreditaufnahme des Art. 109 Abs. 3 GG widerspricht.

Positive inhaltliche Regelungen zur Schuldenbremse sind jedoch sowohl auf Verfassungsebene als auch in Form eines förmlichen einfachen Gesetzes möglich.<sup>60</sup> Das

---

<sup>56</sup> Vgl. *Tappe*, Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat: Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, JöFin 2009, 417 (432).

<sup>57</sup> So auch zu Recht (aber mit anderer Folgerung): *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 78.

<sup>58</sup> Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 78.

<sup>59</sup> Vgl. auch *Mayer*, Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz, S. 178; *Zypries/Kaiser*, Die hessische Schuldenbremse – eine verfassungsrechtliche Innovation, RuP 2011, 24 (26).

<sup>60</sup> Ein förmliches Gesetz lassen auch *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1335); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 51; *Mayer*, Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz, 2014, S. 177 ff.; *Koemm*, Eine Bremse für die

Grundgesetz legt die Länder insofern nicht explizit fest. Nur eine solche Auslegung entspricht auch den in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erwähnten „verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ der Landesverfassungsgeber. Denn die Entscheidung darüber, auf welcher Ebene etwas zu regeln ist, steht diesen innerhalb ihres eigenständigen Verfassungsraums selbst zu.<sup>61</sup>

Allerdings ist zu beachten, dass Art. 109 Abs. 3 GG auf eine effektive Umsetzung der Schuldenbremse, insbesondere auf Verbindlichkeit, abzielt.<sup>62</sup> Diese wird dann gefährdet, wenn es der Opposition im Land nicht möglich ist, gegen einen verfassungswidrigen Haushalt gerichtlich vorzugehen. Da sowohl den Landtagen selbst als auch Landtagsfraktionen der Gang zum Bundesverfassungsgericht insofern verwehrt ist<sup>63</sup>, ist diese Durchsetzung in der Regel nur vor dem Landesverfassungsgericht möglich. Dies spricht dafür, die Regeln zur Schuldenbremse auch in der Landesverfassung zu verankern, da nur dann eine Überprüfung durch die Opposition im Wege einer abstrakten Normenkontrolle (Art. 75 Nr. 3 LV NRW) ermöglicht wird. Es würde jedoch zu weit gehen, dies auch zu einem grundgesetzlichen Postulat zu erheben und als zwingend gemäß Art. 109 Abs. 3 GG anzusehen. Eine so weite Beschränkung der Verfassungsautonomie der Länder wäre explizit zu erwarten gewesen. Der Wortlaut ist insofern aber offen. Zudem kann eine Durchsetzung der Schuldenbremse immer noch durch die Bundesregierung, eine andere Landesregierung oder durch ein Viertel der Mitglieder des Bundestags vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) erfolgen.

---

Staatsverschuldung?, 2011, S. 386; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 80 ausreichen, wobei jedoch die meisten Autoren eine Regelung auf Ebene der Landesverfassung „empfehlen“. Gegen eine Pflicht zur Aufnahme in die Landesverfassung auch einige am Entwurf der Schuldenbremse im Rahmen der Föderalismusreform II Beteiligte: *Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof/Ebert*, Konzept und Herausforderungen der Schuldenbremse, Aus Politik und Zeitgeschichte 2012 (<http://bpb.de/apuz/126016/konzept-und-herausforderungen-der-schuldenbremse>, abgerufen am 30.1.2015).

<sup>61</sup> Vgl. *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 386;

<sup>62</sup> Vgl. dazu auch BT- Drs. 16/12410 S. 5, wo zur alten Regelung unter anderem das Fehlen ausdrücklicher Verpflichtungen bemängelt wird.

<sup>63</sup> Anderes gilt im hier nicht einschlägigen Fall des Art. 93 Abs. 2 GG sowie dann, wenn das BVerfG Kompetenzen für Streitigkeiten innerhalb eines Landes nach Art. 99 GG oder nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG wahrnimmt. Diese greifen jedoch wegen Subsidiarität dann nicht, wenn – wie in Nordrhein-Westfalen (und seit der Errichtung des LVerfG Schleswig-Holstein in allen Bundesländern) – entsprechende Verfahren vor einem eigenen Landesverfassungsgericht möglich sind. Das BVerfG hat bereits festgestellt, dass Landtage vor dem BVerfG weder im Bund-Länder-Streit (vgl. dazu BVerfGE 129, 108) noch im Organstreit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.3.2014, 2 BvE 7/12) antragsberechtigt sind. Für abstrakte Normenkontrollen ergibt sich dies ebenfalls unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.

Für das Land Nordrhein-Westfalen verlangt Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG somit aus Gründen der Rechtsklarheit als Mindestprogramm zweierlei:

1. Alle dem Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG entgegenstehenden Regeln des Landesrechts – auch wenn sie ab 1.1.2020 ipso iure nichtig sein sollten – sind ausdrücklich zu beseitigen. Die bisherige Fassung des Art. 83 LV ist daher zumindest ausdrücklich aufzuheben.<sup>64</sup>

2. Das Landesrecht hat darüber hinaus Regelungen zur Ausgestaltung der neuen Schuldenregel zu treffen, die ihre Anwendung für den Haushaltsgesetzgeber praktikabel machen. Dies kann sowohl auf der Ebene der Landesverfassung als auch auf der Ebene des einfachen Gesetzes (z.B. in der Landeshaushaltsordnung) erfolgen. Es ist jedoch sicherzustellen, dass keine Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 GG umgangen werden und eine effektive Durchsetzung dieser Vorgaben garantiert ist.

## **II. Verfassungsrechtliche Folgen der Unterlassung von Regelungen im Landesrecht**

Wird das Land nicht aktiv und setzt die Schuldenbremse weder auf verfassungsrechtlicher noch auf einfachgesetzlicher Ebene um, hat dies vor allem drei Folgen:

1. Das Verbot der Nettokreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG gilt ab dem 1.1.2020 ohne jegliche Ausnahmen für das Land NRW. Denn die Ausnahmen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG für Konjunkturschwankungen und Notsituationen greifen nicht automatisch kraft Grundgesetzes für jeden Landeshaushalt, sondern nur, wenn das Land abstrakt-generelle „Regelungen“ zur Ausgestaltung der Ausnahmen vorsieht.<sup>65</sup> Wenn das Land Nordrhein-Westfalen gesetzgeberisch nicht aktiv wird, ist es also weder im konjunkturellen Abschwung

<sup>64</sup> Vgl. für Niedersachsen *Hageböling*, Niedersächsische Verfassung, 2. Aufl. 2011, Art. 71 Erl. 1.

<sup>65</sup> Vgl. *Koemm*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 10; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 79; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 164 und 203; *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2562): „*als Option ausgestaltet*“; *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1334 f.): Das jeweilige Gesetz zur Feststellung des Haushaltsplans genügt hierfür nicht, da es nur für das jeweilige Haushaltsjahr gilt und keine „Kreditpolitik über Konjunkturzyklen hinweg“ herstellt.

noch bei Naturkatastrophen oder sonstigen Ausnahmesituationen dazu berechtigt, den Haushalt mit Krediten auszugleichen.<sup>66</sup>

2. Die bisherige Regelung des Art. 83 LV NRW ist ab dem 1.1.2020 nichtig. Das ergibt sich entweder direkt aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG oder über Art. 31 GG.<sup>67</sup> Dies kann auf Antrag der Bundesregierung, einer anderen Landesregierung oder eines Viertels der Bundestagsabgeordneten auch durch das Bundesverfassungsgericht im Wege der abstrakten Normenkontrolle festgestellt werden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG).

3. Durch die fehlende landesrechtliche Regelung besteht zumindest potentiell ein Verstoß gegen den Gesetzgebungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG. Allerdings liegt bei einem Gesetzgebungsauftrag die „zeitliche Erledigung zunächst in der Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers“. <sup>68</sup> Eine Untätigkeit des Gesetzgebers führt erst dann zu einer Verfassungsverletzung, „wenn die Untätigkeit des Gesetzgebers solange andauert, daß sie auch unter Beachtung seiner grundsätzlichen Dispositionsfreiheit und unter Würdigung aller die Verzögerung rechtfertigenden oder erklärenden Umstände nicht mehr erträglich erscheint“. <sup>69</sup>

Demnach führt die bisherige Untätigkeit des Gesetzgebers in Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung der Schuldenbremse noch nicht zu einer Verfassungsverletzung. Nach dem Regelungskonzept des Art. 143d Abs. 1 GG geht die Verfassung jedoch davon aus, dass der Landesgesetzgeber bis zum 31.12.2019 die entsprechenden Vorkehrungen trifft, da die Schuldenbremse ab 2020 gelten soll. Für die Zeit danach ist davon auszugehen, dass die fehlende Umsetzung eine Missachtung des Gesetzgebungsauftrags darstellt, wenn nicht gewichtige Gründe gegeben sind.

---

<sup>66</sup> Vgl. auch *Bravidor*, Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 11 (32).

<sup>67</sup> Vgl. dazu im Detail: *Bravidor*, Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 11 (21); für die parallele Vorschrift im Saarland: *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ in Hessen Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, 401 (404).

<sup>68</sup> BVerfGE 23, 167 (187).

<sup>69</sup> BVerfGE 23, 167 (187).

Die Sanktion für die Nicht-Umsetzung ab dem 1.1.2020 ist zwar – dies zeigt auch die Entscheidung des BVerfG zu Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG a.F. – in der Regel nur eine Ermahnung des Gesetzgebers.<sup>70</sup> Zudem könnte die Pflicht zur Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Schuldenbremse kaum durchgesetzt werden<sup>71</sup>, sondern allenfalls bestehende Landesregelungen sowie die jeweiligen Haushalte gerichtlich angegriffen werden, die gegen Art. 109 Abs. 3 GG verstoßen.<sup>72</sup> Jedoch ist neben dem Verdikt des verfassungswidrigen Verhaltens auch die ausnahmslose Geltung der Schuldenbremse bereits eine faktische Sanktion für die Untätigkeit eines Landes.

### **III. Empfehlung: Aufnahme von Regelungen zur Schuldenbremse in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen**

Die Aufnahme von Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG in das Landesrecht ist in erster Linie aus ureigenem Landesinteresse zu empfehlen, da sie den Erhalt der fiskalpolitischen Gestaltungsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen garantiert und vorhandene Spielräume ausnutzen kann (dazu 1). Eine Regelung gerade auf Verfassungsebene erfüllt zudem bundes- und europarechtliche Vorgaben (dazu 2). Sie sichert sowohl die gebotene effektive Umsetzung und gerichtliche Durchsetzung der Schuldenbremse als auch die Rechte der jeweiligen Opposition und dient so dem Demokratie- sowie dem Rechtsstaatsprinzip (dazu 3). Zudem ist eine Regelung in der Landesverfassung sachgerecht, da die Verfassung so eine ihrer primären Funktionen erfüllt: den Schutz solcher Gruppen, die sich im politischen Prozess sonst nicht durchsetzen können. Im Hinblick auf die Staatsverschuldung sind dies die zukünftigen Generationen, die mit Schulden belastet würden. Die Verfassung muss hier etwas leisten, was der politische Prozess alleine nicht leisten kann (dazu 4). Schließlich entspricht es auch der Eigenstaatlichkeit des Landes Nordrhein-

---

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (352 ff.) sowie *P. Kirchhof*, Die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern, NVwZ 1994, 105 (109).

<sup>71</sup> In Betracht käme dafür allenfalls ein Bund-Länder-Streit. Dieser würde aber schon mangels Antragsbefugnis der Bundesregierung scheitern: Da im Fall der Nichtregelung durch die Länder die bundesrechtliche Schuldenbremse vollständig und ohne Einschränkungen gilt, kann das Fehlen einer landesverfassungsrechtlichen Regelung keine Rechte des Bundes verletzen (zur Notwendigkeit der Geltendmachung einer Verletzung „bundesstaatsspezifischer Rechte und Pflichten“: *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 143). Das kann allenfalls durch verfassungswidrige Haushalte erfolgen.

<sup>72</sup> In Betracht kommt hierfür die abstrakte Normenkontrolle und der Bund-Länder-Streit vor dem BVerfG.

Westfalen und dem Geltungsanspruch seiner Landesverfassung, derart fundamentale Regelungen für das eigene Gemeinwesen in den eigenen Verfassungstext aufzunehmen (dazu 5).

### **1. Fiskalpolitische Gestaltungsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen**

Die Folgen einer fehlenden Umsetzung der Schuldenbremse sind schon für sich ausreichende Argumente für Regelungen im Landesrecht: Wie dargestellt, würde ohne landesrechtliche Regelung die grundgesetzliche Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ohne jegliche Ausnahmen unmittelbar für das Land Nordrhein-Westfalen gelten.<sup>73</sup>

Selbst politischen Gegnern einer Schuldenbremse muss daher an landesrechtlichen Regelungen gelegen sein, da nur so die Konjunkturausnahme sowie die Ausnahme in Notsituationen genutzt werden kann, die das Grundgesetz den Ländern zur Verfügung stellt. Aber auch aus Sicht von politischen Befürwortern der Schuldenbremse ist die Nutzung der vom Grundgesetz als „Option“<sup>74</sup> zur Verfügung gestellten Ausnahmen unabdingbar: Denn ein absolut geltendes Neuverschuldungsverbot ohne Rücksicht auf konjunkturelle Entwicklungen oder Notsituationen ist faktisch undurchsetzbar und untergräbt damit den Geltungsanspruch der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse.<sup>75</sup> Zudem wäre es auch ökonomisch wenig zielführend, da die Kreditaufnahme ein wichtiges politisches Gestaltungsmittel darstellen kann, um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen und Rezessionen abzuwehren.<sup>76</sup>

Dieses Gestaltungsmittel würde das Land Nordrhein-Westfalen durch einen Verzicht auf eigene Regelungen verlieren. Es hätte damit insbesondere in Zeiten des Abschwungs einen deutlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Bundesländern, die einem konjunkturellen Abschwung durch Kreditaufnahme begegnen können. Bei Naturkatastrophen oder anderen Notsituationen, die zu außergewöhnlich hohen Belastungen des Landeshaushalts führen, könnte das Fehlen von Ausnahmen zum Verbot der Nettokreditaufnahme sogar zur vollständigen Lähmung der Handlungsfähigkeit des Landes führen.

<sup>73</sup> Vgl. dazu oben Seite 18 sowie *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (218).

<sup>74</sup> Siehe oben Fn. 65.

<sup>75</sup> Vgl. *Waldhoff/Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97 (112).

<sup>76</sup> *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 5; *Waldhoff/Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97 (112); im Einzelnen: *Pünder*, Staatsverschuldung, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 8 ff.

## 2. Erfüllung bundes- und europarechtlicher Vorgaben

Das Grundgesetz verpflichtet das Land Nordrhein-Westfalen als Mindestgebot nicht nur zur Streichung der jetzigen Fassung des Art. 83 LV, sondern – wie gezeigt<sup>77</sup> – auch zur Einführung von Regelungen, die die Schuldenbremse praktikabel machen. In dessen Folge hat das Land alle Vorschriften in der Verfassung oder im einfachen Recht – insbesondere der Landeshaushaltsordnung –, die der Schuldenbremse des Grundgesetzes entgegenstehen, zu ändern.

Für eine Einführung darüber hinausgehender landesrechtlicher Regelungen zur Implementierung der Schuldenbremse sprechen aus Sicht des Bundes- und Europarechts zwei weitere Überlegungen:

Erstens verpflichtet Art. 143d Abs.1 Satz 4 GG die Länder, ihre Haushalte so aufzustellen, dass die Vorgabe des Art. 109 Abs. 3 GG im Jahr 2020 erfüllt wird. In dieser Übergangsphase besteht zwar – wie dargestellt<sup>78</sup> – keine Rechtspflicht zum Erlass konkreter Normen, da den Ländern der genaue Pfad zum Abbau der Finanzierungsdefizite überlassen ist.<sup>79</sup> Jedoch müssen sie dieses Ziel bei ihrer Planung immer im Auge behalten.<sup>80</sup> Zwar sieht die mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen einen schrittweisen Abbau der Nettoneuverschuldung vor.<sup>81</sup> Anders als in anderen Bundesländern<sup>82</sup> hat dieses Ziel jedoch bisher weder in der Landesverfassung noch in der Landeshaushaltsordnung seinen Niederschlag gefunden. Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat in seinem Jahresbericht 2014 „Zweifel“ ausgedrückt, „ob die bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das bestehende Defizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der ‚Schuldenbremse‘, auf null zu senken“.<sup>83</sup> Nach Auffassung des Landesrechnungshofs bedürfe es „größerer Anstrengungen, zumal die positive Entwicklung der letzten Jahre vornehmlich den günstigen Rahmenbedingungen – u.a.

---

<sup>77</sup> Vgl. oben B I 2a).

<sup>78</sup> Vgl. oben B I 1.

<sup>79</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 13.

<sup>80</sup> Vgl. oben B I 1.

<sup>81</sup> Vgl. *Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen*, Finanzplanung 2014 bis 2018 mit Finanzbericht 2015 des Landes Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/6501, S. 26 ff.

<sup>82</sup> Siehe oben Seite 10.

<sup>83</sup> *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2014 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2013, S. 67.

deutlichen Steuermehreinnahmen und Zinsminderausgaben – geschuldet ist“.<sup>84</sup> Die Erfüllung der Pflicht aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG erscheint demnach gefährdet. Auf Basis der Einschätzungen des Landesrechnungshofs ist daher die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Sicherstellung der Erfüllung dieser grundgesetzlichen Pflicht zu empfehlen.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass das Gebot der Haushaltsdisziplin nicht nur kraft Bundesrechts gilt, sondern auch aufgrund von Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 1 Spiegelstrich 1 des Defizitprotokolls, wonach das staatliche Haushaltsdefizit) sowie aus dem 2012 abgeschlossenen Fiskalpakt (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion).<sup>85</sup> Art. 109 Abs. 2, 5 GG vor, dass die Länder die Verpflichtungen aus Art. 126 Abs. 2 AEUV (ehemals Art. 104 EG), die sich auf die gesamtstaatliche Verschuldung beziehen<sup>86</sup>, mittragen. Subsidiär würde auch der Grundsatz der Bundestreue gebieten, die Erfüllung dieser Verpflichtungen nicht zu konterkarieren.<sup>87</sup> Damit bestehen Verpflichtungen der Länder, für ausgeglichene Haushalte zu sorgen. Es ist nur sachgerecht, dass die Erfüllung dieser eigenen Verpflichtungen auch durch entsprechende landesrechtliche Regelungen dokumentiert und sichergestellt werden. Dementsprechend verlangt auch Art. 3 Abs. 2 des Fiskalpaktes: „Die Regelungen [zum Ausgleich des gesamtstaatlichen Haushalts] werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, *vorzugsweise mit Verfassungsrang* [Hervorhebung nur hier], oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrages wirksam.“ Diese Regelung findet zwar unmittelbar nur auf die Bundesrepublik Deutschland als „Vertragspartei“ Anwendung.<sup>88</sup> Ihr ist jedoch der Rechtsgedanke zu entnehmen, dass die Einhaltung der Verpflichtungen durch verbindliche Regelungen in den jeweiligen Gebietskörperschaften bewirkt werden sollte und dies vornehmlich durch Verfassungsänderungen zu erreichen ist.

---

<sup>84</sup> *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2014 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2013, S. 67.

<sup>85</sup> Vgl. dazu oben A I.

<sup>86</sup> Vgl. oben A I.

<sup>87</sup> Vgl. BVerfGE 92, 203 (230 ff.) sowie *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 57.

<sup>88</sup> Als völkerrechtlicher Vertrag bindet der Fiskalpakt die Länder nicht unmittelbar; vgl. dazu auch *Koemm*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 54.



### 3. Verfassungsrang für Rechtsstaatlichkeit, demokratische Kontrolle und eine effektive Durchsetzung der gesamtstaatlichen Schuldenbremse

Zwar sind die Länder schon durch Art. 109 Abs. 3 Satz GG an das Verbot der Nettokreditaufnahme gebunden. Die Aufnahme dieses Grundsatzes auch in die Landesverfassung ist dennoch mehr als reine „Symbolgesetzgebung“<sup>89</sup>. Erst eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung ermöglicht es, die Einhaltung der Schuldenbremse durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen überprüfen zu lassen. Denn Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof ist weder das Grundgesetz noch einfaches Bundes- oder Landesrecht, sondern grundsätzlich nur Landesverfassungsrecht.<sup>90</sup>

Dies hat eine entscheidende Konsequenz: Nur durch die Eröffnung des Weges zum Landesverfassungsgericht hat die jeweilige Opposition im Landtag die Möglichkeit, den Landeshaushalt auf die Einhaltung der Schuldenbremse überprüfen zu lassen. Die Regelung im Grundgesetz kann dies alleine nicht gewährleisten, da weder der Landtag als Ganzes noch Teile oder Mitglieder des Landtags (Fraktionen oder Abgeordnete) vor dem Bundesverfassungsgericht antragsbefugt sind. Dort können nur die Bundesregierung, ein Viertel der Mitglieder des Bundestags oder eine Landesregierung den Antrag stellen, das Landesgesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit im Wege der abstrakten Normenkontrolle zu prüfen (Art. 93 Abs.1 Nr. 2 GG).<sup>91</sup> Vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen ist hingegen gemäß Art. 75 Nr. 3 LV, § 47 VerfGHG auch ein Drittel der Mitglieder des Landtags antragsbefugt.

Dies dient zwei grundlegenden Verfassungsprinzipien:

Erstens wird so eine effektive demokratische Kontrolle der Arbeit der Regierung bzw. der die Regierung tragenden Mehrheit im Parlament ermöglicht. Wie eine Opposition ein

---

<sup>89</sup> So aber *Huber*, Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht, NdsVBl. 2011, 233 (238).

<sup>90</sup> Vgl. *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 75 Rn. 15 ff.: Anderes gilt nur für solche Normen des Grundgesetzes, die der Landesverfassungsgeber ausdrücklich rezipiert hat, sowie für Kompetenznormen des Grundgesetzes.

<sup>91</sup> Für die anderen Verfahren kommt eine Antragsberechtigung ebenfalls nicht in Betracht. Vgl. dazu im Detail oben Fn. 63.

wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie ist<sup>92</sup>, ist die abstrakte Normenkontrolle – trotz ihres Charakters als objektives Verfahren – in der Staatspraxis das schärfste Mittel der Opposition (soweit sie über ein Drittel der Abgeordneten verfügt)<sup>93</sup> geworden, um die Normsetzung effektiv zu kontrollieren.<sup>94</sup> Was die Überprüfung des Haushalts angeht, ist dieses Mittel besonders bedeutend. Denn mangels Klagebefugnis kann der Haushalt in der Regel nicht von Privaten einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden.<sup>95</sup> Diese besondere Bedeutung der abstrakten Normenkontrolle bei der demokratischen Kontrolle der Mehrheit hat sich zuletzt in Nordrhein-Westfalen gezeigt: Auf Antrag der jeweiligen Opposition – de facto: ihrer Abgeordneten – wurden u.a. das Landeshaushaltsgesetz 2011<sup>96</sup> und der Nachtragshaushalt 2010<sup>97</sup> für verfassungswidrig erklärt. Im Fall des Nachtragshaushalts wurde durch eine einstweilige Anordnung sogar die Aufnahme weiterer verfassungswidriger Kredite untersagt.<sup>98</sup>

Dies führt zum zweiten Verfassungsprinzip, dem die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung dient: Durch die Möglichkeit, eine Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen zu beantragen, wird dem Vorrang der Verfassung und damit dem Rechtsstaatsprinzip genüge getan. Sie stellt sicher, dass die Einhaltung der Schuldenbremse einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zugeführt wird und Verstöße zum Verdikt der Verfassungswidrigkeit sowie ggf. zu einstweiligen Verfügungen führen.

Ohne diese Möglichkeit der Opposition auf Landesebene bestünde die Gefahr, dass die dann alleine auf Bundesebene vor dem Bundesverfassungsgericht mögliche Überprüfung nicht

---

<sup>92</sup> Vgl. hierzu nur BVerfGE 70, 324 (363); *Badura*, Die parlamentarische Demokratie, HdBSTr II, 3. Aufl. 2004, § 25 Rn. 18;

<sup>93</sup> Dies ist das gemäß Art. 75 Nr. 3 LV NRW geltende Quorum für die Antragstellung. Auf Bundesebene wurde dieses Quorum mit Wirkung zum 1.12.2009 auf ein Viertel herabgesetzt; vgl. *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 119 Fn. 129.

<sup>94</sup> Vgl. *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 119; *Cancik*, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, NVwZ 2014, 18 (22). Dabei weist *Cancik* zu Recht darauf hin, dass verfassungspolitisch das Instrument der Normenkontrolle oft als Mittel des Minderheitenschutzes gesehen wird.

<sup>95</sup> Vgl. dazu sowie zur regelmäßigen Unzulässigkeit einer konkreten Normenkontrolle: *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 81 Rn. 88 f.

<sup>96</sup> VerfGH, Urteil vom 12. März 2013, Az. VerfGH 7/11.

<sup>97</sup> VerfGH, Urteil vom 15. März 2011, Az. VerfGH 20/10.

<sup>98</sup> VerfGH, Beschluss vom 18. Januar 2011, Az. VerfGH 19/10.

erfolgt: Denn anders als die Opposition auf Landesebene, die ein natürliches Interesse daran hat, Verfassungsverstöße der Mehrheit anzuprangern, mögen die Antragsberechtigten auf Bundesebene aus politischem Kalkül oder Desinteresse auf eine Antragstellung verzichten. Verstöße gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG blieben so nicht nur ohne Sanktion; sie würden erst gar nicht festgestellt. Dies zeigt, dass die abstrakte Normenkontrolle vor dem Landesverfassungsgericht auch der effektiven Durchsetzung der bundesrechtlichen Schuldenbremse dient.

Durch die Aufnahme und Wiederholung der bundesrechtlichen Schuldenbremse in das Landesverfassungsrecht bekommt die gesamtstaatliche Schuldenbremse somit erst ihre „Zähne“.

#### **4. Geltungsanspruch der Landesverfassung**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehen die „Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbstständig nebeneinander“.<sup>99</sup> Nordrhein-Westfalen kommt – wie den anderen Bundesländern – eigene Staatlichkeit zu, die die eigene Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Land umfasst.<sup>100</sup> Die Ordnung der Finanzen des Landes, insbesondere die Aufnahme von Krediten, gehört zu den wesentlichen Elementen der verfassungsmäßigen Ordnung.<sup>101</sup>

Würde das Land seine derzeitige Verfassung nicht ändern, wäre Art. 83 LV ab dem 1.1.2020 nichtig. Ein wesentliches Element der nordrhein-westfälischen Finanzarchitektur, die Maßstäbe für die Kreditaufnahme, würde sich dann ausschließlich im Grundgesetz finden – und zwar im direkt geltenden Art. 109 Abs. 3 GG. Dies würde den Geltungsanspruch der Landesverfassung<sup>102</sup> in erheblichem Maße beeinträchtigen und dem Prinzip des eigenen Verfassungsraums des Landes Nordrhein-Westfalen widersprechen. Eine vollständige Regelung der Schuldenbremse in der Landesverfassung ist auch aus diesem Grunde geboten.

---

<sup>99</sup> BVerfGE 22, 267 (270)

<sup>100</sup> BVerfGE 1, 14 (34)

<sup>101</sup> Vgl. *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2010, Art. 83 Rn. 76: „wesentliche[r] Kern der eigenen Finanzautonomie“.

<sup>102</sup> So auch: LT-Drs. 14/10358, S. 5.

## 5. Verfassungsrang als Schutzmechanismus

Verfassungen dienen nicht nur der Institutionalisierung von Staatlichkeit, sie dienen auch dem Schutz vor der Staatsgewalt.<sup>103</sup> Verfassungen ermöglichen den politischen Prozess; sie müssen aber zugleich vor Fehlern des politischen Prozesses schützen.<sup>104</sup> Verfassungen müssen daher vor allem dann wirken, wenn der politische Prozess fehleranfällig ist und – wie etwa im Fall von Minderheitenrechten – alleine nicht in der Lage ist, bestimmte Interessen zu repräsentieren oder zur Geltung zu bringen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Schuldenbremse geradezu das Paradebeispiel für eine Regelung, die auf Verfassungsebene erfolgen muss. Denn sie dient – zumindest auch – dem Schutz zukünftiger Generationen vor einer Einengung ihrer Handlungsfreiheit durch Zins- und Tilgungslasten.<sup>105</sup> Zukünftige Generationen werden jedoch im politischen Prozess nicht oder nur unzureichend repräsentiert. Gleichzeitig neigt der politische Prozess dazu, Schulden aufzunehmen, weil so die eigenen Handlungsmöglichkeiten erweitert werden.

Die Interessen zukünftiger Generationen können deshalb nicht mit den üblichen politischen Mitteln – dem Ringen um die jeweilige Mehrheit – geschützt werden. Der aktuelle politische Prozess muss vielmehr zum Schutz zukünftiger politischer Prozesse – und damit letztlich zum Zweck des Selbstschutzes – eingeschränkt werden.<sup>106</sup> Diese Selbstbindung ist nur durch Verfassungsrecht möglich.

Die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen ist aus diesen Gründen uneingeschränkt zu empfehlen.

---

<sup>103</sup> Vgl. Lang, in: HdBStR XII, 3. Aufl. 2014, § 266 Rn. 22 ff.

<sup>104</sup> Vgl. zu alledem die Diskussion um die Funktionen von Verfassungsgerichtsbarkeit bei Ely, *Democracy and Distrust*, 1980, S. 73: „Policing the Process of Representation“. Siehe auch Haltern, *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen*, 1998, S. 256 ff.

<sup>105</sup> Zur Einengung der Handlungsfreiheit zukünftiger Generationen durch Schulden und Verfassungen vgl. *Thomas Jefferson*, Brief an *James Madison* vom 6. September 1789, in: Appleby/Ball (Hrsg.), *Jefferson – Political Writings*, 1999, S. 593 ff.

<sup>106</sup> Vgl. hierzu auch: Lenz/Burgbacher, *Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz*, NJW 2009, 2561 (2562), die bildlich von „Suchtgefährdeten“ sprechen, die „schwierige Passagen besser nehmen, wenn sie sich zu ihrem Schutz selbst binden“. Siehe auch Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, *Landesverfassung NRW*, 2010, Art. 83 Rn. 76.

### C. Ausgestaltung einer Regelung in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Bei der Ausgestaltung der landesrechtlichen Regelung ist zunächst vom bestehenden Art. 83 LV auszugehen: Dessen Satz 1 enthält einen Gesetzesvorbehalt für die Aufnahme von Krediten, der das parlamentarische Budgetrecht sichert.<sup>107</sup> Dieser Gesetzesvorbehalt widerspricht nicht den Vorgaben der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG. Auch der Bund hat für die in Art. 115 GG enthaltene Regelung zum Bundeshaushalt den Gesetzesvorbehalt des Absatzes 1 unberührt gelassen. Dies empfiehlt sich auch für die Landesverfassung. Der Gesetzesvorbehalt sollte deshalb – wenn auch nicht notwendig als Satz 1 – in der Regelung erhalten bleiben.

Die derzeitige Fassung des Art. 83 Satz 2 LV enthält hingegen die alte Schuldenregel. Diese ermöglicht eine über die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG hinausgehende Kreditaufnahme und ist deshalb – wie dargestellt – zu streichen.<sup>108</sup> An seine Stelle soll eine neue, mit dem Grundgesetz vereinbare Schuldenregel auf Landesebene treten.

Bei der Ausgestaltung dieser Schuldenregel räumt das Grundgesetz den Ländern inhaltliche Spielräume sowohl bezüglich der Gestaltung des Grundsatzes als auch hinsichtlich der Ausnahmen ein.<sup>109</sup>

Allgemein ist zu berücksichtigen, dass die Art. 109 Abs. 3, Art. 145d Abs. 1 GG nur einen Mindeststandard an Haushaltsdisziplin definieren. Die Länder können diesen sowohl zeitlich als auch inhaltlich erhöhen: Sie können die Schuldenbremse nicht nur schon vor dem 1.1.2020 in Kraft setzen<sup>110</sup>, sondern auch strengere Regeln zur Haushaltsdisziplin<sup>111</sup> erlassen.

Fundamental und deshalb auch leitend für die weitere Untersuchung ist jedoch, dass der vom Grundgesetz festgelegte Mindeststandard nicht unterschritten wird. Daher soll im Folgenden

<sup>107</sup> *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2010, Art. 83 Rn. 9.

<sup>108</sup> Vgl. oben B I 2 b).

<sup>109</sup> Vgl. nur *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1335); *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2564 f.); *Kramer/Hinrichsen/Lauterbach*, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, 896 (898).

<sup>110</sup> Vgl. *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 31.

<sup>111</sup> Dies ist zum Beispiel möglich durch den Verzicht auf die von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG „als Option“ zugelassenen Ausnahmen; vgl. *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2562); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 164.

für jeden Regelungsgegenstand zunächst der bundesrechtliche Gestaltungsspielraum (jeweils unter Ziffer 1) dargestellt werden. Anschließend wird die Gestaltung in anderen Bundesländern vergleichend analysiert (jeweils unter Ziffer 2). Anschließend wird basierend darauf ein Vorschlag für die Gestaltung der Regelung in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen entwickelt (jeweils unter Ziffer 3).

## I. Gestaltung des Grundsatzes: Verbot der Nettokreditaufnahme

### 1. Rechtliche Gestaltungsspielräume

Der Grundsatz, dass der Haushalt „ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen ist, gilt schon kraft Bundesrechts auch für die Länder (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG).<sup>112</sup> Es steht den Ländern frei, ihn auch in das Landesrecht aufzunehmen. Dabei stehen den Ländern Spielräume sowohl hinsichtlich der Formulierung als auch bezüglich der Definition der Schlüsselbegriffe zu:

So kann das Land den **Begriff der Kredite** präzisieren, wobei jedoch nur eine Interpretation oder Erweiterung, nicht aber eine Verengung des bundesverfassungsrechtlichen Begriffs des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG erfolgen darf. Kredite sind dort wie in Art. 115 Abs. 1 GG zu verstehen, umfassen also jede Beschaffung von Geldmitteln, die zurückgegeben werden müssen.<sup>113</sup> Allerdings ist mit „Einnahmen aus Krediten“ nur die Nettoneuverschuldung gemeint; es sind also die jeweils erbrachten Tilgungsleistungen abzuziehen.<sup>114</sup> Die Gesetzesbegründung spricht daher auch von „Nettokreditaufnahme“.<sup>115</sup> Auf die umstrittene Frage, ob auch Kassenverstärkungskredite unter den Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ fallen, soll hier nicht näher eingegangen werden.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> Vgl. oben B I 2 a) sowie B II.

<sup>113</sup> *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: HdBStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 97; vgl. auch *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art 109 Rn. 65; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 28.

<sup>114</sup> *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 65; *Heun*, in: Dreier, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 38.

<sup>115</sup> BT- Drs. 16/12410, S. 10.

<sup>116</sup> Vgl. dazu *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 104; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 38; *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 83 Rn. 33.

Ausdrücklicher Gestaltungsspielraum der Länder besteht bei der Präzisierung des **Begriffs der Einnahmen**. So erwähnt die Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 GG einen Regelungsspielraum der Länder „für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“.<sup>117</sup> Der Bund hat für seinen Bereich eine solche Bereinigung in § 3 Artikel 115-Gesetz vorgenommen. Demnach sind für die Ermittlung der Nettoneuverschuldung im Bundeshaushalt aus den Ausgaben die „Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen“; aus den Einnahmen sollen „diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen“ herausgerechnet werden. Diese Bereinigung soll eine Angleichung an die Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, insbesondere an das dort zu findende Konzept der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, bewirken.<sup>118</sup>

Die Länder können sich frei entscheiden, ob und wie sie eine solche Bereinigung, also eine Unterscheidung zwischen finanziell relevanten und finanziell nicht relevanten Einnahmen bzw. Ausgaben<sup>119</sup>, für die Landeshaushalte vornehmen.<sup>120</sup> Die freie Entscheidungsmöglichkeit der Länder ergibt sich nicht nur aus der Gesetzesbegründung, sondern auch aus der Erwähnung der Bereinigung für den Bund in Art. 115 GG, der für die Länderhaushalte nicht verbindlich ist.<sup>121</sup>

## 2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen

Alle acht Bundesländer, die Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse in ihre Landesverfassung aufgenommen haben, haben sich für eine Wiederholung des Grundsatzes des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG („Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“) jeweils im ersten Satz der neuen Regelung<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 12.

<sup>118</sup> Vgl. *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (380 f.).

<sup>119</sup> Vgl. *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (381).

<sup>120</sup> *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 149; *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (381).

<sup>121</sup> Vgl. *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 149 Fn. 38.

<sup>122</sup> Das ist in der Regel auch der erste Absatz des jeweiligen Verfassungsartikels. Nur Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen stellen den Gesetzesvorbehalt weiterhin als Absatz 1 voran.

entschieden. Dabei gibt es in der Formulierung nur wenige, wenn auch nicht unbedeutende Unterschiede:

Als Regelungsgegenstand nennen die Verfassungen von Bayern, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern den „Haushalt“, die Verfassungen von Rheinland-Pfalz und Sachsen hingegen den „Haushaltsplan“. Die Verfassungen von Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein sprechen nicht davon, dass der Haushalt bzw. der Haushaltsplan auszugleichen sei, sondern die „Einnahmen und Ausgaben“.

Das Postulat des Grundgesetzes „ohne Einnahmen aus Krediten“ haben die Verfassungen von Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein wörtlich übernommen. Die hessische Verfassung fordert einen Ausgleich „ohne Kredite“. Die bayerische Verfassung verlangt einen Ausgleich „ohne Nettokreditaufnahme“. Eine weitere Präzisierung des Begriffs der „Kredite“ findet sich in den Landesverfassungen nicht.<sup>123</sup>

Zwischen Regelungsgegenstand (Haushalt/Haushaltsplan/Einnahmen und Ausgaben) und Postulat (ohne Einnahmen aus Krediten o.Ä.) finden sich in sieben von acht Landesverfassungen keine Einschübe. Nur in Hessen erfolgt der Einschub: „ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags“. Dieser Einschub beruht auf einem von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90 / Die Grünen eingebrachten Änderungsantrag<sup>124</sup> zum ursprünglichen Gesetzentwurf<sup>125</sup>. Der Einschub wird damit begründet, dass „klargestellt“ werde, dass Landtag und Landesregierung den „Verfassungsauftrag“ hätten, Einnahmen und Ausgaben verantwortungsvoll zu gestalten und die für die Aufgabenerfüllung des Landes erforderlichen Mittel bereitzustellen.<sup>126</sup>

Den vom Bundesgesetzgeber eingeräumten Spielraum der Länder „für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“<sup>127</sup> adressieren die Verfassungen von Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen nicht. Nur die Verfassungen von Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein beauftragen den einfachen

---

<sup>123</sup> Art. 117 Abs. 3 LV Rheinland-Pfalz ist de facto keine Präzisierung des Kreditbegriffs, sondern erweitert den Anwendungsbereich über den Landshaushalt hinaus.

<sup>124</sup> Landtag Hessen, LT-Drs. 18/3441.

<sup>125</sup> Landtag Hessen, LT-Drs. 18/2732.

<sup>126</sup> Landtag Hessen, LT-Drs. 18/3441, S. 4.

<sup>127</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 12.



Gesetzgeber, Näheres „insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ zu regeln. Die Bereinigung erscheint hier also als Teil des generellen Regelungsauftrags an den Gesetzgeber.

### 3. Vorschlag für die Gestaltung in Nordrhein-Westfalen

Die Wiederholung des Grundsatzes aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG in der Landesverfassung ist aus den oben<sup>128</sup> ausführlich dargelegten Gründen – unter anderem also wegen der Möglichkeit der Anrufung des Landesverfassungsgerichts – geboten. Dabei empfiehlt sich eine möglichst enge Anlehnung an den Wortlaut des Grundgesetzes. Nur so können zum einen Diskrepanzen in der Auslegung zwischen Landesverfassungsgericht und Bundesverfassungsgericht möglichst<sup>129</sup> vermieden werden. Zum anderen beugt dies möglichen Zweifeln an der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Grundgesetz vor.

#### a) „Der Haushalt“

Dementsprechend empfiehlt es sich, als Regelungsgegenstand ebenso wie im Grundgesetz nur den „Haushalt“ zu nennen. Die Verwendung des Begriffs „Haushaltsplan“ (wie in Rheinland-Pfalz und Sachsen) birgt die Gefahr, dass die Regelung so ausgelegt wird, dass sie sich nur auf die Aufstellung des Haushalts, nicht aber auf den Haushaltsvollzug bezieht.<sup>130</sup> Von der Regel des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG soll aber gerade auch der Haushaltsvollzug umfasst sein.<sup>131</sup> Für Unklarheiten kann auch die von Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein gewählte Formulierung „Einnahmen und Ausgaben“ sorgen. Aus ihr wird nicht deutlich, ob sich die Regelung nur auf den Landeshaushalt oder auch auf andere öffentliche Haushalte im Land erstreckt.

<sup>128</sup> Vgl. B III (insbesondere B III 3).

<sup>129</sup> Zur Problematik, dass selbst bei gleichlautenden Normen andere Auslegungen möglich sind: *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 75 Rn. 12.

<sup>130</sup> So auch zu Recht: *Tappe*, Stellungnahme zur Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie es Haushalts- und Finanzausschuss am 15. Dezember 2011, Landtag NRW, Stellungnahme 15/1142, S. 10.

<sup>131</sup> Vgl. dazu im Detail unten C VI sowie *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 103; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 190 ff.; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 67; *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 188.

### **b) „ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“**

Aus ähnlichen Gründen empfiehlt sich – in Übereinstimmung mit sechs von acht anderen Landesverfassungen – auch eine Übernahme des Postulats von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG: „ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“.

Bei der in der hessischen Verfassung enthaltenen Formulierung „ohne Kredite“ besteht die Gefahr, dass diese zu eng verstanden wird: Zwar ist nach der hessischen Gesetzesbegründung gewollt, dass nur die Netto-Kreditaufnahme verboten wird.<sup>132</sup> Die Formulierung kann jedoch dahin ausgelegt werden, dass sie jegliche Kreditaufnahme verbietet. Damit wäre auch die Kreditaufnahme zur Tilgung bereits bestehender Schulden umfasst, also mehr als die Nettokreditaufnahme. Eine solche Erweiterung kann das Land zwar vorsehen; sie ist jedoch nicht durch Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG geboten.<sup>133</sup> Da sie dem Land Handlungsspielräume insbesondere bei der Ablösung von Krediten mit höheren Zinsen zugunsten zinsgünstiger Kredite nimmt, ist dies jedoch nicht empfehlenswert. Die Formulierung „ohne Kredite“ ist daher nicht zu übernehmen.

Die Formulierung der bayerischen Landesverfassung „ohne Nettokreditaufnahme“ ist zwar inhaltlich korrekt und präziser als Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG.<sup>134</sup> Um jedoch den Gleichlauf mit der grundgesetzlichen Regelung zu dokumentieren und – von Teilen der Literatur vertretenen<sup>135</sup> – Interpretationsunterschieden schon von vornherein entgegenzutreten, ist eine Übernahme des Wortlauts des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG vorzugswürdig.

### **c) Keine Einschübe**

Aus diesem Grund sind auch weitere Einschübe in den Grundsatz nicht zielführend. Der hessische Einschub „ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung“ ist entweder reine Symbolverfassungsgebung<sup>136</sup> oder ein Verstoß

<sup>132</sup> Vgl. LT-Drs. 18/3441, S. 4

<sup>133</sup> Vgl. dazu oben C I 1.

<sup>134</sup> So auch zu Recht die Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 16/15140, S. 8. Wie oben (C I 1) gezeigt, bezieht sich auch die Regelung des Grundgesetzes nur auf die Nettokreditaufnahme.

<sup>135</sup> *Koemm*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 22.

<sup>136</sup> Auch die Begründung zum Änderungsantrag, der diese Einfügung vornimmt, geht davon aus, dass sich hier nur eine Klarstellung handelt; vgl. LT-Drs. 18/3441, S. 4.

gegen das Grundgesetz. Er ist wohl vor allem vor dem Hintergrund der in Hessen erforderlichen Volksabstimmung und dem Wunsch nach einem parteiübergreifenden Konsens zu sehen. Soll der Einschub mehr als ein reines Symbol sein, relativiert er das grundgesetzlich ohnehin bindende Verbot der Nettokreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG und ist deshalb gemäß Art. 31 GG nichtig. Dies konterkariert die oben genannten Zwecksetzungen, die mit einer Übernahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung verbunden sind.

#### **d) Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen**

Weniger eindeutig ist die Frage zu beantworten, ob sich die Aufnahme einer Regelung zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen in die Landesverfassung empfiehlt.

Die Vorteile einer solchen Regelung liegen in der Möglichkeit, Umgehungsgefahren einzudämmen. So kann vorgesehen werden, dass Haushaltsdefizite nicht durch als „Einnahmen“ verbuchte Privatisierungserlöse verringert werden oder dass sich die mögliche Kreditaufnahme durch Darlehensvergaben erhöht.<sup>137</sup> Zudem bewirkt eine solche Bereinigung auch eine grundsätzlich wünschenswerte Angleichung an die Systematik des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.<sup>138</sup>

Andererseits kann eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen neue Umgehungsgefahren kreieren: So kann sie dem Staat die Möglichkeit geben, versteckte Verschuldung zu bilden, indem er etwa Beteiligungen zu einem überhöhten Preis erwirbt oder Kredite vergibt, die hohe Ausfallrisiken bergen.<sup>139</sup> Beides würde jedenfalls der vom Bund vorgesehenen Bereinigungsregel unterfallen.

---

<sup>137</sup> *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (381).

<sup>138</sup> Vgl. *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (380); *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 195; *Tappe*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (886).

<sup>139</sup> *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (318); vgl. auch *Tappe*, Stellungnahme zur Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschuss am 15. Dezember 2011, Landtag NRW, Stellungnahme 15/1142, S. 7, der auf die Gefahr hinweist, dass nach der für den Bund geltenden Regel Beteiligungen in der Folge von Kapitalerhöhungen unbegrenzt durch Kredite finanziert werden können und sich auf diese Weise Verluste in staatseigenen Gesellschaften kreditfinanzieren lassen. Vgl. zu Umgehungsgefahren auch *Wigger/Steidl*, Länder- und Kommunalfinanzen nach Einführung der Schuldenbremse, Der Gemeindehaushalt 2014, 49 (52).

Aus diesen Gründen ist eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen nicht automatisch und in jeder Ausgestaltung der Zielsetzung des Verschuldungsverbots dienlich. Vielmehr hängt der Erfolg einer solchen Regelung von der genauen Ausgestaltung ab. Eine solche detaillierte Regelung sollte jedoch nicht auf Ebene der Landesverfassung, sondern auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgen. Denn es ist nicht Aufgabe einer Verfassung, Detailvorgaben zu machen: Eine Verfassung ist Rahmenordnung oder Grundordnung des Staates, nicht aber Instrument zur Regelung technischer Einzelheiten.<sup>140</sup>

Ebenso empfiehlt es sich nicht, ähnlich wie in Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein, den Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber mit einem besonderen Hinweis auf die Bereinigung um finanzielle Transaktionen zu verbinden. Angesichts der – neben möglichen Vorteilen – auch vorhandenen Gefahren der Aushöhlung des Verschuldungsverbots durch eine solche Bereinigung ist es nicht zweckmäßig, der Bereinigung Verfassungsrang einzuräumen. Dies könnte sowohl durch Befürworter als auch durch Gegner von Umgehungen der Schuldenbremse in einer für den verfassungsändernden Gesetzgeber unvorhersehbaren Weise argumentativ missbraucht werden.

Daher empfiehlt es sich, keine gesonderte Erwähnung einer Bereinigung um finanzielle Transaktionen in die Landesverfassung aufzunehmen. Eine solche Bereinigung kann unabhängig davon dennoch auf einfachgesetzlicher Ebene vorgesehen werden. Denn der Spielraum, den der Bund den Ländern hinsichtlich dieser Bereinigung einräumt<sup>141</sup>, ist nicht an eine bestimmte Regelungsebene gebunden. Bei der einfachgesetzlich vorzunehmenden Regelung kann den oben dargestellten Umgehungsgefahren durch detailliertere Regelungen begegnet werden.

Im Ergebnis empfiehlt sich daher die folgende schlichte Formulierung des Grundsatzes:

***„Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“***

---

<sup>140</sup> Vgl. nur *Grabenwarter*, Verfassungstheorie, in: Leitgedanken des Rechts I, FS für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, § 13 Rn. 18 ff.; *Möstl*, Regelungsfelder der Verfassung, in: Deppenheuer/Grabenwarter, Verfassungstheorie, 2010, § 17 Rn. 24. Die Diskussion darüber, ob die Verfassung nicht nur Rahmenordnung, sondern auch Werteordnung bzw. Grundordnung ist (vgl. zu dieser Debatte u.a. *Böckenförde*, Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation, NJW 1999, 9 (13)), ändert daran nichts: Nach beiden Ansichten muss eine Verfassung keine Details regeln (vgl. *Alexy*, Verfassungsrecht und einfaches Recht, in: VVDStRL 61 (2002), 1 (14 f.)).

<sup>141</sup> Vgl. dazu oben C I 1.

## II. Die Rolle der Kommunen

### 1. Rechtliche Rahmenbedingungen

#### a) Regelungsumfang des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG

Regelungsgegenstand des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte des Bundes und der Länder. Nach der Gesetzesbegründung sind die Haushalte der Kommunen und Sozialversicherungen nicht von der Schuldenbremse umfasst.<sup>142</sup>

Allerdings wird in der Literatur teilweise vertreten, dass die grundgesetzliche Schuldenbremse dennoch auch die kommunalen Haushalte einbeziehe.<sup>143</sup> Zwar seien die Gemeinden nicht unmittelbar an die Schuldenbremse gebunden; jedoch bewirke das Prinzip des materiellen Haushaltsausgleichs, dass die Verschuldung der Gemeinden dem jeweiligen Land zugerechnet werde und deshalb im Rahmen des Haushaltsausgleichs in Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG berücksichtigt werden müsse.<sup>144</sup> Dies wird mit dem Verweis des Art. 109 Abs. 2 GG auf die europarechtlichen Vorgaben begründet.<sup>145</sup> Sowohl das Defizitprotokoll zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch der Fiskalpakt beziehen die kommunale Verschuldung ein.<sup>146</sup> Der „Telos des Art. 109 GG“ verlange deshalb eine Einbeziehung der kommunalen Haushalte auch in die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG.<sup>147</sup>

De lege ferenda mag die Einbeziehung der kommunalen Haushalte in den Haushaltsausgleich i.S.v. Art. 109 Abs. 3 GG politische Argumente haben: Sie würde nicht nur die Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien erzwingen, sondern auch vermeiden, dass die Länder ihre

---

<sup>142</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 10.

<sup>143</sup> G. Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 83; Koemm, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 12.

<sup>144</sup> Vgl. Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 51 ff.; G. Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 83.

<sup>145</sup> Koemm, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 12; G. Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 83.

<sup>146</sup> Vgl. oben A I.

<sup>147</sup> Koemm, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 12.

Haushalte auf Kosten von immer höher verschuldeten Kommunen ausgleichen könnten.<sup>148</sup> Selbst Befürworter einer Einbeziehung der Kommunen in die Schuldenbremse erkennen jedoch an, dass dies nicht der Rechtslage nach Art. 109 Abs. 3 GG entspricht.<sup>149</sup>

Der eindeutige Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG zeigt, dass die kommunalen Haushalte nicht einbezogen sind: Die Regelungen beziehen sich auf die Haushalte „der Länder“, nicht auf die Haushalte „in“ den Ländern, verfolgen also ein klares Rechtsträgerprinzip.<sup>150</sup> Die Kommunen sind selbstständige Rechtsträger mit eigenen Haushalten. Zudem spricht die Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 3 GG gegen eine Einbeziehung der Kommunen. So sah die Föderalismuskommission II eine Einbeziehung der Kommunen zunächst vor, lehnte sie dann jedoch explizit ab<sup>151</sup>, was auch in der Gesetzesbegründung seinen Niederschlag fand: „... eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.“<sup>152</sup>

Demnach sind die Kommunen weder unmittelbar an das Verschuldungsverbot gebunden noch sind die Länder gezwungen, bei dem dort geforderten Ausgleich ihrer Haushalte die kommunale Verschuldung zu berücksichtigen.<sup>153</sup> Da Art. 109 Abs. 3 GG jedoch nur einen Mindeststandard an Haushaltsdisziplin definiert, verbietet er den Ländern nicht, in ihren

<sup>148</sup> Vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 99 f.; zu der Diskussion näher auch unten C II 3 b) und c).

<sup>149</sup> *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 100: „Dem (eindeutigen) Regelungswortlaut entspricht eine solche Auslegung aber nicht.“ Siehe auch: *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 119.

<sup>150</sup> Vgl. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 26; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 36.

<sup>151</sup> *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 97; vgl. auch den Verweis von *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 119, auf den „klar geäußerten Willen des Gesetzgebers“.

<sup>152</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

<sup>153</sup> Dass Art. 109 Abs. 3 GG sich nicht auf Kommunen erstreckt, vertreten auch: *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (723); *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 26; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 119; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 36; *Schließ/Schulte*, Anmerkungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages, ZG 2012, 121 (130); *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 35. Die Gegenansicht (vgl. oben Fn. 143) ist daher nicht – wie *Koemm*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 12 Fn. 40, behauptet – „wohl herrschende Meinung“.

eigenen Regelungen das Gebot auch auf die Haushalte von Kommunen zu erstrecken.

### **b) Verantwortlichkeit des Landes für die Kommunen gemäß Art. 109 Abs. 2, 5 GG**

Auch wenn Art. 109 Abs. 3 GG nicht für die Kommunen gilt, bleibt es jedoch zugleich bei der Verantwortung der Länder für die kommunale Verschuldung im Rahmen des Art. 109 Abs. 2, 5 GG. Hierauf weist auch die Gesetzesbegründung explizit hin.<sup>154</sup>

Art. 109 Abs. 2, 5 GG verpflichten Bund und Länder gemeinsam, die Verpflichtungen aus dem reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu erfüllen.<sup>155</sup> Wie gezeigt, verlangt Art. 126 Abs. 2 AEUV (ehemals: Art. 104 Abs. 2 EGV) i.V.m. Art. 1 Spiegelstrich 1 des Defizitprotokolls, dass das staatliche Haushaltsdefizit den Referenzwert von 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreitet und zudem der öffentliche Schuldenstand den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen darf. Die Definition des „öffentlichen“ Defizits in Art.2 des Defizitprotokolls umfasst dabei den Gesamtstaat einschließlich der Haushalte der „regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften sowie Sozialversicherungseinrichtungen“. Auch der im Jahr 2012 abgeschlossene Fiskalvertrag (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion), der eine strukturelle Defizitobergrenze von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes vorsieht, erstreckt sich auf den Gesamtstaat einschließlich der kommunalen Haushalte.<sup>156</sup>

Nach Art. 109 Abs. 5 GG tragen die Länder 35 Prozent der Lasten einer Sanktionsmaßnahme im Falle eines Verstoßes gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Von diesem Beitrag der Länder werden 65 Prozent der Lasten „entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag“ verteilt. Dieser Verursachungsbeitrag wird durch das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG) präzisiert.<sup>157</sup> § 2 Abs. 2 Satz 2 SZAG lautet: „Bei der Ermittlung der Finanzierungssalden der

<sup>154</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>155</sup> Vgl. zu Einzelheiten: *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 35.

<sup>156</sup> Vgl. hierzu sowie zur Diskrepanz zwischen den Regelungen der Art. 109, 115 GG : *Schlieff/Schulte*, Anmerkungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages, ZG 2012, 121 (130).

<sup>157</sup> Vgl. im Detail auch *Knop*, Verschuldung im Mehrebenensystem, 2008, S. 398 ff.; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 50.

Länder sind die entsprechend zu ermittelnden Finanzierungssalden der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände einzubeziehen.“

Somit werden kommunale Haushaltsdefizite dem Land Nordrhein-Westfalen als Verursachungsbeitrag zugerechnet.<sup>158</sup> Das Land haftet also im Fall von Sanktionen finanziell für die Defizite der kommunalen Haushalte.

## 2. Regelungen in anderen Landesverfassungen

Abgesehen von Bremen, dem bei nur zwei Gemeinden und einem Gemeindeverband<sup>159</sup> insofern ohnehin ein Sonderstatus zukommt, hat kein Bundesland in seiner Landesverfassung das Verbot der Nettokreditaufnahme, also den Grundsatz der Schuldenbremse, auf die kommunalen Haushalte erstreckt.

Allerdings wurden in einigen Landesverfassungen gleichzeitig mit der Einführung der Schuldenbremse auch Verweise aufgenommen, die kommunalen Belangen Rechnung tragen sollen. Dabei lassen sich zwei Typen von Regelungen unterscheiden:

In Bayern und Schleswig-Holstein wurden gleichzeitig mit der Einführung der Schuldenbremse an anderer Stelle der Landesverfassung Regelungen aufgenommen, nach denen der Staat den Kommunen „eine angemessene Finanzausstattung“ gewährleistet.<sup>160</sup> Allerdings enthalten die Regelungen beider Bundesländer die Einschränkung, dass der Staat dies nur „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“ zu tun habe. In der Gesetzesbegründung Schleswig-Holsteins wird dazu klargestellt, dass dies verdeutliche, dass „der Grundsatz der Verteilungssymmetrie im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit zwischen dem Land und den Gemeinden und Gemeindeverbänden gilt“.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Vgl. auch *Häde*, Kommunal финанzen und europäische Integration, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), *Recht der Kommunal финанzen*, 2006, § 6 Rn. 53; *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, *NVwZ* 2009, 1333 (1338); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), *GG*, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 80.

<sup>159</sup> Vgl. dazu Art. 143 LV Bremen.

<sup>160</sup> Vgl. Art. 49 LV Schleswig-Holstein, Art. 83 Abs. 2 LV Bayern.

<sup>161</sup> Landtag Hessen, LT-Drs. 17/546, S. 4.



Hessen und Sachsen haben in die Verfassungsartikel zur Umsetzung der Schuldenbremse jeweils einen Absatz aufgenommen, der auf diejenigen Artikel der Landesverfassung verweist, die die Rechte der Kommunen betreffen: Ohne diese Rechte auszuformulieren, wird konstatiert, dass diese Rechte „unberührt“ bleiben.<sup>162</sup> In der hessischen Gesetzesbegründung wird dazu festgehalten, dass die „Finanzierungsverantwortung des Landes“ in „Erinnerung“ gerufen werden solle, dass es aber dennoch bei der Verfassungspflicht des Landes bleibe, die notwendigen Mittel „nach dem Maß seines Leistungsvermögens“ bereitzustellen.<sup>163</sup> Ein „Vorrang der Gemeinden“ werde dadurch nicht begründet.<sup>164</sup>

Keine Hinweise auf kommunale Belange finden sich in den verfassungsrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse von Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und – als Stadtstaat natürlicherweise – Hamburg.

### **3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen**

Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Umgang mit den Belangen der Kommunen somit verschiedene Optionen, die im Folgenden evaluiert werden sollen:

#### **a) Keine Erstreckung der Schuldenbremse auf die Kommunen**

Eine Erstreckung der Schuldenbremse, also des Verbots der Nettokreditaufnahme, auf die kommunalen Haushalte ist – wie dargestellt – zwar von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nicht vorgesehen. Jedoch könnte das Land über die grundgesetzlichen Vorgaben hinausgehen und auch die Kommunen auf das Verbot der Nettokreditaufnahme verpflichten. Dies könnte durch eine Änderung des § 86 GO flankiert werden, in dem das grundsätzliche Verbot der Nettokreditaufnahme verankert werden müsste.

Dies ist jedoch nicht empfehlenswert.

---

<sup>162</sup> Vgl. Art. 141 Abs. 2 LV Hessen: „Art. 137 Abs. 5 bleibt unberührt“. Vgl. Art. 95 Abs. 3 LV Sachsen: „Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 85 und Artikel 87 unberührt.“

<sup>163</sup> Landtag Hessen, LT-Drs. 18/3441, S. 5.

<sup>164</sup> Landtag Hessen, LT-Drs. 18/3441, S. 5.

Abgesehen von der Frage, ob eine so weitgehende Einschränkung der kommunalen Finanzhoheit mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar ist<sup>165</sup>, spricht ein strukturelles Argument gegen diese Erstreckung: Die Kommunen sind in noch größerem Maße als die Länder bei ihrer Finanzierung von externen Faktoren – insbesondere dem Verhalten des Landes – abhängig. Sie haben auf die Höhe ihrer Finanzausstattung, insbesondere auf ihr Ertragsvolumen, einen begrenzten Einfluss.<sup>166</sup> Schon dies macht eine solche Regelung problematisch, da ihre Erfüllbarkeit – gerade auch wegen der unterschiedlichen infrastrukturellen Voraussetzungen der Kommunen – nur in begrenztem Maße in der Hand der jeweiligen Kommune liegt. Darüber hinaus wäre die Handhabung von Ausnahmen – wie etwa der Konjunkturausnahme – bezogen auf das Gebiet einzelner Kommunen schlichtweg unpraktikabel, da diesbezüglich keine hinreichenden wirtschaftlichen Erkenntnisse vorliegen. Daher ist nicht zu empfehlen, kommunale Haushalte unmittelbar an das Verbot der Nettokreditaufnahme zu binden.

Denkbar wäre jedoch eine Erstreckung der Schuldenbremse auf kommunale Haushalte in der Weise, dass ihre Defizite bei dem Ausgleich des Landeshaushalts i.S.v. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG zu berücksichtigen sind.<sup>167</sup> Hiergegen sprechen allerdings ebenfalls praktische Gründe, die schon vom verfassungsändernden Bundesgesetzgeber gesehen und auch in anderen Bundesländern erkannt wurden: Die Einbeziehung der Kommunalhaushalte in die Aufstellung des Landeshaushalts würde „unerfüllbare Informationsanforderungen“ nach sich ziehen.<sup>168</sup> Schlichte „Schätzungen“ – wie teilweise vorgeschlagen<sup>169</sup> – würden der Bedeutung der Regelung nicht gerecht und Umgehungs- und Verschleierungsgefahren bergen. Weitere Komplikationen würden sich bei Abweichungen im Haushaltsvollzug ergeben.

Zudem ist zu beachten, dass - anders als andere juristische Personen des öffentlichen Rechts - Bund, Länder und Kommunen zudem jeweils eine eigene, verfassungsrechtlich abgesicherte

---

<sup>165</sup> Vgl. *Pinkl*, Umgehungsgefahren für die Schuldenbremse, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, 2012, S. 103 (141).

<sup>166</sup> Vgl. auch *Groh*, Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, LKV 2010, 1 (2) ff.

<sup>167</sup> Vgl. insofern das Prinzip des „materiellen Ausgleichs“ des Landeshaushalts bei *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 51 ff.; *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 83.

<sup>168</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 10.

<sup>169</sup> *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 83.

Haushalts- und Finanzhoheit<sup>170</sup> besitzen. Auch wenn das Land im Außenverhältnis für die Kommunen verantwortlich ist, ist diese Haushalts- und Finanzhoheit grundsätzlich mit einer getrennten Aufstellung von Haushalten verbunden. Der Zwang zur Einbeziehung kommunaler Defizite in den Landeshaushalt würde diesen Grundsätzen widersprechen.

Daher ist eine Erstreckung der Schuldenbremse auf die Kommunen weder in Form einer unmittelbaren Geltung für die Kommunen noch in Form einer Einbeziehung ihrer Defizite in den Ausgleich des Landeshaushalts zu empfehlen.

### **b) Berücksichtigung kommunaler Belange**

Dennoch sind kommunale Belange bei der Umsetzung der Schuldenbremse zu berücksichtigen.

Die Kommunen sehen die Gefahr, dass sie durch die Schuldenbremse zwar nicht rechtlich, aber faktisch benachteiligt werden.<sup>171</sup>

Da die kommunalen Defizite beim Ausgleich des Landeshaushalts außer Betracht bleiben, könnte das Land unter dem Druck des Verbots der Nettokreditaufnahme in die Versuchung geraten, seine eigenen Ausgaben zu Lasten der Kommunen zu reduzieren: insbesondere durch Reduzierung der allgemeinen Finanzierung der Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.<sup>172</sup> Dies wäre zugleich eine Umgehung der Schuldenbremse und würde dem Regelungszweck des Art. 109 Abs. 3 GG zuwiderlaufen.<sup>173</sup> Zwar sind die Kommunen durch das in Art. 78 Abs. 3 LV enthaltene Konnexitätsprinzip vor der Übertragung neuer Aufgaben ohne Kostendeckung geschützt.<sup>174</sup> Jedoch gilt das Konnexitätsprinzip nicht für

---

<sup>170</sup> Grundlegend: BVerfGE 26, 228 (244). Vgl. auch BVerfGE 71, 25 (36 f.) sowie statt vieler *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 37; *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 84.

<sup>171</sup> Vgl. etwa die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, Landtag NRW, Stellungnahme 15/1140.

<sup>172</sup> *Groh*, Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, LKV 2010, 1 (2); vgl. auch *Diemert*, Schuldenbremse und die Folgen für die Kommunen, KommunalPraxis Spezial 2012, 174 (175) sowie *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (314).

<sup>173</sup> Vgl. auch *Wigger/Steidl*, Länder- und Kommunal финанzen nach Einführung der Schuldenbremse, Der Gemeindehaushalt 2014, 49 (51).

<sup>174</sup> *Wigger/Steidl*, Länder- und Kommunal финанzen nach Einführung der Schuldenbremse, Der Gemeindehaushalt 2014, 49 (51).

Altaufgaben.<sup>175</sup> So ist es dem Land theoretisch möglich, durch Reduzierung des kommunalen Finanzausgleichs die eigenen Kosten zu senken, um das Verbot der Nettokreditaufnahme einzuhalten.

Die Kommunen haben daher gefordert, Art. 79 LV um die Garantie einer finanziellen Mindestausstattung „unabhängig“ von der eigenen Leistungsfähigkeit des Landes zu ergänzen.<sup>176</sup> Denn es bestehe sonst die Gefahr, dass durch die Schuldenbremse aufgrund der externen Sparzwänge des Landes die „finanzielle Leistungsfähigkeit“ enger definiert wird und dadurch der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung letztlich vereitelt werde. Um eine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung zu vermeiden, müssten ihnen zumindest die finanziellen Mittel garantiert werden, die erforderlich seien, „um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in nennenswertem Umfang wahrzunehmen“<sup>177</sup>.

Dem wird entgegengehalten, dass Art. 79 LV in der jetzigen Form bereits einen als „kommunalen Finanzausstattungsanspruch“ interpretierten<sup>178</sup> Finanzausgleich garantiert – und zwar „im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit“ des Landes. Dies schaffe eine hinreichende Abwägung der kommunalen Interessen mit denen des Landes. In einem Verbundsystem finde „der Anspruch des einen Beteiligten notwendigerweise seine Grenze am Bedarf der anderen, da die zu verteilenden Mittel begrenzt sind“.<sup>179</sup> Auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat anerkannt, dass die Landesverfassung keine garantierte Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes vorsieht.<sup>180</sup> Ansonsten bestehe die Gefahr, dass im Fall größter Finanznot des Landes die Aufgaben der Kommunen eine „sachlich nicht

---

<sup>175</sup> Das Konnexitätsprinzip greift nur bei neuen Aufgaben oder einer Erweiterung bestehender Aufgaben; vgl. dazu *Kluth*, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 2009, 337 (340); vgl. auch die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, Landtag NRW, Stellungnahme 15/1140, S. 3.

<sup>176</sup> Vgl. die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen, Landtag NRW, Stellungnahme 14/3262.

<sup>177</sup> Vgl. *Diemert*, Schuldenbremse und die Folgen für die Kommunen, KommunalPraxis Spezial 2012, 174 (178); siehe auch die Stellungnahme 15/1140 der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, S. 3,

<sup>178</sup> *Söbbeke*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 79 Rn. 1.

<sup>179</sup> *Söbbeke*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 79 Rn. 28.

<sup>180</sup> VerFGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011, Az. VerFGH 32/08, S. 24.

gerechtfertigte Bevorzugung“ vor den Aufgaben des Landes erhalten würde.<sup>181</sup> Hier greift der Gedanke der Verteilungssymmetrie.<sup>182</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat stets offen gelassen, ob ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie resultiert; in der Literatur ist ein solcher Anspruch weitgehend anerkannt.<sup>183</sup> Jedoch wird auch dort konstatiert, dass ein Anspruch auf angemessene Finanzausstattung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt werden kann: „Dieser Gedanke der Verteilungssymmetrie führt zwar zu einer Relativierung der Garantie, ist aber wohl eine zwangsläufige Folge der Tatsache, dass auch den Ländern nur sehr eingeschränkt Spielräume bei ihrer Haushaltswirtschaft zur Verfügung stehen.“<sup>184</sup> Für einen verfassungsändernden Gesetzgeber ist es daher vertretbar, sich für eine Bindung der kommunalen Finanzausstattung an die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes zu entscheiden.

### c) Ergebnis / Lösungsmöglichkeit

Diese Auseinandersetzung zwischen Land und Kommunen ist daher letztlich weniger eine verfassungsrechtliche, als mehr eine verfassungspolitische. Der Konflikt über die Existenz und Begrenzung eines Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung bzw. Mindestausstattung der Kommunen geht weit über die Schuldenbremse hinaus. Er betrifft Grundfragen des Verhältnisses zwischen Land und Kommunen, die schon vor 2009<sup>185</sup> diskutiert wurden. Die Frage wird zwar durch die Schuldenbremse aktuell und verschärft sich. Letztlich ist der Kern der Debatte um die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen jedoch in Art. 78, 79 LV zu verorten. Dort ist er auch zu lösen.

---

<sup>181</sup> VerFGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011, Az. VerFGH 32/08, S. 24.

<sup>182</sup> Vgl. hierzu auch: *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 91. Auf diesen Gedanken verweist auch *Diemert*, Schuldenbremse und die Folgen für die Kommunen, KommunalPraxis Spezial 2012, 174 (178). Sie will den Gedanken jedoch erst oberhalb einer Mindestausstattung anwenden.

<sup>183</sup> Vgl. BVerfGE 83, 363 (386) sowie zu den Ansichten in der Literatur nur *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 84 Fn. 340 m.w.N. sowie für NRW: *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 78 Rn. 32.

<sup>184</sup> *Mehde*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 28 Rn. 86 m.w.N.

<sup>185</sup> Vgl. *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 78 Rn. 22 ff.

Daher sollte man nicht im Rahmen der Debatte um die Schuldenbremse versuchen, diesen Konflikt grundsätzlich zu lösen. Man sollte sich vielmehr vergegenwärtigen, was Kernanliegen der Kommunen gerade in Bezug auf die Schuldenbremse ist: Es ist die oben dargestellte Befürchtung, durch die Schuldenbremse zwar nicht rechtlich, aber faktisch benachteiligt zu werden, indem sich das Land zur Begründung seiner fehlenden „Leistungsfähigkeit“ i.S.v. Art. 79 LV auf die Schuldenbremse beruft. Wie dargestellt, ist diese Befürchtung nicht unbegründet; sie stellt zudem eine Möglichkeit zur Umgehung der Effektivität der Schuldenbremse dar, indem Defizite auf die Kommunalhaushalte verlagert werden. Daher sollte klargestellt werden, dass die Schuldenbremse nicht als Argument verwendet werden kann, um die Rechte der Kommunen aus Art. 78, 79 LV zu beschneiden. Aus diesen Gründen ist die schlanke Verweis-Formulierung nach dem Modell Hessens und Sachsens vorzugswürdig, wonach durch die Schuldenbremse die Rechte der Kommunen „unberührt bleiben“. Hinsichtlich der Rechte, die „unberührt“ bleiben“, sollte nicht nur Art. 79 Satz 2 LV genannt werden, sondern Art. 78 und 79 LV. Denn der Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung wird teilweise unmittelbar auch aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 LV hergeleitet<sup>186</sup>; zudem gilt gemäß Art. 78 Abs. 3 LV das Konnexitätsprinzip, das ebenfalls durch die Schuldenbremse nicht ausgehebelt werden soll.

In der Debatte wird ein weiterer Aspekt häufig unterschätzt, der die Diskussion zusätzlich entschärfen kann: Das Land hat ein fundamentales Eigeninteresse daran, dass die Kommunen sich nicht übermäßig verschulden. Denn aufgrund seiner Verantwortung aus Art. 109 Abs. 2 und 5 GG haftet das Land – wie oben dargelegt<sup>187</sup> – im Fall von Sanktionen und Verstößen gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gemäß SZAG auch für die Defizite ihrer Kommunen. Haushaltsdefizite der Kommunen werden dem Land insoweit zugerechnet. Daher stimmen in diesem Punkt die Interessen von Land und Kommunen überein: Beide haben ein Interesse daran, die kommunale Verschuldung gering zu halten. Das Land hat insofern nach Art. 109 Abs. 2 GG sogar Berücksichtigungs-, Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflichten, um die Einhaltung der europarechtlichen Vorgaben zur

---

<sup>186</sup> Er werde in Art. 79 LV nur „konkretisiert“: vgl. *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 78 Rn. 22; *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 78 Rn. 32.

<sup>187</sup> Vgl. oben II 1 b; siehe auch *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 58.

Haushaltsdisziplin insgesamt sicherzustellen – auch wenn sich aus Art. 109 Abs. 2 GG keine konkreten Handlungsanweisungen ergeben.<sup>188</sup>

Dieses gemeinsame Interesse von Land und Kommunen kann den Konflikt zwischen beiden zumindest im Hinblick auf die Schuldenbremse lösen und sollte auch in der Verfassung seinen Niederschlag finden. Daher wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

***„Art. 78 und Art. 79 bleiben unberührt. Das Land berücksichtigt bei seiner Haushalts- und Finanzplanung seine Verantwortlichkeit für Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Artikel 109 Absatz 2 und 5 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.“***

### **III. Sondervermögen, Nebenhaushalte und sonstige Umgehungsmöglichkeiten**

#### **1. Rechtliche Rahmenbedingungen**

Aus dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG und dem daraus resultierenden Rechtsträgerprinzip<sup>189</sup> ergibt sich, dass nur der Haushalt des Landes, nicht aber Haushalte selbstständiger juristischer Personen in die Schuldenbremse des Grundgesetzes einbezogen sind.<sup>190</sup> Damit sind von Art. 109 Abs. 3 GG weder die Haushalte selbstständiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, noch die Haushalte von juristischen Personen des Privatrechts, an denen das Land beteiligt ist, umfasst.

Umstritten ist, ob die Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auch nicht-rechtsfähige Sondervermögen in den Ländern einschließt: Die überzeugenderen Argumente sprechen für die überwiegende Ansicht, nach der sich die Schuldenregel auf nicht-rechtsfähige

<sup>188</sup> Dazu im Detail: *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 60 ff. Vgl. auch *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 80 ff.

<sup>189</sup> Siehe dazu oben C II 1 a).

<sup>190</sup> Vgl. *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 26; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 36; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 119; a.A. *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 52 f. Die Debatte verläuft ähnlich wie die Frage der Einbeziehung der Haushalte von Kommunen (vgl. oben C II 1 a)) und muss deshalb ebenso entschieden werden.

Sondervermögen erstreckt.<sup>191</sup> Dies lässt sich zum einen aus dem Wortlaut sowie dem darin zum Ausdruck kommenden Rechtsträgerprinzip herleiten: Auch ein Haushalt eines unselbstständigen Sondervermögens ist ein Haushalt eines Landes, da er sich auf keinen anderen Rechtsträger bezieht. Zudem zeigt Art. 143d Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG, dass der Grundsatz des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG Sondervermögen umfasst: Denn ansonsten hätten bestehende Sondervermögen nicht explizit ausgenommen werden müssen.<sup>192</sup> Dies verkennt die Gegenansicht<sup>193</sup>, die allein daran anknüpft, dass Art. 143d Abs. 1, 2. Halbsatz GG nicht explizit für die Länder gilt. Dieser Einwand ist schon insofern falsch, als in dieser Regelung Art. 109 GG erwähnt ist, der auch für die Länder gilt.

Die Schuldenregel des Grundgesetzes bezieht sich also auf den Haushalt des Landes NRW einschließlich unselbstständiger Sondervermögen, nicht jedoch auf selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts oder privaten Rechts mit Landesbeteiligung. Dem Land steht es in Ausprägung seiner Haushaltsautonomie frei, eine landesrechtliche Schuldenregel auf diese zu erstrecken. Zudem steht es ihm offen, die Erstreckung auf unselbstständige Sondervermögen klarzustellen.

## 2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen

Gesonderte Regelungen zu Sondervermögen und Nebenhaushalten haben Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen vorgesehen. Nach Art. 117 Abs. 3 LV Rheinland-Pfalz entstehen „Einnahmen aus Krediten“ 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.“ Eine ähnliche Regelung sieht auch Bremen vor. Art. 95 Abs. 2 Satz 2 LV Sachsen konstatiert, dass das „Verbot der

---

<sup>191</sup> So auch: *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 33 f.; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 26; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 101; *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 189 f.; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 145d Rn. 8 ff.; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 51. Die Gegenansicht wird vertreten von: *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565).

<sup>192</sup> Vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 101.

<sup>193</sup> *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565).



Kreditaufnahme [...] ebenso für rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Freistaates Sachsen“ gilt.

### 3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen

Drei verschiedene Umgehungsgefahren für die Schuldenbremse lassen sich identifizieren:

Erstens stellt die Verlagerung von Defiziten in unselbstständige Sondervermögen eine Gefahr für die Erreichung der Zwecke der Schuldenbremse dar.<sup>194</sup> Dieser sollte durch eine entsprechende Regelung in der Landesverfassung begegnet werden. Da hinsichtlich der unselbstständigen Sondervermögen die Schuldenregel des Art. 109 Abs. 1 Satz 3 GG gilt, ist insofern nur eine Klarstellung erforderlich. Eine solche ist jedoch empfehlenswert, da in dieser Frage – wie gezeigt<sup>195</sup> – auch eine gegenteilige Rechtsansicht vertreten wird. Auch der Freistaat Sachsen hat eine solche Klarstellung vorgenommen.<sup>196</sup>

Zweitens ist die Auslagerung von Schulden auf selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts eine „offene Flanke“ der Schuldenbremse.<sup>197</sup> Da sie von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nicht erfasst sind, kann das Land seine Defizite auf eine Körperschaft, Anstalt, Stiftung oder juristische Person des Privatrechts verlagern und sich so dem Verbot der Nettokreditaufnahme entziehen. Hierfür gibt es unterschiedliche Gestaltungsformen – etwa die Verlagerung von Aufgaben, die grundsätzlich aus dem Landeshaushalt zu finanzieren wären, auf Unternehmen mit Landesbeteiligung, die dann wiederum Kredite aufnehmen, so dass im Ergebnis das Land für die Verbindlichkeit aus der Kreditaufnahme haftet.<sup>198</sup> Diese

---

<sup>194</sup> Vgl. ausführlich: *Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: Hetscko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 103 (115 ff.); *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, *JöFin* 2012, 367 (378 f.); *Tappe*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, *DÖV* 2009, 881 (888 f.); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 115 Rn. 61. Zur Debatte um die „Flucht aus dem Budget“ vgl. auch *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, *AöR* 136 (2011), 266 (311 ff.).

<sup>195</sup> Siehe oben C III 1.

<sup>196</sup> Vgl. *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 34.

<sup>197</sup> *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 35;

<sup>198</sup> Vgl. dazu *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Stellungnahme 15/1122, S. 4 ff. Zu diesen Kriterien auch *Tappe*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1142, S. 8.

oft als Defizit der bundesrechtlichen Schuldenbremse gesehene Gefahr<sup>199</sup> spricht dafür, die landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse entsprechend zu erweitern.

Andererseits würde es zu weit gehen, alle selbstständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts dem Landeshaushalt zuzurechnen. Denn – wie schon im Hinblick auf die Kommunen gezeigt<sup>200</sup> – ist die Systematik der gesamten Schuldenbremse grundsätzlich rechtsträgerbezogen: Der Landeshaushaltsgeber muss bei der Haushaltsaufstellung absehen können, ob und wie er den Ausgleich ohne Nettokreditaufnahme erreichen kann. Dies kann er dann nicht, wenn in unübersehbarer Weise Haushalte selbstständiger juristischer Personen – etwa auch solche mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung, an denen der Staat beteiligt ist – einbezogen werden. Auch die Kommunen als selbstständige juristische Personen sollen aus den genannten Gründen nicht in die Schuldenbremse und damit in den materiellen Ausgleich des Landeshaushalts einbezogen werden.<sup>201</sup> Über die genaue Abgrenzung zweckmäßigerweise einzubeziehender juristischer Personen herrscht in der Literatur Uneinigkeit; es besteht noch kein tragfähiges dogmatisches Konzept mit konkreten Kriterien und Maßstäben, nach denen ein solcher Nebenhaushalt einer selbstständigen juristischen Person dem Land zuzurechnen ist.<sup>202</sup> Jedes Konzept leidet unter der Gefahr, wiederum Umgehungsmöglichkeiten zu geben. Sobald aber ein konkretes Konzept in der Verfassung verankert ist, wird es für den einfachen Gesetzgeber und die Rechtsprechung schwierig, auf solche Umgehungen zu reagieren.

Darüber hinaus existieren drittens weitere Umgehungsformen in Form von finanziellen Transaktionen<sup>203</sup>, die den Zweck der Schuldenbremse konterkarieren können: Dazu gehören

---

<sup>199</sup> Vgl. *Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: Hetscko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, 2012, S. 103 (120 ff.).

<sup>200</sup> Vgl. oben C II 1 a).

<sup>201</sup> Siehe oben C II 1 a) sowie C II 3 a).

<sup>202</sup> Vgl. zu dieser Debatte mit den unterschiedlichen Sichtweisen und dem berechtigten Hinweis auf dieses Defizit: *Pinkl*, Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“, in: Hetscko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, 2012, S. 103 (123 f.) mit umfangreichen Nachweisen.

<sup>203</sup> Diese sind nur ein Teil der „finanziellen Transaktionen“, die unter die „Bereinigung von finanziellen Transaktionen“ nach Bundesrecht fallen; vgl. oben C I 1. Wie unter C I 3 d) dargestellt, führt die vom Bund gewählte Form der Bereinigung zwar einerseits dazu, Umgehungsgefahren einzudämmen; andererseits führt sie selbst zu neuen Umgehungsgefahren. Aus diesem Grunde ist es empfehlenswert, in der Landesverfassung hinsichtlich finanzieller Transaktionen nur das Umgehungsverbot zu normieren, um nicht das

etwa die Finanzierung über bestimmte Privatisierungsmodelle oder eine Veräußerung von Vermögen nach „sale and lease back“-Modellen.<sup>204</sup> Aber auch hier ist es notwendig, sinnvolle Modelle von Missbräuchen zu unterscheiden. Dies kann im Detail unmöglich auf Ebene der Verfassung erfolgen.

Aus diesen Gründen sollte in der Verfassung eine möglichst offene Formulierung gewählt werden, die nur ein Ziel verfolgt: der missbräuchlichen Auslagerung von Defiziten auf selbstständige juristische Personen, Nebenhaushalte, Sondervermögen und sonstigen gezielten Umgehungen der Schuldenbremse entgegenzuwirken. Die Verfassung sollte hier ihre Funktion nutzen, das Programm vorzugeben, Umgehungen zu verhindern. Eine Umgehung liegt dann vor, wenn „das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist“<sup>205</sup>, wenn also sonst kein Rechtfertigungsgrund für die Gestaltung vorliegt.<sup>206</sup>

Zu empfehlen ist also ein Absatz, der ein umfassendes Umgehungsverbot normiert und dieses Umgehungsverbot im Hinblick auf die drei genannten Umgehungsgefahren ausdifferenziert. Dies muss allerdings verbunden werden mit einem Auftrag an den einfachen Gesetzgeber, die Kriterien für das Vorliegen einer Umgehung konkreter auszugestalten, da ansonsten das Umgehungsverbot nicht praktikabel ist.

Auf diese Weise ist der Zweck des einfachen Gesetzes verfassungsrechtlich determiniert; gleichzeitig besteht für den einfachen Gesetzgeber und die Rechtsprechung (durch teleologische verfassungskonforme Auslegung) die Möglichkeit, auf neue Umgehungsmöglichkeiten zu reagieren.

Die mit der offenen Formulierung verbundene Rechtsunsicherheit, die im Übrigen auch an anderen Stellen des Verfassungsrechts besteht, kann zu diesen Zwecken sowie zur Sicherstellung der Effektivität der Schuldenbremse in Kauf genommen werden – zumal die Vorschrift durch die einfachgesetzliche Regelung und durch die Verfassungsrechtsprechung in der Praxis konkretisiert werden kann und soll. Eine effektive Bekämpfung von Umgehungen ist nur dann möglich, wenn man den Gerichten durch eine nicht zu enge

---

Risiko einzugehen, durch die Normierung einer undifferenzierten Bereinigung, selbst wieder Umgehungsrisiken zu schaffen

<sup>204</sup> Vgl. *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Stellungnahme 15/1122, S. 4 ff.; *Tappe*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1142, S. 7 f.

<sup>205</sup> *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 115 Rn. 61 m.w.N.

<sup>206</sup> Vgl. zu diesem Kriterium und weiteren möglichen Kriterien auch: *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (313).

Wortwahl in der Verfassung auch die Möglichkeit gibt, auf neue Umgehungsversuche zu reagieren. Die Vorschrift soll daher geradezu ein Werkzeug des Verfassungsgerichts sein, um bewusste Umgehungen sanktionieren zu können. Eine grundsätzliche Untersagung von Umgehungen wurde auch vom Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen angeregt.<sup>207</sup>

Nach diesen Maßstäben bietet sich etwa folgende Formulierung an:

**„Absatz 1 gilt auch für**

- 1. rechtlich unselbständige Sondervermögen des Landes,**
- 2. Kredite, die für die Finanzierung staatlicher Aufgaben zur Umgehung von Absatz 1 durch selbstständige juristischen Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, wenn das Land für die Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme einsteht,**
- 3. finanzielle Transaktionen, die wie Kredite wirken und eine Umgehung von Absatz 1 bezwecken.“**

*„Das Nähere regelt ein Gesetz, das Bestimmungen über die Ausgestaltung des Umgehungsverbots nach Absatz X trifft.“*

#### **IV. Konjunkturkredite als Ausnahme zur Grundregel**

##### **1. Rechtlicher Gestaltungsspielraum**

Den größten Spielraum haben die Länder bei der Wahl und Gestaltung der Ausnahmen zur Grundregel des Verbots der Nettokreditaufnahme. Zwar lässt das Grundgesetz nur zwei Arten von Ausnahmeregelungen zu, so dass die Länder nicht beliebig weitere Ausnahmen erfinden dürfen.<sup>208</sup> Insbesondere existieren keine weiteren „ungeschriebenen Ausnahmen“.<sup>209</sup> Jedoch bestehen hinsichtlich der beiden in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG geregelten Ausnahmen Entscheidungsmöglichkeiten sowohl über das „Ob“ als auch über das „Wie“ der Ausgestaltung.

<sup>207</sup> Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2013, S. 192.

<sup>208</sup> Koriath, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (732): „abschließend gefaßt“.

<sup>209</sup> Mayer, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (285).

An erster Stelle dürfen die Länder darüber entscheiden, ob sie von der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG enthaltenen Ausnahme Gebrauch machen möchten, die eine antizyklische Fiskalpolitik als Reaktion auf eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage ermöglicht.<sup>210</sup> Diese Ausnahme gilt nicht automatisch kraft Grundgesetzes für jeden Landeshaushalt; sie setzt vielmehr voraus, dass die Länder abstrakt-generelle Regelungen im Landesrecht zur Ausgestaltung dieser Ausnahme getroffen haben.<sup>211</sup>

Inhaltlich bestehen hierbei Gestaltungsräume sowohl in verfahrensrechtlicher als auch in materieller Hinsicht:

Verfahrensrechtlich steht es den Ländern im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie offen, die Nutzung dieser Ausnahme für das jeweilige Haushaltsjahr an dieselbe Mehrheit wie das Haushaltsgesetz oder an größere Mehrheiten zu knüpfen.<sup>212</sup>

Materiell sind die Länder insoweit gebunden, als die Regelungen sicherstellen müssen, dass „im Auf- und Abschwung eine symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ erfolgt. Einer Kreditaufnahme im Abschwung muss also eine Verpflichtung zur Tilgung von Krediten im Aufschwung gegenüberstehen.<sup>213</sup> Dabei ist allerdings keine schlichte zeitliche „Spiegelsymmetrie“ von Schuldenaufnahme und -tilgung erforderlich, sondern eine „Regelsymmetrie“<sup>214</sup> im Sinne einer ex-ante-Bestimmung des Zusammenhangs zwischen Konjunktur und Kreditaufnahme bzw. -tilgung: Kreditaufnahme und -tilgung sind regelhaft an die Auswirkungen der

---

<sup>210</sup> Vgl. *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (723); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 60.

<sup>211</sup> Vgl. *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 164; *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2562): „*als Option ausgestaltet*“; *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1334 f.): Das jeweilige Gesetz zur Feststellung des Haushaltsplans genügt hierfür nicht, da es nur für das jeweilige Haushaltsjahr gilt und keine „Kreditpolitik über Konjunkturzyklen hinweg“ herstellt.

<sup>212</sup> Vgl. den Hinweis auf die „verfahrensrechtliche“ Ausgestaltungsmöglichkeit von *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 183.

<sup>213</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 72

<sup>214</sup> *Henneke*, Schuldenbegrenzungsregelungen als Räderwerk im Bundesstaat, NdsVbl. 2011, 329 (332); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 72.

konjunkturellen Entwicklung zu koppeln.<sup>215</sup> Da die konjunkturelle Entwicklung nicht symmetrisch verläuft, ist dadurch kein vollständiger Ausgleich in einem fixen Zeitraum garantiert.<sup>216</sup> Leitidee ist vielmehr, dass durch einen solchen Mechanismus eine „mittel- bis langfristige Verschuldensneutralität“<sup>217</sup> erreicht wird.

Zwar unterliegt diese Idee in gewissem Maße der Fiktion einer Planbarkeit konjunktureller Entwicklungen<sup>218</sup>; jedoch ist dies der zu Recht gezahlte Preis für einen Fortschritt gegenüber der alten Regelung<sup>219</sup>: Die Möglichkeit, in konjunkturellen Ausnahmelagen Kredite aufzunehmen, ist an die Rechtspflicht zur Tilgung von Krediten gekoppelt. Durch diesen vorzusehenden Automatismus<sup>220</sup> unterscheidet sich die Schuldenbremse fundamental von der alten Regelung, die die Gefahr barg, dass im Aufschwung die Kredite nicht zurückgeführt wurden.<sup>221</sup> Da die Länder – anders als der Bund – keine strukturelle Verschuldung haben dürfen, bedeutet dies für die Länder, dass sie im Aufschwung Überschüsse erwirtschaften müssen, wenn sie im Abschwung Kredite in Anspruch genommen haben.<sup>222</sup>

Die genaue materielle Ausgestaltung dieser „symmetrischen Konjunkturkomponente“ obliegt den Ländern in großem Umfang in eigener Verantwortung.<sup>223</sup> Dabei können sie zwei wichtige Weichen stellen: Zum einen obliegt es ihnen zu präzisieren, wann eine „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ vorliegt. Gerade die Definition des unbestimmten

---

<sup>215</sup> *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1334); vgl. auch *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 37; *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 54.

<sup>216</sup> *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1334).

<sup>217</sup> Vgl. BT-Drs., 16/12410, S. 11; *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (724); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 169.

<sup>218</sup> *Waldhoff/Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97 (116).

<sup>219</sup> Vgl. auch *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1334): Der entscheidende „Webfehler“ der bisherigen Schuldenregelung sei beseitigt.

<sup>220</sup> *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 37, spricht von einer „rechtlich formalisierten Berechnungsformel“.

<sup>221</sup> *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1334). Vgl. dazu auch die oben unter A I diagnostizierten Probleme der alten Schuldenregel.

<sup>222</sup> *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2563).

<sup>223</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11; *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (369)

Rechtsbegriffs „Normallage“ gibt den Ländern einen nicht zu unterschätzenden Spielraum.<sup>224</sup> Die im Landesrecht zu erfolgende Auslegung darf allerdings den Zwecken des Art. 109 Abs. 3 GG nicht zuwider laufen. Insbesondere darf sie nicht dazu führen, dass die definierte Normallage in realiter kaum existiert, dass eine landesrechtlich definierte Normallage also de facto eine Ausnahme darstellt: Die vom Landesrecht mit volkswirtschaftlichen Kriterien definierte Normallage muss auch der tatsächliche Regelfall sein.<sup>225</sup> Eine Verkehrung von Regel und Ausnahme widerspräche Wortlaut und Zweck des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und wäre damit verfassungswidrig.

Zum anderen haben die Länder die Wirtschaftsindikatoren für Auf- und Abschwung ex ante in ein Verhältnis zur Kreditaufnahme und Tilgung zu setzen; sie haben also die oben erwähnte „Koppelung“ unter Ausübung umfangreicher eigener Gestaltungsmacht vorzunehmen.<sup>226</sup> Bei der Ausgestaltung sind die Länder insbesondere nicht an die in Art. 115 Abs. 3 Satz 3 GG, § 5 Artikel 115-Gesetz erfolgte Ausgestaltung der konjunkturellen Komponente durch den Bund für den Bundeshaushalt gebunden, wonach die Über- und Unterauslastung der Produktionskapazitäten der entscheidende Faktor ist.<sup>227</sup> Die die Länder bindenden Maßstäbe sind alleine in Art. 109 GG und nicht in Art. 115 GG enthalten. Die Regelung des Bundes stellt also nicht die einzige Möglichkeit dar, die Konjunkturkomponente auszugestalten – zumal sie selbst teilweise verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt.<sup>228</sup> Die Länder können stattdessen auch an Steuereinnahmen oder andere Indikatoren anknüpfen; sie können zudem in Übererfüllung der grundgesetzlichen Vorgaben auch einen vollständigen Ausgleich in kurzer Zeit vorsehen.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> *Koriath*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (732).

<sup>225</sup> Vgl. *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2563) mit Verweis auf BVerfGE 79, 311 (333 f.); *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (375); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 174 ff. weist auf die Notwendigkeit einer „hinreichend weiten Definition der konjunkturellen Normallage“ hin.

<sup>226</sup> *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 73.

<sup>227</sup> *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (372); *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 37; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 184 ff.

<sup>228</sup> Vgl. im Detail: *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (373 ff.); *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2563).

<sup>229</sup> Vgl. im Einzelnen: *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1335); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 184 ff.

## 2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen

Alle Landesverfassungen, die die Schuldenbremse umsetzen, haben von der Konjunkturausnahme Gebrauch gemacht. Dabei sind die Formulierungen von Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein nahezu identisch: „Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“ Geringfügige Formulierungsunterschiede ergeben sich dadurch, dass Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein die zwei Sätze in einem Satz zusammengefasst haben. Alle genannten Formulierungen sind somit sehr stark am Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG orientiert; sie sind mit ihm teilentisch. In der Verfassung Schleswig-Holsteins ist zusätzlich ein speziell auf die Konjunkturausnahme bezogener Regelungsauftrag an den Gesetzgeber enthalten.

Eine formulierungstechnisch kompliziertere, inhaltlich aber mit den vorgenannten Regelungen nahezu identische Ausgestaltung hat Rheinland-Pfalz gewählt.

Die Regelung des Freistaates Sachsen unterscheidet sich hingegen grundsätzlich von allen anderen Landesverfassungen. Sachsen definiert sowohl die Normallage als auch die notwendige Abweichung unmittelbar in der Verfassung<sup>230</sup>: „Bei einer von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre (Normallage) um mindestens drei vom Hundert abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 2 abgewichen werden.“ Damit orientiert sich Sachsen bewusst nicht an der Regelung für den Bundeshaushalt aus dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 GG, sondern entwickelt einen eignen Maßstab für die Normallage.<sup>231</sup> Außerdem enthält die Verfassung ein zweistufiges Verfahren, in welcher Höhe Kredite aufgenommen werden dürfen. Die Tilgung der Kredite soll durch Steuermehreinnahmen erfolgen.

Neben dieser inhaltlichen Ausgestaltung stellt Sachsen zudem ein besonderes Mehrheitserfordernis auf: Von der Konjunkturausnahme kann der Landtag grundsätzlich nur mit der „Mehrheit seiner Mitglieder“ Gebrauch machen. Bei einer – näher spezifizierten –

---

<sup>230</sup> Vgl. dazu auch *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (213).

<sup>231</sup> Im Detail: *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 38 ff.



besonders starken Ausnutzung der Ausnahme bedarf es sogar einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags.

### **3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen**

Dass es im Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen liegt, von der Konjunkturausnahme Gebrauch zu machen, wurde bereits oben gezeigt.<sup>232</sup>

#### **a) Inhaltliche Ausgestaltung**

Zu entscheiden ist demnach nur, wie die Ausgestaltung erfolgen soll: Die Konjunkturausnahme der Sächsischen Verfassung ist in dieser Hinsicht ein klarer Gegenentwurf zu allen anderen Landesverfassungen, die bisher die Schuldenbremse umgesetzt haben. Sachsen nutzt die Gestaltungsmöglichkeiten, die Art. 109 Abs. 3 GG den Ländern gibt, bereits auf Verfassungsebene in großem Maße aus. Alle anderen Länder beschränken sich nahezu ausschließlich auf eine Wiederholung des Wortlauts des Grundgesetzes und verschieben dadurch alle wesentlichen Entscheidungen auf den einfachen Gesetzgeber – mit den Worten: Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

Diese zwei Gegenbeispiele präsentieren die Kernfrage, die sich – unabhängig von den spezifischen Vor- und Nachteilen der sächsischen Regelung<sup>233</sup> – bei der Gestaltung der Ausnahmen stellt: Soll die detaillierte Ausgestaltung auf Verfassungsebene oder auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgen?

Für eine detaillierte Regelung auf Verfassungsebene spricht, dass so der einfache Gesetzgeber daran gehindert werden kann, durch eine missbräuchliche Ausgestaltung die Schuldenbremse auszuhöhlen. Dies gilt insbesondere für die Definition des Normalfalls: Wird dieser so definiert, dass er praktisch kaum auftritt, kann das Land über weite Zeiträume von der

---

<sup>232</sup> Siehe B III 1.

<sup>233</sup> Vgl. insbesondere zu der Frage, ob die sächsische Regelung mit den Vorgaben des Grundgesetzes übereinstimmt: *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 39 ff.

Konjunkturausnahme Gebrauch machen und so die Wirkung der Schuldenbremse signifikant reduzieren.<sup>234</sup>

Gegen eine detaillierte Regelung der inhaltlichen Maßstäbe auf Verfassungsebene lässt sich jedoch zum einen der bereits erwähnte Charakter einer Verfassung als Rahmenordnung anführen, der grundsätzlich gegen Detailregelungen auf dieser Ebene spricht.<sup>235</sup> Zum anderen sind gerade in Bezug auf die Konjunkturausnahme technische, volkswirtschaftlich determinierte Regelungen zu treffen, die unter Umständen einer schnellen Korrektur bedürfen, die nur durch einfaches Recht und nicht durch Verfassungsrecht möglich ist: Denn sowohl die Abweichung von der Normallage als auch der symmetrische Ausgleich soll sich nach volkswirtschaftlichen Indikatoren richten. Dies bedingt, dass das Verfahren immer wieder dem aktuellen Stand der Wissenschaft angepasst wird.<sup>236</sup> Dies kann auf verfassungsrechtlicher Ebene realistisch nicht erfolgen. Der genannten Gefahr, dass der einfache Gesetzgeber missbräuchliche Ausgestaltungen wählt, kann mit der abstrakten Normenkontrolle begegnet werden: Missbräuchliche Ausgestaltungen sind verfassungswidrig und nichtig.

Demnach sind auf Verfassungsebene inhaltlich nur die Grundzüge der Ausnahme zu regeln. Um Widersprüche zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zu vermeiden, bietet es sich daher an – wie Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein –, die Regelung eng an den Wortlaut des Grundgesetzes anzulehnen. Die landesverfassungsrechtliche Regelung hat dann vor allem den Inhalt, die Nutzung der Ausnahme für das Land Nordrhein-Westfalen festzuschreiben und dem einfachen Gesetzgeber die Einzelheiten zu überantworten. Damit empfiehlt sich folgende Formulierung:

***„Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“***

<sup>234</sup> Vgl. auch oben C IV 1 sowie *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2563) mit Verweis auf BVerfGE 79, 311 (333 f.); *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, JöFin 2012, 367 (375); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 174 ff.

<sup>235</sup> Vgl. nur *Grabenwarter*, Verfassungstheorie, in: Leitgedanken des Rechts I, FS Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, § 13 Rn. 18 ff.; *Möstl*, Regelungsfelder der Verfassung, in: *Deppenheuer/Grabenwarter*, Verfassungstheorie, 2010, § 17 Rn. 24.

<sup>236</sup> Vgl. dazu auch § 5 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 GG.

Wie gezeigt, wird die Konjunkturausnahme nur durch weitere Regelungen auf einfach-gesetzlicher Ebene praktikabel. So sind insbesondere die Begriffe des Normalfalls und seine Abweichung zu definieren sowie eine Regelsymmetrie für den Ausgleich nach den oben<sup>237</sup> im Detail dargestellten Maßstäben festzulegen. Da Regelungen des einfachen Gesetzgebers insofern unabdingbar sind, ist ihm ein Regelungsauftrag zu erteilen, der im Verfassungswortlaut deutlich wird. Daher ist dem Gesetzgeber, ähnlich wie in der Verfassung Schleswig-Holsteins, ein allgemeiner Regelungsauftrag zu erteilen.

*„Das Nähere regelt ein Gesetz, das insbesondere Bestimmungen **über das Verfahren zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung in den Fällen des Absatzes 2** trifft.“*

## **b) Mehrheitserfordernis**

Anders als hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung ist jedoch die Frage zu beurteilen, welches Verfahren für die Inanspruchnahme der Ausnahme innerhalb des Landes zu wählen ist. Hier knüpft nur Sachsen die Nutzung der Ausnahmen an besondere Mehrheiten im Landtag. Die zur Verfügung stehenden Optionen bedürfen einer besonderen Erörterung:

Eine zu hohe Hürde dürfte die Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtags sein. Diese Mehrheit ist sonst u.a. für Verfassungsänderungen erforderlich. Konjunkturkredite sollen zwar Ausnahmen darstellen; sie sind aber von der Verfassung vorgesehene Ausnahmen. Sie auf eine Ebene mit Verfassungsänderungen zu stellen, würde dem widersprechen. Zudem würde dies die Nutzung der Ausnahme in der Praxis nahezu unmöglich machen und deshalb ihren Zweck, flexibel auf Konjunkturschwankungen zu reagieren<sup>238</sup>, konterkarieren.

Eine geeignete Mehrheit ist jedoch die „Mehrheit der Mitglieder des Landtags“, die umgangssprachlich als „Kanzlermehrheit“ bezeichnet wird. Für diese sprechen drei gewichtige Argumente:

Erstens wird den Landtagsmitgliedern so der Ausnahmecharakter des Konjunkturkredits vor Augen geführt. Ein Haushalt unter Aufnahme von Konjunkturkrediten soll sich nach der

---

<sup>237</sup> Siehe C IV 1.

<sup>238</sup> Siehe B III 1 sowie C IV 1.

Regelungsabsicht der Schuldenbremse gerade von dem „normalen“ Haushalt unterscheiden, der ohne Nettokreditaufnahme auskommt. Dies muss sich auch im parlamentarischen Verfahren widerspiegeln – hier also durch das Erfordernis, die die Regierung tragende Mehrheit vollständig zu versammeln. So werden sich die Abgeordneten ihrer besonderen Verantwortung im Rahmen ihrer Budgethoheit bewusst.

Zweitens bieten besondere Mehrheiten immer auch Schutz vor Missbrauch. Insofern dienen sie der Sicherung der Regelungsabsicht der Schuldenbremse.<sup>239</sup> Das Mehrheitserfordernis kompensiert gleichzeitig die Tatsache, dass die inhaltlichen Kriterien für die Konjunkturausnahme vom einfachen Gesetzgeber und nicht in der Verfassung geregelt werden.

Drittens erfolgt durch das Mehrheitserfordernis eine klare Zuordnung von Verantwortung: Gerade im Bereich der Staatsfinanzierung ist die Verantwortungsklarheit ein essentieller Bestandteil demokratischer Legitimationsstiftung.<sup>240</sup> Durch das Erfordernis der Zustimmung durch die Mehrheit der Mitglieder des Landtags wird die Verantwortung für die Inanspruchnahme der Konjunkturausnahme deutlich der die Regierung tragenden Mehrheit zugeordnet. Damit hat sie sich im politischen Wettbewerb hierfür zu rechtfertigen. Dieser dient hier als weitere Absicherung des grundsätzlichen Verschuldungsverbots. Die Mehrheit wird einen Konjunkturkredit nicht nutzen, wenn sie dafür einen zu hohen politischen Preis zahlen muss.

Daher empfiehlt es sich folgende Formulierung:

***„Bei der Aufnahme von Krediten nach Absatz 2 entscheidet der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder.“***

---

<sup>239</sup> Vgl. auch die Gesetzesbegründung in Sachsen: LT-Drs. 5/11838, S. 15.

<sup>240</sup> Waldhoff, Finanzverantwortung, in: Leitgedanken des Rechts II, Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, § 137 Rn. 5.

## V. Ausnahmeregelung für Notsituationen

### 1. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten

Ebenfalls eine „Option“ und damit eine Gestaltungsmöglichkeit für die Bundesländer ist die zweite Ausnahme zum Verbot der Nettoneuverschuldung<sup>241</sup>: Die Länder können entscheiden, ob und wie sie eine Regelung vorsehen, die Kreditaufnahmen bei „Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG) zulässt.

Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung ergeben sich zum einen im Hinblick auf das landesinterne Verfahren der Inanspruchnahme dieser Ausnahme. So können die Länder vorsehen, dass die Möglichkeit der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen und Notsituationen an bestimmte Mehrheiten im Parlament geknüpft ist.<sup>242</sup> Der Bund hat sich hier für die Mehrheit der Mitglieder des Bundestags entschieden (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG). Dies ist aber für die Bundesländer – aus denselben Gründen wie bei der Konjunkturausnahme – nicht zwingend.

Auch materiell bestehen Gestaltungsspielräume der Länder – wenn auch in geringerem Umfang als bei den Konjunkturkrediten. Denn die Ausnahme darf gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG nur bei Naturkatastrophen und ansonsten nur dann greifen, wenn die folgenden drei Voraussetzungen kumulativ gegeben sind: Es muss eine 1) außergewöhnliche Notsituation vorliegen, die sich 2) der Kontrolle des Staates entzieht und 3) die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

Die Länder dürfen diese Voraussetzungen, die zwar unbestimmt, aber voll justitiabel sind,<sup>243</sup> weder abschwächen noch umgehen. Sie können jedoch noch strengere Voraussetzungen für die Anwendung dieser Ausnahme aufstellen oder die grundgesetzlich definierten

---

<sup>241</sup> *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2562); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 203.

<sup>242</sup> Dies ergibt sich bereits aus der Verfassungsautonomie der Länder sowie aus der Tatsache, dass der Bund für seinen Haushalt ebenfalls ein solches Mehrheitserfordernis in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorgesehen hat.

<sup>243</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen: *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (288 f.).

Voraussetzungen näher präzisieren.<sup>244</sup> Bei dieser Präzisierung müssen sie sich jedoch innerhalb des Rahmens halten, den das Grundgesetz vorgibt.

Dieser Rahmen wird durch die Auslegung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG determiniert: Der Begriff „Naturkatastrophen“ ist in Orientierung an Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG auszulegen und umfasst laut Gesetzesbegründung „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen)“.<sup>245</sup>

Mehr Umgehungsgefahren und damit Risiken für die Effektivität der Schuldenbremse birgt jedoch die unbestimmt gefasste zweite Ausnahme: die „außergewöhnliche Notsituation“<sup>246</sup>. Sie wird zwar durch die genannten Voraussetzungen eingeschränkt. Aber auch diese sind weit gefasst und bedürfen daher einer engen Auslegung, um der Gefahr einer Aushöhlung der Schuldenbremse zu verhindern.<sup>247</sup> Somit ist an die Notsituation regelmäßig die Anforderung zu stellen, dass sie nach Art und Maß nicht vorhersehbar war.<sup>248</sup> Die Voraussetzung „staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ ist so auszulegen, dass die für die Bewältigung der Notsituation erforderlichen Mittel im Vergleich zur Finanzkraft der Gebietskörperschaft außergewöhnlich hoch sind; die Neuverschuldung darf zudem nicht das in diesem Sinne „erforderliche“ Maß überschreiten.<sup>249</sup> Als Orientierungspunkt für die Auslegung kann ferner der in der Gesetzesbegründung genannte Vergleich zu den „besonders

---

<sup>244</sup> Vgl. *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Rn. 220 f.

<sup>245</sup> BT- Drs. 16/12410, S. 11; vgl. auch: *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 77; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 206. Durch diese Definition erübrigt sich in der Regel auch die Frage, ob sich der folgende Relativsatz „die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ auch auf die „Naturkatastrophen“ beziehen; vgl. dazu *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2564). Diese Frage ist zwar zu bejahen (vgl. dazu auch BT-Drs. 16/12410, S. 11). Dies kann aber schon dadurch sichergestellt werden, dass der Begriff der „Naturkatastrophe“ als solcher dementsprechend eng ausgelegt wird.

<sup>246</sup> Vgl. dazu auch *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (726).

<sup>247</sup> *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (726), betont das Bedürfnis nach einer „restriktiven Handhabung in der künftigen Staatspraxis“. *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (286), weist darauf hin, dass auch aus Sicht der Föderalismuskommission II die Ausnahmeregel „nicht ein Einfallstor für unbegrenzte Kreditaufnahme“ werden darf.

<sup>248</sup> *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 66.

<sup>249</sup> Vgl. *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 56; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 207.

schweren Unglücksfällen“ in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG dienen; dieser Begriff umfasst Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit.<sup>250</sup>

Besondere Vorsicht ist geboten, wenn unter den Begriff „Notsituation“ rein wirtschaftliche Abläufe subsumiert werden sollen. Insbesondere Auf- und Abschwung dürfen nicht unter diesen Begriff gefasst werden, da diese alleine nach den Kriterien der Konjunkturausnahme (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG) beurteilt werden sollen.<sup>251</sup> Wie die Gesetzesbegründung daher zu Recht betont, dürfen alleine „plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks“ wie beispielsweise die weltweite Finanzkrise ab Ende 2008 darunter fallen.<sup>252</sup>

Der Gestaltungsspielraum der Länder ist schließlich auch insofern eingeschränkt, als die Ausnahme gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG zwingend mit dem Erfordernis einer Tilgungsregelung verbunden werden muss. Das Landesrecht muss also sicherstellen, dass jeder Beschluss zur Kreditaufnahme wegen einer Notsituation mit einer verbindlichen Tilgungsregelung verbunden wird.<sup>253</sup> Zur genauen Ausgestaltung der Tilgungsregelung schweigt das Grundgesetz. Das Ziel einer Verschuldensneutralität kann jedoch nur dann realistisch erreicht werden, wenn der Zeitraum nicht unübersehbar groß ist.<sup>254</sup> Der Bundesgesetzgeber hat für die Bundesregelung daher einen „angemessenen“ Zeitraum (Art.

---

<sup>250</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>251</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>252</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11; vgl. auch *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336): Die Finanzkrise ist gerade nicht Folge einer üblichen Konjunkturschwankung, sondern eines „plötzlichen massiven Vertrauensverlustes an den Finanzmärkten“. Anders jedoch: *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 45.

<sup>253</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11; *Henneke*, Schuldenbegrenzungsregelungen als Räderwerk im Bundesstaat, NdsVbl. 2011 (332); *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336). Zur Frage, ob hierfür ein Gesetz erforderlich ist oder ein einfacher Parlamentsbeschluss reicht, vgl. einerseits in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 209, andererseits *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 47; *G. Kirchhof*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 101.

<sup>254</sup> Vgl. *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (292): Der Verfassungsgeber habe eine „zeitnahe“ Tilgung gewollt.

115 Abs. 2 Satz 8 GG) vorgesehen. Die Länder können diese oder eine konkretere Tilgungsregelung vorsehen.<sup>255</sup>

## 2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen

Alle Landesverfassungen, die die Schuldenbremse umsetzen, haben von der Ausnahme in Notsituationen Gebrauch gemacht.

Die inhaltlichen Maßstäbe für die Gestaltung sind in Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein identisch und wiederholen die Anforderungen von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG. Verlangt wird ferner die laut Grundgesetz erforderliche Tilgungsregelung. Zudem wird in fünf Ländern das Erfordernis aufgestellt, die Kredite in einem „angemessenen“ Zeitraum zurückzuführen. Mecklenburg-Vorpommern spricht von einem „bestimmten“ Zeitraum und lässt das Nähere durch Gesetz regeln. In Sachsen muss die Tilgung „spätestens innerhalb von acht Jahren“ erfolgen.

Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein verlangen für die Nutzung dieser Ausnahme eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. Bremen verlangt die „Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft“.

Deutliche Unterschiede zu den anderen Bundesländern weist die Regelung von Rheinland-Pfalz auf: Sie kreiert den neuen Oberbegriff<sup>256</sup> „erheblicher vorübergehender Finanzbedarf“ als Ausnahmegrund und fasst darunter zwei Arten von Ausnahmen: erstens „Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen“, zweitens eine „auf höchstens vier Jahre befristete Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- und Ausgabesituation“.

---

<sup>255</sup> Für Beispiele vgl. *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 75.

<sup>256</sup> *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (209).



### 3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen

Um die Handlungsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen in Notsituationen zu bewahren, empfiehlt es sich, die Ausnahme für Naturkatastrophen und Notsituationen in die Landesverfassung aufzunehmen.

#### a) Inhaltliche Ausgestaltung

Aus ähnlichen Gründen wie bei der Konjunkturausnahme sollten dabei keine Detailregelungen auf Verfassungsebene erfolgen.<sup>257</sup> Bei der Ausnahme wegen Notsituationen kommt als weiterer Grund hinzu, dass gerade wegen der Unvorhersehbarkeit der Naturkatastrophen und Notsituationen jede über den Wortlaut des Grundgesetzes hinausgehende Einschränkung im Ernstfall zum Problem werden kann. Daher empfiehlt sich die von den sieben der acht Landesregelungen verwendete Ausgestaltung, die eng an den Wortlaut des Grundgesetzes angelehnt ist. Die erforderliche Zweckbindung der Kredite sowie eine Kredithöhe muss nicht explizit festgelegt werden, sondern lässt sich durch teleologische Auslegung der Norm entnehmen: Kredite dürfen nur zu dem Zweck und in dem Umfang aufgenommen werden, der dazu erforderlich ist, die Handlungsfähigkeit des Staates in Notsituationen sicherzustellen.<sup>258</sup> Einzelheiten können gegebenenfalls im einfachen Recht festgelegt werden.

Zudem ist es vorzugswürdig, die Tilgung nicht auf eine bestimmte Jahreszahl festzulegen, sondern von einem „angemessenen Zeitraum“ zu sprechen. Auch hier greift das Argument der Vielgestaltigkeit möglicher Notsituationen: Im Vorhinein ist nicht absehbar, wie lange Notsituationen andauern und wie hoch der finanzielle Bedarf ist. Die Tilgung muss sich nach diesen Variablen richten. Dem widerspricht eine pauschale Orientierung an Jahreszahlen.

Daher empfiehlt sich folgende Formulierung:

***„Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 1 abgewichen werden. Hierfür ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.“***

---

<sup>257</sup> Siehe dazu oben C IV 3 a).

<sup>258</sup> *Thye*, Die neue Schuldenbremse in der Verfassung von Schleswig-Holstein, NordÖR 2011, 160 (163).

## b) Keine Übernahme der rheinland-pfälzischen Zusatzausnahme

Die Übernahme der rheinland-pfälzischen Zusatzausnahme ist schon aus Rechtsgründen abzulehnen. Wie dargestellt, ist die Anzahl der vom Grundgesetz zugelassenen Ausnahmen abschließend, die Länder dürfen nicht beliebig zusätzliche Ausnahmen erfinden.<sup>259</sup>

Die von Rheinland-Pfalz vorgesehene Ausnahme der „strukturellen, dem Land nicht zurechenbaren Änderung der Einnahme- und Ausnahmesituation“ ist jedoch durch die in Art. 109 Abs. 2 Satz 2 GG zugelassenen Ausnahmen nicht gedeckt; sie ist daher ab dem 1.1.2020 gemäß Art. 31 GG nichtig.<sup>260</sup> Der verfassungsändernde Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz wollte ausweislich der Gesetzesbegründung unter die Ausnahme beispielsweise eine „Steuerrechtsänderung“ fassen, auf die das Land keinen unmittelbaren Einfluss habe, da dies im Bereich der Bundeskompetenz liege.<sup>261</sup> Diese Begründung hält dem Maßstab des Art. 109 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz GG nicht stand. Die Ausnahme erfüllt schon nicht die Voraussetzung, dass sich die Notsituation der Kontrolle des Staates entzieht. Eine Änderung von Rechtsvorschriften ist gerade dem Staat zuzuordnen.<sup>262</sup> Das Gegenargument, dass der kontrollierende Bund ein „anderer Staat“ sei als das Land<sup>263</sup>, missachtet den Gesamtkontext und die Intention der Ausnahme: Gemeint ist, dass die Notsituation „von außen“ in Form eines „exogenen Schocks“ kommt – also außerhalb der gesamtstaatlichen Sphäre entspringt.<sup>264</sup> Vor allem jedoch lässt sich das typische Finanzierungsdilemma der Länder schon vom Wortlaut her nicht unter den Begriff „Notsituation“ subsumieren, da es der verfassungsrechtliche Normalfall ist.<sup>265</sup> Daher verstößt die rheinland-pfälzische Regelung gegen das Grundgesetz und ist nicht in die nordrhein-westfälische Landesverfassung zu

<sup>259</sup> *Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (732): „abschließend gefaßt“; *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (285).

<sup>260</sup> So auch die ganz h.M.; vgl. nur: *Droege*, in: Brocker/Droge/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 19 ff.; *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, 401 (404); *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (209 ff.); *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 79

<sup>261</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 15/4966, S. 7.

<sup>262</sup> Vgl. *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (209).

<sup>263</sup> *Henneke*, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (210) weist zudem zu Recht darauf hin, dass das Land seinen Einfluss auf die Bundesebene über den Bundesrat geltend machen kann.

<sup>264</sup> Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 77.

<sup>265</sup> So zu Recht: *Droege*, in: Brocker/Droge/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117 Rn. 21.

übernehmen. Aus den genannten Gründen sind auch keine weiteren, selbst erfundenen Ausnahmen in die Landesverfassung aufzunehmen.

### **c) Mehrheitserfordernis**

Mit denselben Argumenten wie bei der Konjunkturausnahme ist auch für die Ausnahme zu Notsituationen ein erhöhtes Mehrheitserfordernis in Form der „Mehrheit der Mitglieder des Landtags“ vorzusehen. Dies entspricht auch der Regelung für den Bundeshaushalt in Art. 115 Abs. 2 Satz 6.

Die Aufnahme einer Zweidrittelmehrheit, wie dies einige andere Landesverfassungen voraussetzen, ist hingegen nicht erforderlich. Zwar würden durch eine Zweidrittelmehrheit Missbrauchsrisiken in noch größerem Umfang reduziert.<sup>266</sup> Jedoch greift auch hier das Argument, dass ein solches Erfordernis die Nutzung der Ausnahme einer Verfassungsänderung gleichstellen würde; de facto ist sie jedoch ein von der Verfassung vorgesehener Fall. Zudem ist zu beachten, dass die Justitiabilität der Ausnahme in Zusammenspiel mit dem politischen Prozess, der durch das Erfordernis der „Mehrheit der Mitglieder“ eine besondere Zuspitzung erfährt, einen ausreichenden Schutz vor Missbrauch gewährt.

Daher empfiehlt sich folgende Regelung:

***„Bei der Aufnahme von Krediten nach Absatz 3 entscheidet der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder.“***

## **VI. Abweichungen im Haushaltsvollzug und weitere Gestaltungsmöglichkeiten**

### **1. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten**

Über diese Regelungen hinaus haben die Länder Gestaltungsmöglichkeiten, soweit sie den Grundsatz des Verbots der Nettokreditaufnahme nicht umgehen. Die

---

<sup>266</sup> Vgl. *Thye*, Die neue Schuldenbremse in der Verfassung von Schleswig-Holstein, NordÖR 2011, 160 (163).

Föderalismuskommission II hatte dabei insbesondere zwei weitere Regelungsspielräume der Länder vor Augen: Zum einen sollen die Länder selbstständig über die – oben bereits erwähnte – Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen entscheiden können.<sup>267</sup> Zum anderen haben die Länder Regelungsspielräume hinsichtlich der „Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme“.<sup>268</sup> Dies betrifft die Frage der Abweichungen im Haushaltsvollzug.

Solche Abweichungen im Haushaltsvollzug sind unter der neuen Schuldenregel verfassungsrechtlich problematisch. Denn die Grundregel des Art. 109 Abs. 3 GG, wonach die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, gilt nicht nur für die Haushaltsaufstellung, sondern auch für den Haushaltsvollzug; sie bindet damit auch die Exekutive unmittelbar.<sup>269</sup> Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut, der sich nicht nur auf den „Haushaltsplan“ bezieht,<sup>270</sup> sowie aus dem Zweck des Art. 109 Abs. 3 GG, gerade die Vollzugsdefizite der alten Schuldenregel zu beseitigen.<sup>271</sup>

Dennoch war sich auch der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst, dass Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme „in der Praxis kaum zu vermeiden“ sind.<sup>272</sup> Damit sind nicht die Fälle gemeint, in denen die Exekutive ohne gesetzliche Ermächtigung Kredite aufnimmt; solche Kreditaufnahmen sind schon wegen Verstoßes gegen den verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt verfassungswidrig.<sup>273</sup> Gemeint sind vielmehr solche Fälle, in denen die gesetzliche Ermächtigung auf falschen Prognosen über die konjunkturelle Entwicklung basiert: In diesen Fällen beruhen die

<sup>267</sup> Siehe oben C I 1 sowie C I 3 d); vgl. auch BT-Drs. 16/12410, S. 12.

<sup>268</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 12.

<sup>269</sup> Unter Geltung der neuen Schuldenregel (anders als zur alten Rechtslage) ganz herrschende Ansicht; vgl. *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 103; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 190 ff.; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 67; *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 188.

<sup>270</sup> *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 188 f.; *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336).

<sup>271</sup> Vgl. dazu BT-Drs. 16/12410, S. 5: Der Gesetzgeber bemängelt eine fehlende „Verknüpfung zwischen der Regeleinhaltung bei Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug“.

<sup>272</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 12.

<sup>273</sup> So zu Recht: *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 228.

Abweichungen der Ist-Kreditaufnahme von der Soll-Kreditaufnahme darauf, dass sich die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklungen anders gestaltet haben, als bei Aufstellung des Haushalts angenommen.<sup>274</sup> Denn wenn sich die Konjunktur anders entwickelt als erwartet, ändert sich – bei Inanspruchnahme der Konjunkturausnahme – auch die verfassungsrechtlich zulässige Kreditaufnahme.

Dass die Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug gilt, bedeutet somit, dass sich die verfassungsrechtlich zulässige Kreditaufnahme nicht alleine nach der Situation bei der Haushaltsaufstellung beurteilt, sondern *ex post* neu zu ermitteln ist, wenn sich die konjunkturelle Entwicklung anders entwickelt als prognostiziert.<sup>275</sup> Überschreitet die tatsächlich aufgenommene Kreditsumme die danach zulässige Kreditsumme, ist dies durch Rückführungs- bzw. Tilgungspflichten zu korrigieren.<sup>276</sup>

Wie genau diese Korrektur jedoch ausgestaltet ist, bleibt den Ländern in eigener Verantwortung überlassen. Genau darin liegt der vom verfassungsändernden Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung explizit erwähnte „Regelungsspielraum“ der Länder.<sup>277</sup>

Der Bund nimmt diese Korrekturen mit Hilfe eines Kontrollkontos vor, das wie eine „spezielle Fehlerfolgenregelung“ wirkt.<sup>278</sup> Ein solches Kontrollkonto könnten auch die Länder einführen, wobei ihnen in ähnlicher Weise wie dem Bund Spielräume einzuräumen sind, so dass kein vollständiger, sofortiger Ausgleich erforderlich ist.<sup>279</sup> So hat der Bund gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG die Möglichkeit, das Kontrollkonto bis zu einem Schwellenwert von 1,5 Prozent des BIP zu belasten; nur darüber hinausgehende Belastungen sind konjunkturgerecht zurückzuführen.<sup>280</sup> Einen entsprechenden Spielraum müssen auch die

<sup>274</sup> BT- Drs. 16/12410, S. 13.

<sup>275</sup> Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 193.

<sup>276</sup> Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 196 f.

<sup>277</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 12.

<sup>278</sup> Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 22.

<sup>279</sup> Vgl. Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1337); Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 201; Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565). Strenger jedoch: G. Kirchhof, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 108, wobei allerdings unklar bleibt, ob eine „Rechtfertigung“ einer Verzögerung das Verdikt der Verfassungswidrigkeit noch abwenden kann (vgl. Rn. 108 a.E.).

<sup>280</sup> Wie Mayer, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (284f.), richtig herausarbeitet, ist die Grenze von 1,5 % des BIP nur Tatbestandsmerkmal für die Rechtsfolge

Länder vorsehen können, da eine Ungleichbehandlung der Länder gegenüber dem Bund insofern nicht gerechtfertigt ist.<sup>281</sup>

Allerdings sind die Länder nicht an diese Form der Korrektur einer Abweichung im Haushaltsvollzug gebunden, sondern können auch andere Wege gehen, die dasselbe Ziel verfolgen: die Rückführung der zu viel aufgenommenen Kredite durch Tilgungen oder durch zusätzliche Minderungen des Nettoneuverschuldungsrahmens in der Folgezeit.<sup>282</sup>

## 2. Gestaltung in anderen Landesverfassungen

Im Gegensatz zur Bundesebene<sup>283</sup> enthalten sechs von acht Landesverfassungen keine expliziten Regelungen zur Kontrolle des Haushaltsvollzugs. Sie überlassen die Regelungen somit dem einfachen Gesetzgeber, ohne diesem nähere Vorgaben zum Inhalt der Ausführungsgesetze zu machen.

Die Verfassungen von Bremen und Schleswig-Holstein präzisieren, dass das Gesetz „insbesondere [...] die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen“ regeln soll. Die Gesetzesbegründung zeigt, dass damit ein Kontrollkonto gemeint ist, das dann auch im Ausführungsgesetz verankert wurde.<sup>284</sup>

## 3. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen

Dass Abweichungen im Haushaltsvollzug durch Rückführungs- bzw. Tilgungspflichten zu

Rückführungspflicht. Zwar wirkt dies wie ein „Dispokredit“, soll aber nach der gesetzgeberischen Intention keiner sein.

<sup>281</sup> *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565), weisen zu Recht darauf hin, dass die fehlende Möglichkeit der strukturellen Verschuldung bei den Ländern im Vergleich zum Bund keine Ungleichbehandlung bezüglich dieses „Dispokredits“ (vgl. zu diesem Begriff Fn. 280) rechtfertigt. Denn der „Dispokredit“ bezieht sich auch auf die konjunkturelle Komponente, die den Ländern in gleicher Weise zur Verfügung steht wie dem Bund. Vgl. *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 109 Rn. 201.

<sup>282</sup> *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1337); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 108 Rn. 196 ff.; *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565).

<sup>283</sup> Vgl. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG, der die Einrichtung eines Kontrollkontos ausdrücklich anordnet.

<sup>284</sup> Landtag Schleswig-Holstein, LT-Drs. 17/193, S. 4 f.; vgl. auch *Thye*, Die neue Schuldenbremse in der Verfassung von Schleswig-Holstein, NordÖR 2011, 160 (165).

korrigieren sind, ist verfassungsrechtlich vorgegeben.<sup>285</sup> Damit bleibt nur die Frage, auf welche Weise diese Korrektur vorzunehmen ist.

Teilweise wird vorgeschlagen, dass hierfür statt eines Kontrollkontos das Verfahren nach § 25 Abs. 3 LHO angewendet werden könnte.<sup>286</sup> Dann würden die Ist-Einnahmen aus Krediten, die die konjunkturell erlaubten Soll-Einnahmen übersteigen, in einen Fehlbetrag umgebucht und in den Haushaltsplan für das nächste oder übernächste Haushaltsjahr eingestellt.

Im Vergleich zum Verfahren nach § 25 Abs.3 LHO kann ein separates Kontrollkonto jedoch einen entscheidenden Vorteil bieten: Wird es öffentlich geführt, kann es einen politischen „Anreiz“ geben, einen positiven Kontostand zu haben.<sup>287</sup> Diese Anreizwirkung hat auch der Bundesgesetzgeber gesehen.<sup>288</sup> Damit ist ein solches Kontrollkonto gegenüber anderen Formen des Ausgleichs von Vollzugsabweichungen vorzugswürdig.

Die Details der Ausgestaltung des Kontrollkontos sollten jedoch im einfachen Recht geregelt werden. Dazu gehört auch die Frage, inwieweit das Land – ähnlich wie der Bund in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG – einen Schwellenwert vorsieht, über den hinaus Belastungen sofort zurückzuführen sind.<sup>289</sup> Für die Verfassung genügt es, im Rahmen eines allgemeinen Regelungsauftrags die Einrichtung eines Kontrollkontos vorzusehen:

*„Das Nähere regelt ein Gesetz, das insbesondere Bestimmungen über **den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze durch ein Kontrollkonto** trifft.“*

---

<sup>285</sup> Siehe dazu oben C VI 1.

<sup>286</sup> Tappe, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 15/1142, S. 10.

<sup>287</sup> Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 22.

<sup>288</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 7.

<sup>289</sup> Zur Möglichkeit des Landes, einen solchen Schwellenwert einzuführen, vgl. oben C VI 1.

## **VII. Struktur der Norm und Formulierungsvorschlag zu Art. 83 LV**

### **1. Struktur der Norm**

In Übereinstimmung mit den Regelungen der Landesverfassungen von Bayern, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sollte Art. 83 LV in seiner neuen Fassung nicht mit dem Gesetzesvorbehalt des Art. 83 Satz 1 LV in seiner alten Fassung beginnen, sondern mit dem Grundsatz des Verbots der Nettokreditaufnahme. Dies verdeutlicht, dass in der Zukunft Einnahmen aus Krediten die Ausnahme und nicht der verfassungsrechtliche Regelfall sein sollen. Eine Voranstellung des Gesetzesvorbehalts für die Kreditaufnahme würde diesen Grundsatz relativieren. Nach der neuen Schuldenregel beschreibt der Gesetzesvorbehalt nur noch eine formelle Voraussetzung für die Wahrnehmung einer verfassungsrechtlich als Ausnahme gewollten Kompetenz.

Nach der Darstellung des Grundsatzes in Absatz 1 sollten unmittelbar die beiden wichtigsten Ausnahmen in Absatz 2 und Absatz 3 folgen. Damit ist nicht nur ein Gleichlauf mit anderen Landesverfassungen sowie mit der Regulationsstruktur des Grundgesetzes garantiert. Auch ist sichergestellt, dass die Absätze 1 bis 3 insgesamt eine kompakte Beschreibung der materiellen Kriterien für die Kreditaufnahme bieten.

In den Absätzen 4 und 5 sollten dann Klarstellungen und Erweiterungen zum materiellen Grundsatz folgen: die Vorschrift zur Rolle der Kommunen und die Klausel gegen Umgehungen. Die Verortung an dieser Stelle ist vorzugswürdig gegenüber einer Regelung direkt hinter dem Grundsatz, da nur so Grundsatz (Absatz 1) und Ausnahmen (Absatz 2 und 3) nicht durch die Detailvorschriften zu Klarstellungen und Erweiterungen auseinandergerissen werden.

Nach der Regelung materieller Kriterien für die Kreditaufnahme in den Absätzen 1 bis 5 enthält Absatz 6 die formellen Voraussetzungen: den alten Gesetzesvorbehalt sowie die neuen Mehrheitserfordernisse.

Da mehrere Vorschriften der Absätze 1 bis 6 nur praktikabel sind, wenn sie durch einfachgesetzliche Regelungen präzisiert werden, ist in Absatz 7 ein Regelungsauftrag an den Gesetzgeber aufzunehmen. Um die Funktionsfähigkeit der Schuldenbremse zu garantieren, ist



hierbei festzuschreiben, für welche Materien eine einfachgesetzliche Regelung unerlässlich ist. Dazu gehören diejenigen Materien, zu denen oben bereits die Notwendigkeit einfachgesetzlicher Präzisierungen festgestellt wurde: die Konjunkturausnahme, das Kontrollkonto und das Umgehungsverbot.

## **2. Rechtsförmlicher Formulierungsvorschlag zu Artikel 83 LV**

### Änderung der Landesverfassung

Die Verfassung für das Land Nordrhein Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NW S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GV. NRW. S. 499), wird wie folgt geändert:

Artikel 83 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 83

(1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 1 abgewichen werden. Hierfür ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(4) Artikel 78 und 79 bleiben unberührt. Das Land berücksichtigt bei seiner Haushalts- und Finanzplanung seine Verantwortlichkeit für Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Artikel 109 Absatz 2 und 5 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.

(5) Absatz 1 gilt auch für

1. rechtlich unselbständige Sondervermögen des Landes,
2. Kredite, die für die Finanzierung staatlicher Aufgaben zur Umgehung von Absatz 1 durch selbstständige juristischen Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, wenn das Land für die Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme einsteht,
3. finanzielle Transaktionen, die wie Kredite wirken und eine Umgehung von Absatz 1 bezwecken.

(6) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Bei der Aufnahme von Krediten nach den Absätzen 2 und 3 entscheidet der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

(7) Das Nähere regelt ein Gesetz, das insbesondere Bestimmungen über das Verfahren zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung in den Fällen des Absatzes 2, den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze durch ein Kontrollkonto sowie zur Ausgestaltung der Umgehungsverbote von Absatz 5 trifft.“

## D. Inkrafttreten und Übergangsvorschriften

### I. Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungen in anderen Landesverfassungen

Spätestens ab dem 1.1.2020 gilt die neue Schuldenregel des Art. 109 Abs. 3 GG ohne Abweichungsmöglichkeit (Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG), so dass mindestens<sup>290</sup> ab dann die neue Fassung des Art. 83 LV anzuwenden ist.

Für das Inkrafttreten gibt es hauptsächlich zwei Modelle:

Einige Bundesländer – darunter Bayern – lassen das Änderungsgesetz und damit auch die neue Fassung der Verfassung erst zum 1.1.2020 formell in Kraft treten. Damit gilt bis dahin die alte Schuldenregel der jeweiligen Landesverfassung.

Andere Bundesländer – darunter Hessen – lassen das Änderungsgesetz und damit auch die neue Fassung der Verfassung sofort formell in Kraft treten. Sie ordnen jedoch gleichzeitig in einer Übergangsvorschrift, die ebenfalls Verfassungsrang hat, an, dass diese Fassung „erstmalig für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden“ sei. Bis dahin gelte die frühere Fassung.

Für die Übergangsphase bis zum 31.12.2019 gilt – wie ebenfalls dargestellt<sup>291</sup> – Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG unmittelbar auch für das Land Nordrhein-Westfalen: Er bestimmt, dass die „Haushalte der Länder [...] so aufzustellen [sind], dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt“ wird. Den Ländern steht es offen, einen solchen Hinweis deklaratorisch auch in ihre Landesverfassung zu übernehmen; sie sind hierzu aber nicht verpflichtet.<sup>292</sup> Jedoch besteht eine Pflicht, das Konsolidierungsziel „im Blick zu behalten“ und die Haushalte der Übergangsphase dementsprechend auszugestalten.<sup>293</sup>

Die Vorschriften für die Übergangsphase sind in den Landesverfassungen bisher sehr unterschiedlich ausgestaltet: Während Bayern keine Regelungen für die Übergangsphase

---

<sup>290</sup> Wenn – wie etwa in Sachsen (vgl. *Gröpl*, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, 2014, S. 30.) – eine frühere Implementierung politisch gewollt ist, ist diese aus rechtlicher Sicht unproblematisch möglich.

<sup>291</sup> Siehe oben B I 1.

<sup>292</sup> Vgl. B I 1.

<sup>293</sup> *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 72. Erg.lieferung 2014, Art. 143d. Rn. 14; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 143d Rn. 9. Siehe oben B I 1.

trifft<sup>294</sup>, sieht Schleswig-Holstein in seiner Landesverfassung einen konkreten Abbaupfad mit jährlichen Obergrenzen vor, die jedes Jahr um ein Zehntel verringert werden. Zudem wird die schleswig-holsteinische Landesregierung verpflichtet, „eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits“ dem Landtag vorzulegen. Der Landesrechnungshof hat hierzu eine Stellungnahme abzugeben.

Hamburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern wiederholen das Postulat des Art. 143 Abs. 1 Satz 4 GG. Hamburg gibt dabei zusätzlich vor, dass „in den Haushaltsplänen ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen“ sei. Zudem sei von 2013 bis 2018 die Nettokreditaufnahme zu vermindern und schon im Haushaltsjahr 2019 zu vermeiden. Ferner enthält die Vorschrift einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber

## II. Vorschlag für das Land Nordrhein-Westfalen

### 1. Vorschriften für die Übergangsphase

Zwar besteht keine generelle Rechtspflicht zur Aufnahme konkreter Übergangsvorschriften in die Landesverfassung, jedoch eine Pflicht, bis zum Jahr 2020 die Einhaltung der Verbots der Nettokreditaufnahme sicherzustellen.<sup>295</sup> Die Entscheidung über die Aufnahme von Übergangsvorschriften in die Landesverfassung kann daher nur unter Betrachtung der jeweiligen Situation des Landes gefällt werden. Wie dargestellt, sieht die mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen zwar einen Abbau der Nettokreditaufnahme bis 2020 vor; der Landesrechnungshof hat jedoch „Zweifel, ob die bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen“.<sup>296</sup> Für Nordrhein-Westfalen bestehe der „größte Handlungsbedarf in Sachen Schuldenbremse“<sup>297</sup>. Die Erfüllung der Pflicht aus Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG erscheint demnach gefährdet. Auf Basis der Einschätzungen des Landesrechnungshofs ist daher die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Sicherstellung der Erfüllung der grundgesetzlichen Pflicht zwar nicht rechtlich zwingend,

---

<sup>294</sup> Zu den grundgesetzlichen Vorwirkungen, die dennoch für Bayern gelten: *Koemm*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 54 ff.

<sup>295</sup> Siehe dazu oben B I 1

<sup>296</sup> Vgl. im Einzelnen oben B III 2 sowie *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2014, S. 67.

<sup>297</sup> *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2013, S. 187.

jedoch anzuraten, um einem Verfassungsbruch im Jahr 2020 vorzubeugen. Die Aufnahme von Übergangsregelungen in die Landesverfassung führt zwar alleine nicht unmittelbar zum Abbau der Nettokreditaufnahme; sie überträgt die grundgesetzlichen Anforderungen jedoch in den landespolitischen Diskurs und macht sie präsenter. Daher ist – nach dem Vorbild anderer Bundesländer - jedenfalls eine Wiederholung der grundgesetzlichen Pflicht aus Art. 143 Abs. 1 Satz 4 GG anzuraten. Darüber hinaus sind zwar feste Abbauziele unrealistisch. Jedoch ist angesichts der dargestellten Verschuldungssituation des Landes Nordrhein-Westfalen zumindest die in Hamburg vorgesehene Regelung aufzunehmen, dass das Defizit kontinuierlich abzubauen ist. Darauf basierend können auf der Ebene des einfachen Rechts, wie etwa in der Haushaltsordnung, weitere Schritte (z.B. auch in Form von Berichts- und Planungspflichten<sup>298</sup>) ergriffen werden, um die Erfüllung der Anforderungen des Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG sicherzustellen.

## **2. Inkrafttreten**

Da somit ohnehin ein zusätzlicher Verfassungsartikel zur Übergangsphase aufzunehmen ist, kann in diesem auch das Inkrafttreten näher geregelt werden.

Die neue Schuldenregel erst am 1.1.2020 – nach dem bayerischen Modell – formell in Kraft treten zu lassen, hat den Nachteil, dass in den Vorschriften zur Übergangsphase nicht auf den Grundsatz des Art. 83 Abs.1 n.F. LV Bezug genommen werden kann. Dies ist nicht nur ein rechtstechnisches Problem. Vielmehr soll das Verbot der Nettokreditaufnahme schon vor 2020 das Leitbild sein. Dies zeigt auch das Grundgesetz, das dessen Geltung in Art. 109 Abs. 3 GG mit sofortiger Wirkung anordnet. Dass den Ländern bis Ende 2019 Zeit zur Umsetzung eingeräumt wird, ist systematisch also eine Ausnahmevorschrift zum Grundsatz der Geltung des Verbots der Nettokreditaufnahme. Diese Regel-Ausnahme-Beziehung sollte auch in der Landesverfassung reflektiert werden.

Daher empfiehlt es sich – wie im Grundgesetz –, 1) die Schuldenregel des neuen Art. 83 LV zum nächstmöglichen Zeitpunkt formell in Kraft treten zu lassen und 2) in einem eigenen Verfassungsartikel zur Übergangsphase (z.B. Artikel 83a LV), den Gesetzgeber von der Einhaltung dieser Schuldenregel bis Ende 2019 zu dispensieren. Letzteres kann dadurch

---

<sup>298</sup> Vgl. etwa den Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020, LT-Drs. 16/4824.

geschehen, dass die Anwendung des Art. 83 Abs. 1 n.F. LV erst ab 2020 angeordnet wird. Für die Übergangszeit ist gleichzeitig die Weitergeltung der alten Schuldenregel des Art. 83 Satz 2 LV anzuordnen, da ansonsten keine Schuldenregel gelten würde, was eine verfassungswidrige Verschlechterung<sup>299</sup> wäre. Zur Vereinfachung und zur Vermeidung des Verweises auf eine alte Fassung ist die alte Schuldenregel in dem Übergangartikel wörtlich zu zitieren.

Ausdrücklich nicht zu empfehlen ist die Regelung von Rheinland-Pfalz. Dort wurden die Vorschriften zur Übergangsphase einschließlich des Dispenses vom Verbot der Nettokreditaufnahme bis zum 31.12.2019 nicht in einer neu eingefügten Verfassungsnorm, sondern in einem Artikel 2 des Änderungsgesetzes ohne ausdrückliche Änderung der Verfassung geregelt.<sup>300</sup> Ein solches Artikelgesetz ohne die ausdrückliche Anordnung, dass die Verfassung geändert werde, hat jedoch wegen Artikel 69 Abs. 1 Satz 1 LV NRW keinen Verfassungsrang. Es ist einfaches Recht. Als solches kann es nicht die Anordnung der Geltung des neu eingefügten Artikel 83 Abs. 1 LV derogieren. Eine Übergangsvorschrift, die vom Verbot der Nettokreditaufnahme aus Art. 83 Abs. 1 LV bis zum 31.12.2019 dispensieren will, muss daher notwendigerweise auch selbst Verfassungsrang haben.<sup>301</sup>

Folglich sind die Übergangsregeln in eigenen Verfassungsartikel aufzunehmen, wobei sich hier eine Regelung in direktem systematischen Zusammenhang zum sonstigen Haushaltsrecht, also in einem Art. 83a LV anbietet. Dieser Verfassungsartikel kann mit Ablauf des 31.12.2019 wieder außer Kraft treten, da sich dann sein Regelungsgegenstand erledigt hat. Ab dann gilt die neue Fassung von Art. 83 LV allein, unmittelbar und ohne Einschränkungen.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich folgender rechtsförmlicher Formulierungsvorschlag, der die oben bereits entwickelte neue Formulierung von Art. 83 LV einschließt:

---

<sup>299</sup> Zum „qualifizierten Lockerungsverbot“ vgl. oben B I 1.

<sup>300</sup> Vgl. LT-Drs. 15/4966, S. 3.

<sup>301</sup> Zu der Problematik: *Häde*, Stellungnahme zur Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen am 15. Dezember 2011, Stellungnahme 15/1134, S. 6

## **E. Rechtsförmlicher Formulierungsvorschlag für die Umsetzung der Schuldenbremse**

### *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen*

#### Artikel 1

Die Verfassung für das Land Nordrhein Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NW S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GV. NRW. S. 499), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 83 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 83

(1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 1 abgewichen werden. Hierfür ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(4) Artikel 78 und 79 bleiben unberührt. Das Land berücksichtigt bei seiner Haushalts- und Finanzplanung seine Verantwortlichkeit für Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Artikel 109 Absatz 2 und 5 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.

(5) Absatz 1 gilt auch für

1. rechtlich unselbständige Sondervermögen des Landes,
2. Kredite, die für die Finanzierung staatlicher Aufgaben zur Umgehung von

Absatz 1 durch selbstständige juristischen Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, wenn das Land für die Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme einsteht,

3. finanzielle Transaktionen, die wie Kredite wirken und eine Umgehung von Absatz 1 bezwecken.

(6) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz. Bei der Aufnahme von Krediten nach den Absätzen 2 und 3 entscheidet der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

(7) Das Nähere regelt ein Gesetz, das insbesondere Bestimmungen über das Verfahren zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung in den Fällen des Absatzes 2, den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze durch ein Kontrollkonto sowie zur Ausgestaltung der Umgehungsverbote von Absatz 5 trifft.“

2. Nach Artikel 83 wird folgender Artikel 83a eingefügt:

„Artikel 83a

(1) Artikel 83 Absatz 1 ist erstmals auf das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin dürfen Kredite entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden.

(2) Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikel 83 Absatz 1 erfüllt wird. Hierfür ist in den Haushaltsplänen ein kontinuierlicher Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen.“

## Artikel 2

1. Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.
2. Artikel 1 Nummer 2 tritt mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft.



## F. Sanktionsinstrumente

Die effektive Reduzierung der Staatsverschuldung ist zwar zunächst eine Aufgabe des politischen Prozesses.<sup>302</sup> Jedoch haben die Erfahrungen der vergangenen Jahre gezeigt, dass der politische Prozess alleine hierzu nicht in der Lage ist.<sup>303</sup> Der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber des Jahres 2009 hat erkannt, dass zu den Gründen der (nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts) „übermäßige[n] Staatsverschuldung“<sup>304</sup> das Fehlen ausdrücklicher Verpflichtungen und zu weit gefasste Ausnahmen in den bisherigen Fiskalregeln des Bundes und der Länder gehören.<sup>305</sup> Art. 109 Abs. 3 GG soll das ändern. Das bedeutet: Die Schuldenbremse setzt auf die Fähigkeit des Finanzverfassungsrechts, den politischen Prozess zu lenken. Wie das Bundesverfassungsgericht schon 1986 festgestellt hat, darf die Finanzverfassung nicht als „soft law“, als minder verbindliche Regelung, verstanden werden.<sup>306</sup> Das gilt auch und gerade für die Schuldenbremse – zumal sie gleichzeitig der Umsetzung von europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands dient.<sup>307</sup>

Effektiv kann die Schuldenbremse den politischen Prozess jedoch nur lenken, wenn sie entsprechende Durchsetzungsinstrumente hat, wenn also Verstöße gegen die Schuldenbremse auch zu Sanktionen führen.<sup>308</sup>

Das unmittelbar im Grundgesetz vorgesehene System zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen<sup>309</sup>, der Stabilitätsrat gemäß Art. 109a GG, erfüllt diese Sanktionierungsfunktion nicht. Er kann nach den §§ 4, 5 StabiRatG Haushaltsnotlagen feststellen, Sanierungsprogramme vereinbaren und Aufforderungen zur verstärkten

---

<sup>302</sup> So auch *Wieland*, Sind Stabilitätspakt und Schuldenbremse nur noch Makulatur?, in: von Arnim (Hrsg.), Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, S. 9 (14).

<sup>303</sup> Vgl. dazu die Hinweise auf die Erhöhung der Staatsverschuldung oben A I.

<sup>304</sup> BVerfGE 119, 96 (142).

<sup>305</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 5.

<sup>306</sup> BVerfGE 72, 330 (338). Dagegen vergleicht *Wieland*, Sind Stabilitätspakt und Schuldenbremse nur noch Makulatur?, in: von Arnim (Hrsg.), Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, 9 (14), die Regelungen der Schuldenbremse „in der Wirkung“ mit „soft law“.

<sup>307</sup> Vgl. dazu oben A I sowie BT-Drs. 16/12410, S. 5.

<sup>308</sup> Vgl. auch: *Korioth*, Stellungnahme Landtag NRW 14/3292, S. 2.; *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 83 Rn. 77 f.

<sup>309</sup> Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109a Rn. 9.

Haushaltssanierung beschließen. Er hat aber keine Befugnis zur Sanktionierung, arbeitet damit letztlich also nur mit politischem Druck.<sup>310</sup>

Für Nordrhein-Westfalen stellt sich damit die Frage, welche Sanktionsmechanismen bestehen, um Verstößen des Landshaushaltsgesetzgebers gegen die Schuldenbremse des Grundgesetzes und einer reformierten Landesverfassung zu begegnen.

### **I. Gerichtliche Durchsetzung**

Die klassische und weiterhin wichtigste Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung ist der Weg über die Gerichte. Wie oben bereits ausführlich gezeigt<sup>311</sup>, bedeutet die Einführung einer Schuldenbremse in die Landesverfassung eine deutliche Erweiterung des Rechtsschutzes: Ohne eine landesverfassungsrechtliche Regelung kann bei Verstößen gegen die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG allein das Bundesverfassungsgericht angerufen werden – und dies auch nur durch die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestags. Bei einer landesverfassungsrechtlichen Regelung der Schuldenbremse kann auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen angerufen werden – unter anderem auch durch ein Drittel der Mitglieder des Landtags im Wege der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 75 Nr. 3 LV NRW. Bei Abweichungen im Haushaltsvollzug kommt zudem ein Organstreit gemäß Art. 75 Nr. 2 LV NRW in Betracht.<sup>312</sup>

Im Fall eines Verfassungsverstoßes stellen Verfassungsgerichte in der Regel die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes fest.<sup>313</sup> Da das Haushaltsjahr,

---

<sup>310</sup> Vgl. *Seiler* Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (727); *Tappe*, Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat: Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, JöFin 2009, 417 (434); *Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (735).

<sup>311</sup> Siehe B III 3.

<sup>312</sup> Für die Bundesebene: *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2566).

<sup>313</sup> Vgl. dazu beispielhaft den Tenor der Entscheidung des VerfGH NRW vom 12. März 2013 (VerfGH 7/11): „Das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 18. Mai 2011 (GV. NRW. S. 248) in Verbindung mit dem beigefügten Gesamtplan und dem beigefügten Haushaltsplan verstößt insoweit gegen Art. 83 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) und ist insoweit nichtig, als die in den Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten.“ Siehe allgemeiner auch: *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (294).

auf das sich der verfassungswidrige Haushalt bezieht, zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts in der Regel bereits abgelaufen ist, hat dieser Ausspruch wenig greifbare praktische Folgen.<sup>314</sup> Gegenüber den Gläubigern von verfassungswidrig aufgenommenen Krediten führt die Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes nicht zur Nichtigkeit des Darlehensvertrages: Dies lässt sich mit dem Charakter des Haushaltsrechts als Binnenrecht des Staates, also dem zivilrechtlichen Abstraktionsprinzip bei der Stellvertretung, sowie mit dem erforderlichen Drittschutz begründen.<sup>315</sup>

Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch ein oberstes Gericht ist in einem Rechts- bzw. Verfassungsstaat dennoch ein schwerwiegender Vorgang. Er hat nicht nur eine juristische Tragweite, sondern auch eine politische: Die Opposition kann die jeweilige Mehrheit, die den Haushalt beschlossen hat, berechtigterweise des Verfassungsbruchs bezichtigen und daraus politisches Kapital schlagen. Dies hat schon im Vorhinein abschreckende Wirkung und vermeidet dadurch Verfassungsbrüche. Hier bedient sich das Recht zu seiner Durchsetzung des politischen Prozesses – und nicht umgekehrt.

Trotzdem wird die sonstige praktische Folgenlosigkeit der Nichtigkeit eines Haushaltsgesetzes teilweise als „unbefriedigend“ empfunden.<sup>316</sup> Somit stellt sich die Frage, welche Potentiale das gerichtliche Verfahren zu einer Verstärkung oder Erweiterung der Konsequenzen der Verfassungswidrigkeit eines Haushaltsgesetzes bietet:

### **1. Urteil während des laufenden Haushaltsjahres**

Eine effektive Sanktion bestünde in einem Urteil des Verfassungsgerichts mit Nichtigerklärung des Haushaltsgesetzes während des laufenden Haushaltsjahres.

---

<sup>314</sup> *Tappe*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (890); *ders.*, Stellungnahme Landtag NRW 15/1142, S. 9. Trotz der fehlenden praktischen Folgen wird der Antrag mit Ablauf des Haushaltsjahres nicht unzulässig, sondern es ist weiterhin ein Entscheidungsinteresse gegeben, da Haushaltsgesetze ansonsten kaum je überprüft würden; vgl. dazu *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 75 Rn. 38 sowie *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 81 Rn. 84 ff.

<sup>315</sup> Vgl. zu alledem im Detail: *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (299 f.).

<sup>316</sup> *Tappe*, Stellungnahme Landtag NRW 15/1142, S. 9.

Da der Haushaltsplan in diesem Fall nicht mehr als Grundlage staatlichen Handelns dienen kann, greift als Konsequenz im Regelfall die Nothaushaltskompetenz des Art. 82 LV.<sup>317</sup> Allerdings dürfen nach dem Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse die Nothaushaltskompetenzen nicht dazu führen, dass die materiellen Verschuldungsgrenzen durchbrochen werden können; denn durch eine Nichtigerklärung darf ein Verfassungsverstoß nicht noch vertieft werden.<sup>318</sup> Besteht diese Gefahr, obliegt es dem Gericht, durch entsprechende Vollstreckungsanordnungen die zulässige Verschuldungsgrenze festzulegen, die im Rahmen der Nothaushaltskompetenzen zu beachten ist.<sup>319</sup>

Ein Urteil während des laufenden Haushaltsjahres ist jedoch erfahrungsgemäß nicht zu erwarten, da das Gerichtsverfahren typischerweise mehr Zeit in Anspruch nimmt. Der Versuch, das Gericht gesetzlich zu einer schnelleren Entscheidung zu zwingen, verbietet sich schon aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes.

## **2. Einstweilige Verfügungen während des laufenden Haushaltsjahres**

Ein Ausweg aus diesem Dilemma können jedoch einstweilige Anordnungen gemäß § 27 VerfGHG bieten. Diese kann der Verfassungsgerichtshof vor einer abschließenden Entscheidung und damit zeitnah noch während des laufenden Haushaltsjahrs treffen. Voraussetzung hierfür ist gemäß § 27 Abs. 1 VerfGHG, dass dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Das Gericht hat hier eine Folgenabwägung vorzunehmen.<sup>320</sup> Zusätzlich zu diesen hohen Anforderungen ist zu beachten, dass die Suspendierung eines Gesetzes ohne förmliche Verfassungswidrigkeitserklärung nur in besonderen Ausnahmefällen in Betracht kommt, da die Achtung vor der politischen Entscheidung des demokratisch legitimierten Parlaments hier Zurückhaltung gebietet.<sup>321</sup>

Dennoch hat gerade der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die Bereitschaft gezeigt, zum Mittel der einstweiligen Verfügung zu greifen. So untersagte er der

<sup>317</sup> *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 82 Rn. 7.

<sup>318</sup> *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (298 f.).

<sup>319</sup> *Mayer*, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 136 (2011), 266 (299).

<sup>320</sup> Vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 18.1.2011, Az. VerfGH 19/10, S. 13 ff.

<sup>321</sup> *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 75 Rn. 89.

Landesregierung im Verfahren um die Verfassungsmäßigkeit des Nachtragshaushalts 2010 bis zu einem endgültigen Urteil den „Abschluss der Bücher im Sinne des § 76 Abs. 1 LHO NRW“. Zudem gab er der Landesregierung auf, „bis dahin keine weiteren Kredite auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 aufzunehmen“<sup>322</sup>. Für den Fall, dass liquide Mittel zur Erfüllung von Verbindlichkeiten nicht zur Verfügung stehen, solle die Landesregierung „entsprechende Mittel ausschließlich durch Rückführung aus den auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 gebildeten Rücklagen und Sondervermögen [...] beziehen“<sup>323</sup>. Die Anordnung wurde unter anderem damit begründet, dass die Aufnahme möglicherweise verfassungswidriger Kredite in Milliardenhöhe drohten, die nicht mehr rückgängig zu machen sei.<sup>324</sup>

Zwar bleibt damit offen, ob die Entscheidung nur der besonderen Tatsache geschuldet war, dass die Landesregierung „von den Ausgabenermächtigungen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 trotz des anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens bereits innerhalb weniger Tage umfänglich Gebrauch gemacht hatte“<sup>325</sup>. Dennoch kann diese Entscheidung für das Land Nordrhein-Westfalen als wegweisend bezeichnet werden. Sie zeigt, dass die Möglichkeit besteht, Verstößen gegen die Schuldenbremse in Zukunft durch einstweilige Anordnungen während laufender Verfahren (z.B. während einer abstrakten Normenkontrolle) zu begegnen.

### 3. Änderungen im Verfassungsprozessrecht

Teilweise wurde vorgeschlagen, zur Durchsetzung der Schuldenbremse ein Sonderverfahren im Verfassungsprozessrecht zu verankern und dort die Antragsberechtigung jeder Parlamentsfraktion zu gewähren.<sup>326</sup> Diese Frage ist letztlich nur eine Variation des alten Streits, ob das Antragsquorum für die abstrakte Normenkontrolle herabgesetzt werden soll.<sup>327</sup> Für den Bund wurde sie mit Wirkung vom 1.12.2009 von einem Drittel auf ein Viertel der

<sup>322</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 18.1.2011, Az. VerfGH 19/10, S. 3.

<sup>323</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 18.1.2011, Az. VerfGH 19/10, S. 3.

<sup>324</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 18.1.2011, Az. VerfGH 19/10, S. 14 ff.

<sup>325</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 18.1.2011, Az. VerfGH 19/10, S. 14.

<sup>326</sup> Vgl. *Lenz/Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561, (2566).

<sup>327</sup> Dazu zuletzt: *Cancik*, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, NVwZ 2014, 18 (22).

Abgeordneten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) herabgesetzt.<sup>328</sup> In Nordrhein-Westfalen beträgt das Quorum weiterhin ein Drittel der Landtagsabgeordneten (Art. 75 Nr. 3 LV NRW).

Praktisch relevant wird diese Frage wohl vor allem in Zeiten von Großen Koalitionen. Die Entscheidung ist letztlich verfassungspolitisch zu treffen. Sie hat jedoch keinen spezifischen Bezug zur Schuldenbremse und zudem derzeit in Nordrhein-Westfalen kaum praktische Relevanz. Sie soll deshalb hier offen bleiben.

Wichtig ist vielmehr festzuhalten, dass der entscheidende Schritt in Richtung einer größeren Sanktionierbarkeit im gerichtlichen Wege die Bereitschaft des Verfassungsgerichts zum Erlass einstweiliger Anordnungen ist. Dies ist in der – auch präventiven – Wirkung bedeutender als mögliche Änderungen im Verfassungsprozessrecht.

## **II. Das Kontrollkonto als Sanktionsmechanismus**

Eine neue Möglichkeit zur Sanktionierung verfassungswidriger Haushalte bietet die vorgeschlagene Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung. Wie oben dargestellt<sup>329</sup>, sollte dem einfachen Gesetzgeber in Art. 83 Abs. 7 n.F. LV aufgegeben werden, ein Kontrollkonto einzurichten. Dieses Kontrollkonto soll vornehmlich für Abweichungen im Haushaltsvollzug dienen.

Es kann jedoch auch dazu verwendet werden, mit verfassungswidrigen Haushalten umzugehen, die gegen Art. 83 n.F. LV verstoßen: In dem Umfang, wie die im Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditaufnahmen verfassungswidrig und bereits vollzogen sind, sind sie als negativer Saldo in das Kontrollkonto einzustellen.<sup>330</sup> Eine solche Regelung hat zwei Konsequenzen:

---

<sup>328</sup> *Vofßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 119 Fn. 129.

<sup>329</sup> Siehe C VI 3.

<sup>330</sup> Vgl. zu dieser Überlegung mit Hinweis auf ein solches Ausgleichskonto bei der Schweizer Schuldenbremse: *Waldhoff/Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, 97 (116). Siehe auch: *Feld*, Regeln für eine wirksame Schuldenbremse, F.A.Z. vom 5. Januar 2008, S. 13; *Tappe*, Stellungnahme Landtag NRW 15/1142, S. 9.

Erstens führt sie dazu, dass die verfassungswidrig aufgenommenen Kredite nach den für das Kontrollkonto geltenden Regeln zurückzuführen sind. Damit hat die Verfassungswidrigkeit eine unmittelbare, rechtlich bindende Konsequenz. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass das Kontrollkonto öffentlich ist<sup>331</sup>: Der negative Saldo würde dadurch transparent und kann – neben dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit – als zusätzliches Mittel in der politischen Auseinandersetzung verwendet werden.

Eine solche Verwendung des Kontrollkontos ist ohne Verfassungsänderung umzusetzen. Aus den oben genannten Gründen<sup>332</sup> sollte das Kontrollkonto in der Verfassung ohnehin nicht detailliert geregelt werden, sondern nur ein Regelungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber zur Einrichtung eines solchen Kontrollkontos erteilt werden (Art. 83 Abs. 7 n.F. LV). In diesem einfachen Gesetz – wie etwa der Landeshaushaltsordnung – kann bestimmt werden, dass das Kontrollkonto sich auch auf Kreditaufnahmen erstreckt, die vom Bundes- oder Landesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden. So kann festgelegt werden, dass automatisch mit der Rechtskraft des Urteils das Kontrollkonto in Höhe der verfassungswidrigen Kreditaufnahmen belastet wird. Damit kann ein Sanktionsinstrument auf einfachgesetzlicher Ebene zur Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse etabliert werden.

### **III. Weitere Reformdiskussionen**

In der öffentlichen Diskussion kursieren darüber hinaus zahlreiche weitere Reformvorschläge, um eine effektive Sanktionierung von Verstößen gegen die Schuldenbremse zu erreichen.

#### **1. Sanktionszahlungen**

So werden in Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt Sanktionszahlungen als Konsequenz von verfassungswidrigen Kreditaufnahmen debattiert. Für den innerstaatlichen Bereich, gerade innerhalb eines Bundeslandes, ist dieser Sanktionsmechanismus jedoch nicht zielführend. Ein souveräner Staat kann sich insofern

---

<sup>331</sup> Siehe oben C VI 3.

<sup>332</sup> Siehe oben C VI 3.

nicht selbst bestrafen.<sup>333</sup> Es stellt sich schon die Frage, an wen diese Zahlungen erfolgen sollten und warum sie die Lage nicht noch verschärfen würden. Sanktionszahlungen sind nur zwischen verschiedenen Ebenen geeignete Sanktionsmechanismen. Sie sind daher nicht dazu geeignet, Verstößen gegen die Landesverfassung durch den Landtag zu begegnen.

## 2. Automatische Haushaltssperre

Diskutiert wird zudem auch eine automatische „Haushaltssperre“, also eine haushaltswirtschaftliche Sperre i.S.v. § 41 LHO, als Folge einer verfassungswidrigen Kreditaufnahme. Eine solche Sperre würde bewirken, dass das Eingehen von Verpflichtungen und das Leisten von Ausgaben der Einwilligung des Finanzministers bedürfen.

Als alleinstehende Sanktion für einen verfassungswidrigen Haushalt aus einem früheren Haushaltsjahr<sup>334</sup> würde eine solche Haushaltssperre zahlreiche Probleme aufwerfen: So ist unklar, wie lange sie andauern soll, insbesondere nach welchen Kriterien sie enden soll, und nach welchen Maßstäben der Finanzminister seine Einwilligung i.S.v. § 41 LHO erteilen darf, wenn Grund der Haushaltssperre ein Verstoß gegen die Schuldenbremse ist. Zudem ist zu beachten, dass der übliche Zweck einer Haushaltssperre die Sicherung des Gleichgewichts eines bestehenden Haushalts<sup>335</sup> ist. Sie ist in in erster Linie ein Disziplinierungsinstrument des Finanzministers innerhalb der Exekutive zur Überwachung des aktuellen Gesamthaushalts.<sup>336</sup> Eine als Sanktion aufgezwungene Haushaltssperre für einen verfassungswidrigen Haushalt aus einem früheren Haushaltsjahr widerspricht diesem Charakter.

Eine sinnvolle Rolle kann eine Haushaltssperre jedoch in Verbindung mit einem Kontrollkonto spielen: Voraussetzung ist zunächst, dass ein Kontrollkonto eingerichtet wurde und – wie oben vorgeschlagen – das Kontrollkonto in Höhe der verfassungswidrigen Kredite nach einem entsprechenden Urteil des Verfassungsgerichts belastet wird. In diesem Fall kann der Kontrollkontomechanismus zu unmittelbaren Tilgungs- und Rückführungsverpflichtungen des Landes führen. Diese wiederum können den Finanzminister selbst dazu veranlassen, eine

---

<sup>333</sup> Vgl. *Tappe*, Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat: Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, JöFin 2009, 417 (434).

<sup>334</sup> Wird der Haushalt des laufenden Haushaltsjahres für verfassungswidrig erklärt, greift Art. 82 LV. Hier liegt es in der Hand des Gerichts, in Vollstreckungsanordnungen das Nähere zu regeln. Dazu oben F I 1.

<sup>335</sup> Vgl. für § 41 BHO: *von Lewinski/Burbat*, BHO, 2013, § 41 Rn. 4.

<sup>336</sup> *von Lewinski/Burbat*, BHO, 2013, § 41 Rn. 4.



Haushaltssperre zu verhängen, da „die Entwicklungen der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert“ (§ 41 LHO). Durch eine entsprechende Ergänzung der Landeshaushaltsordnung könnte klargestellt werden, dass eine haushaltswirtschaftliche Sperre in der Regel dann „erforderlich“ ist i.S.v. § 41 LHO, wenn das Kontrollkonto einen bestimmten negativen Saldo aufweist. Bei einer derartigen Ausgestaltung ist die Haushaltssperre eine zwar nicht automatische, aber mögliche mittelbare Folge der Verfassungswidrigkeit einer Kreditaufnahme.

### **3. Automatische Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen**

Schließlich wird vorgeschlagen, im Fall von verfassungswidrigen Kreditaufnahmen ein gestuftes Sanktionssystem vorzusehen, an dessen Ende eine obligatorische und automatische Erhöhung bestimmter Steuern steht.<sup>337</sup> Spiegelbildlich dazu sind Vorschläge zu sehen, die eine automatische Kürzung aller Ausgaben im Haushalt als Sanktion für verfassungswidrige Kreditaufnahmen vorsehen.

Beide Vorschläge tangieren das Demokratieprinzip und sind daher nicht zu empfehlen.

Eine automatische Kürzung aller Ausgaben greift gestaltend in Ausgabenentscheidungen des Landtags ein. Sie beeinträchtigt damit die Budgethoheit, eines der Kernrechte des Parlaments. Eine pauschale Kürzung aller Ausgaben um einen gewissen Prozentsatz mag auf den ersten Blick politisch neutral wirken. De facto können jedoch solche Kürzungen für den einen Ausgabeposten gravierende Auswirkungen haben, während sie für andere verschmerzbar sind. Damit können im parlamentarischen Wege zustande gekommene Kompromisse zunichte gemacht werden. Der Vorschlag beeinträchtigt damit die Funktion des Parlaments, im Staatshaushalt eine Gesamtkoordination von Politik vorzunehmen.<sup>338</sup>

Auch eine automatische Erhöhung bestimmter Steuern ist sowohl verfassungsrechtlich als auch demokratiethoretisch problematisch: Gerade bei der Steuererhebung ist eine klare Zuordnung von Verantwortungszusammenhängen erforderlich.<sup>339</sup> Diese wird gestört, wenn

---

<sup>337</sup> Vgl. *Koriath*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (735). Für die Bundesebene wird etwa ein Zuschlag auf Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Siehe auch: *Feld*, Regeln für eine wirksame Schuldenbremse, F.A.Z. vom 5. Januar 2008, S. 13.

<sup>338</sup> Vgl. *P. Kirchhof*, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, 505.

<sup>339</sup> *Waldhoff*, Finanzverantwortung, in: Leitgedanken des Rechts II, Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, § 137 Rn. 5.

eine Steuer zumindest teilweise auf eine Gerichtsentscheidung zurückgeführt wird, die einen früheren Haushalt einer Regierung, die womöglich gar nicht mehr im Amt ist, für verfassungswidrig erklärt. In diesem Fall kann niemand für diese Steuer demokratisch durch Abwahl verantwortlich gemacht werden. Auch kann kein aktueller Repräsentant des Volkes dafür verantwortlich gemacht werden, dass er die Steuer nicht abschafft, wenn dies nach dem Sanktionsmechanismus gerade nicht möglich sein soll. Die Steuererhöhung soll dann als Sanktion gelten, nicht aufgrund des Willens der Volksvertreter. Dies ist „taxation without representation“.<sup>340</sup>

#### **IV. Ergebnis zu möglichen Sanktionsinstrumenten**

Insgesamt ist die abstrakte Normenkontrolle beim Landesverfassungsgericht die erste Wahl zur Sanktionierung eines Verstoßes gegen eine landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse. Die vom Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen gezeigte Bereitschaft, der Landesregierung im Wege einer einstweiligen Anordnung die Aufnahme von möglicherweise verfassungswidrigen Krediten zu untersagen, ist eine deutliche Effektivierung der gerichtlichen Durchsetzung des Finanzverfassungsrechts. Sie bietet die Chance, Verstöße gegen die Schuldenbremse zu verhindern, bevor durch die Aufnahme von Krediten vollendete Tatsachen geschaffen werden.

Eine neue Möglichkeit zur Sanktionierung von Verstößen gegen die verfassungsrechtliche Schuldenregel bietet das Kontrollkonto. Durch eine entsprechende Ausgestaltung des einfachen Rechts kann das Kontrollkonto in Höhe der aufgenommenen Kredite belastet werden, die vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig angesehen wurden. Dies kann zu Rückführungs- und Tilgungsverpflichtungen des Landes führen, die wiederum eine Haushaltssperre auslösen können.

Auf diese Weise ergänzen sich durchsetzbare Pflichten und der politische Druck, den ein Verdikt der Verfassungswidrigkeit auslöst. Politische und rechtliche Mechanismen wirken so bei der Durchsetzung der Schuldenbremse zusammen.

---

<sup>340</sup> Zu den historischen Ursprüngen dieses Grundsatzes sowie zu der Verbindung von Repräsentation und Konsens: *Brunhöber*, Die Erfindung „demokratischer Repräsentation“ in den *Federalist Papers*, 2010, S. 48 ff.

## **Anlage: Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse in anderen Bundesländern**

I. Für eine Regelung auf der Ebene der Landesverfassung haben sich acht Länder entschieden:

### 1. Bayern:

#### **Art. 82 Verfassung des Freistaates Bayern**

##### **ab dem 1.1.2020 geltende Fassung:**

- (1) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Hierfür ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.
- (4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz.
- (5) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

### 2. Bremen:

#### **Artikel 131a Verfassung der Freien Hansestadt Bremen**

- (1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben der Absätze 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.
- (4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz.
- (5) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, 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.

(6) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.

#### **Artikel 131b Verfassung der Freien Hansestadt Bremen**

Bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2019 sind Abweichungen von Artikel 131a Absatz 1 im Rahmen der gemäß Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übernommenen Konsolidierungsverpflichtung zulässig.

#### **Artikel 131c Verfassung der Freien Hansestadt Bremen**

Zur Erfüllung der Verpflichtung gemäß Artikel 131a Absatz 1 und Artikel 131b wirken Bürgerschaft und Senat auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes hin. 2Der Senat ist verpflichtet, bei seiner Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union sein Handeln am Ziel der Einnahmensicherung und der aufgabengerechten Finanzausstattung des Landes und seiner Gemeinden auszurichten.

#### **Artikel 146**

(1) Für das Finanzwesen der Gemeinden gelten die Bestimmungen der Artikel 102, 131, 131a, 131b, 132, 132a und 133 entsprechend. Zur Erfüllung der Verpflichtung gemäß Artikel 131a Absatz 1 und Artikel 131b wirken die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung auf ihre aufgabengerechte Finanzausstattung hin.

(2) Das Land gewährleistet der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung. Überträgt das Land der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein finanzieller Ausgleich zu schaffen. 4Das Nähere regelt ein Gesetz.

### **3. Hamburg:**

#### **Art. 72 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg**

##### **ab dem 1.1.2020 geltende Fassung:**

- (1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwing symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 1 abgewichen werden, wenn die Bürgerschaft das Vorliegen eines solchen Falles mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen feststellt. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie Grundsätze der symmetrischen Berücksichtigung konjunkturell bedingter Schwankungen gemäß Absatz 2.

(5) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Sicherheitsleistungen zu Lasten der Freien und Hansestadt Hamburg, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht oder die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehört, bedarf eines Beschlusses der Bürgerschaft.

(6) Ebenso ist die Veräußerung von Staatsgut, die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehört, nur auf Beschluß der Bürgerschaft zulässig.

(7) Artikel 49 findet entsprechende Anwendung.

#### **Artikel 72 a Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg**

Ab dem Haushaltsjahr 2013 sind die jährlichen Haushaltspläne so aufzustellen, dass spätestens mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 die Vorgaben des Artikels 72 Absätze 1 bis 4 in der am 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden. Hierfür ist in den Haushaltsplänen ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen. Zur Sicherstellung der in Satz 1 genannten Vorgaben soll bereits im Haushaltsjahr 2019 eine Nettokreditaufnahme vermieden werden. In den Jahren 2013 bis 2018 ist eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben. Das Gesetz regelt das Nähere, insbesondere im Hinblick auf eine diese Zielsetzungen berücksichtigende Finanzplanung mit gesetzlich festgelegten Ausgabenobergrenzen.

## **4. Hessen**

#### **Artikel 141 Verfassung des Landes Hessen**

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

(2) Art. 137 Abs. 5 bleibt unberührt.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

#### **Artikel 161 Verfassung des Landes Hessen**

Art. 141 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin ist Artikel 141 in der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikel 141 Abs. 1 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung erfüllt wird.

## 5. Mecklenburg-Vorpommern

### **Artikel 65 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern**

#### **in der ab dem 1.1.2020 geltenden Fassung:**

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz.

(2) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach Satz 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

### **Artikel 79a Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern**

#### **Übergangsregelung**

Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.

## 6. Rheinland-Pfalz

### **Artikel 117<sup>341</sup> Verfassung für Rheinland-Pfalz**

(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind nur zulässig, soweit sie zum Ausgleich

1. konjunkturbedingter Defizite im Rahmen des nach Satz 5 näher zu bestimmenden Verfahrens oder
2. eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge
  - a) von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen oder
  - b) einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation

notwendig sind. Die Gründe der Abweichung sind gesondert darzulegen. Für die nach Satz 2 Nr. 2 zulässigen Kredite ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen. Das Nähere bestimmt ein Gesetz; bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

---

<sup>341</sup> In Artikel 2 des Änderungsgesetzes vom 23.12.2010 wurde folgendes festgelegt: "Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Es findet erstmals Anwendung auf den Haushalt für das Haushaltsjahr 2012. Bis zum 31. Dezember 2019 darf von den Vorgaben des Artikels 117 Abs. 1 nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abgewichen werden. Mit dem Abbau des bestehenden strukturellen Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass nach regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 erfüllt wird. Das Nähere regelt ein Gesetz."

(2) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz, die der Höhe nach bestimmbar ist.

(3) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 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.

## 7. Sachsen

### **Artikel 95 Verfassung des Freistaat Sachsen**

#### **[Kreditaufnahme/Gewährschaften]**

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz.

(2) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Verbot der Kreditaufnahme gilt ebenso für rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Freistaates Sachsen. Am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen, soweit sie noch nicht zurückgeführt sind, bleiben unberührt.

(3) Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 85 und Artikel 87 unberührt.

(4) Bei einer von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre (Normallage) um mindestens drei vom Hundert abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Absatz 2 abgewichen werden. Die Kreditaufnahme ist begrenzt, um die Steuermindereinnahmen auf bis zu 99 vom Hundert der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre zu verstärken. Eine Verstärkung über 99 vom Hundert ist unter den Voraussetzungen des Absatzes 6 möglich. Steuermehreinnahmen sind zur Tilgung der Kredite nach diesem Absatz zu verwenden.

(5) Bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 2 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

(6) Die Feststellung der Ausnahmen obliegt dem Landtag. Er entscheidet im Falle von Absatz 4 mit der Mehrheit seiner Mitglieder und im Falle von Absatz 5 oder im Falle des Absatzes 4 bei einer Verstärkung auf mehr als 99 vom Hundert mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. In diesen Ausnahmefällen hat eine Tilgung der Kredite spätestens innerhalb von acht Jahren zu erfolgen.

(7) Der Freistaat Sachsen hält eine auskömmliche Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles vor. Diese Mittel sind vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt auszuweisen und zweckgebunden zu verwenden. Bei der Entnahme der Mittel ist das Verhältnis zwischen der Höhe der angesparten Mittel und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zu berücksichtigen.

(8) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

## 8. Schleswig-Holstein

### **Artikel 61 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein**

#### **Kredite, Sicherheits- und Gewährleistungen**

- (1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.
- (4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.
- (5) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.

### **Artikel 67 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein**

- (1) Abweichend von Artikel 61 Absatz 1 können bis 2019 Kredite aufgenommen werden. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Ausgangswert) um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.
- (2) Die Landesregierung legt dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab.
- (3) Die Landesregierung berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtung aus Artikel 61 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 67 Absatz 1.



II. Für eine Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene – jeweils in § 18 LHO – haben sich drei Bundesländer entschieden:

### 1. Baden-Württemberg

#### **§ 18 Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg**

##### **Kreditermächtigungen**

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

(2) Zum Ausgleich des Haushalts dürfen längstens bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 Kredite aufgenommen werden. Der Abbau der Neuverschuldung beginnt im Jahr 2013 und soll in gleichmäßigen Schritten fortgesetzt werden. Ausgangswert für den Abbau ist der nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2011 bis 2015 bestehende haushaltswirtschaftliche Handlungsbedarf des Jahres 2013. Kreditaufnahmen aufgrund der Inanspruchnahme von aus Vorjahren übertragenen Einnahmeresten bleiben im Rahmen des Abbaus der Neuverschuldung außer Betracht.

(3) Von Absatz 2 kann abgewichen werden bei einer von der Normallage abweichenden Entwicklung der Nettosteureinnahmen des Landes Baden-Württemberg. In diesem Fall sind die Auswirkungen der Steuerschwankungen auf den Haushalt wirkungsgleich zu berücksichtigen (Steuerschwankungskomponente). Eine positive Steuerschwankungskomponente vergrößert, eine negative Steuerschwankungskomponente verringert den Abbauschritt. Die Steuerschwankungskomponente ergibt sich aus dem Unterschied zwischen den Nettosteureinnahmen und dem langfristigen Nettosteureinnahmenniveau (Trendsteuereinnahmen). Die Trendsteuereinnahmen des Jahres 2011 werden in Höhe der Ist-Nettosteureinnahmen des Jahres 2011 festgelegt. Für die Folgejahre werden die Trendsteuereinnahmen eines Haushaltsjahres entsprechend dem Produkt der Trendsteuereinnahmen des Vorjahres und der durchschnittlichen Wachstumsrate der Nettosteureinnahmen der letzten 30 Jahre ermittelt.

(4) Weiterhin kann von Absatz 2 abgewichen werden zum Ausgleich eines negativen Saldos aus der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (Finanztransaktionskomponente). Ein positiver Saldo vergrößert, ein negativer Saldo verringert den Abbauschritt.

(5) Weicht nach Abschluss des Haushaltsjahres die Höhe der in Anspruch genommenen neuen Kreditermächtigungen von der nach der tatsächlichen Haushaltsentwicklung zu ermittelnden fiktiven Kreditaufnahmemöglichkeit ab, ist der abweichende Saldo auf ein Kontrollkonto zu buchen. Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Wert des Kontrollkontos soll im Betrag einen Wert von 10 Prozent der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres nicht überschreiten. Dies ist im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos den Wert von 7 Prozent der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres, vergrößert sich der Abbauschritt jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 1,5 Prozent der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres; die Vergrößerung des Abbauschritts wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Steuerschwankungskomponente.

(6) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes Baden-Württemberg entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

(7) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben;
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden;
3. zur Anschluss- oder Umfinanzierung bestehender Kredite am Kreditmarkt.

(8) Die Ermächtigungen nach Absatz 7 Nummer 1 und 3 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes, längstens bis zum 31. Dezember 2019. Die Ermächtigungen nach Absatz 7 Nummer 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(9) Im Rahmen der Kreditfinanzierung darf das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Vereinbarungen mit dem Ziel der Optimierung von Kreditkonditionen oder der Steuerung von Zinsänderungsrisiken abschließen. Dies gilt für bereits bestehende Kredite, einschließlich deren Anschluss- oder Umfinanzierung, sowie für die im Haushaltsjahr vorgesehenen neuen Kredite.

(10) Die Landesregierung legt dem Landtag erstmals zum 1. Juli 2013 einen jährlich fortzuschreibenden Finanzplan zur Erfüllung der Verpflichtungen nach diesem Gesetz vor.

(11) Näheres zu den Vorgaben der Absätze 3 bis 6 wird vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft durch Rechtsverordnung festgelegt.

## 2. Sachsen-Anhalt

### **§ 18 Landshaushaltsordnung Sachsen-Anhalt**

#### **Kreditermächtigungen**

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 zulässig.

(2) Der Haushaltsausgleich durch Aufnahme von Krediten ist zulässig bei:

1. einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle oder
2. Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

(3) Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuzahlen. Umschuldungen gelten nicht als Tilgung. Die Tilgung hat in dem ersten Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, spätestens jedoch im vierten auf die Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahr. Der dem Land verbleibende Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ist insbesondere zur zusätzlichen Tilgung der Kredite zu verwenden. Die Rückzahlung der Kredite ist in einem Tilgungsplan festzulegen, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzlage des Landes durch einen der in Absatz 2 genannten oder sonstige schwerwiegende Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtags.

(4) Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt sinkt. Unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtverschuldung und des Tilgungskonzeptes des Finanzplans gemäß § 31 sollen regelmäßige Tilgungsbeiträge festgesetzt werden, soweit dem nicht in Absatz 2 genannte oder sonstige schwerwiegende Umstände entgegenstehen.

(5) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 3 und 4 zu berichten. In dem Bericht ist darzulegen, welche Maßnahmen die Landesregierung zur Einhaltung der vorgesehenen Tilgung ergriffen hat. Die Gründe einer Abweichung sind zu erläutern.

(6) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit die Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt wurden, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(7) Die Ermächtigung nach Absatz 6 Nr. 1 gilt bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigung nach Absatz 6 Nr. 2 gilt bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

### 3. Thüringen

#### **§ 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung**

##### **Kreditermächtigungen**

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(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.

(3) Für Kredite nach Absatz 2 ist die Rückführung der Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan auf fünf Jahre verbindlich festzulegen. Die Tilgung hat in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. Die Tilgung kann ausgesetzt werden, soweit die Aufnahme von Krediten nach Absatz 2 zulässig ist.

(4) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Höhe der Tilgungsleistungen nach Absatz 3 und über die Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans zu berichten.

(5) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das für Finanzen zuständige Ministerium Kredite für die

1. Deckung von Ausgaben, sofern die Voraussetzungen nach Absatz 2 Nr. 1 oder 2 vorliegen,
2. Erneuerung auslaufender Kredite (Anschlussfinanzierung) und
3. Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite)

aufnehmen darf. Soweit Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(6) Die Ermächtigung nach Absatz 5 Satz 1 Nr. 3 gilt, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(7) Das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung im laufenden Haushaltsjahr ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abzuschließen.

### III. Niedersachsen hat eine Übergangsregelung in § 18a LHO aufgenommen:

#### **§ 18a Niedersächsische Landeshaushaltsordnung**

##### **Schuldenbremse**

<sup>1</sup> Im Rahmen des § 18 Abs. 1 Satz 1 dürfen im Haushaltsjahr 2014 Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe von 720 Millionen Euro in den Haushaltsplan eingestellt werden. <sup>2</sup> Zur Erfüllung des grundsätzlichen Verbots der Kreditaufnahme des Artikels 109 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 und 5 des Grundgesetzes ab dem Haushaltsjahr 2020 soll der in Satz 1 genannte Jahresbetrag in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden.