

**Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume
bei Aufnahme einer Schuldenbremse
in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen**

Rechtsgutachten

für

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION

16/250

Alle Abg

die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung
des Landtags von Nordrhein-Westfalen

erstellt von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab)

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

26. Februar 2015

A. Gutachtauftrag

Die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) hat um ein Gutachten gebeten, ob und mit welchen Maßgaben aufgrund des Art. 109 Abs. 3 GG die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung nebst gegebenenfalls geeigneten Sanktionsinstrumenten sachgerecht ist. Das Gutachten soll die rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume sowie die Auswirkungen einer länderspezifischen Ausgestaltung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse einschließlich gegebenenfalls geeigneter Sanktionsinstrumente im Lande Nordrhein-Westfalen darstellen. Falls die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung für sachgerecht gehalten wird, soll ein Formulierungsvorschlag vorgelegt werden.

Die Fraktionen des Landtags haben eine Reihe von Detailfragen gestellt, deren Beantwortung im Rahmen des Gutachtens anheimgestellt wird:

Die CDU-Fraktion hat darauf hingewiesen, dass ein Verstoß gegen die Schuldenbremse durch ein verabschiedetes Haushaltsgesetz in Nordrhein-Westfalen gerichtlich nicht überprüft werden kann, wenn es keine Regelung in der Landesverfassung geben sollte. Mangels einer Regelung in der Landesverfassung ist der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen nicht zuständig. Eine Fraktion des Landtags ist vor dem Bundesverfassungsgericht nicht antragsbefugt. Die CDU-Fraktion fragt, wie man mit konjunkturellen Schwankungen umgehen solle, wenn es keine Regelung in der Landesverfassung gebe. Nach Auffassung der FDP-Fraktion sind insbesondere folgende Sanktionsmöglichkeiten zu prüfen: eine automatische Haushaltssperre oder Teilhaushaltssperre, ein automatischer Zuschlag zur Einkommensteuer, eine automatisierte globale Minderausgabe etwa in Gestalt eines bestimmten prozentualen Anteils des Haushaltsvolumens sowie eine „Strafzahlung“ des Landes in Höhe eines prozentual im Vorhinein festgelegten Haushaltsanteils. Die Piraten-Fraktion stellte die Frage, wie der durch die Schuldenbremse determinierte Fortfall der Krediteinnahmen durch andere ordentliche Einnahmen zumindest teilweise kompensiert werden könne, damit die von Politik und Bürger gewollten staatlichen Leistungen gewährleistet werden können. Sie stellt folgende weitere Fragen: Wie kann im Rahmen der Umsetzung der Schuldenbremse die Finanzausstattung der Kommunen stabilisiert werden? Könnte dazu die Einrichtung eines Entschuldungsfonds dienen? Welche Möglichkeiten der Krediteinnahmen bestehen für Sondervermögen und landeseigene Betriebe und Unternehmen des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Schuldenbremse? Welche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Einnahmeverbesserung bestehen im Rahmen von Sonderfinanzierungen wie zum Beispiel Sale-and-Lease-Back Modellen? Welche Auslegungen und finanziellen Gestaltungsspielräume sind bei den in Art. 109 Abs. 3 GG genannten Ausnahmetatbeständen möglich? Welche einfach-gesetzlichen Regelungen oder exekutiven Maßnahmen sind insbesondere bei Vorliegen der Ausnahmetatbestände im Rahmen der Umsetzung der Schuldenbremse erforderlich oder möglich?

Das Gutachten setzt bei einer Darstellung der Rahmenbedingungen für die Einführung einer Schuldenbremse auf Landesebene an (B.). Skizziert werden zunächst der Stand der Literatur zu den rechtlichen Vorgaben (I.), die aktuelle Finanzlage Nordrhein-Westfalens (II.) sowie die Rechtslage in anderen Bundesländern (III.). Sodann untersucht das Gutachten die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben und die Gestaltungsspielräume des Landes Nordrhein-Westfalen näher (C.). Dabei wird in einem ersten Schritt die Verfassungsautonomie des Landes Nordrhein-Westfalen dargestellt (I.). Sodann wird das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG analysiert (II.). Daran anschließend wird ein Blick auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Absatz 3 GG geworfen (III.). Daraus ergibt sich, dass die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG eine Ausnahmvorschrift darstellt (IV.). Der Regelungsgehalt dieser Ausnahmvorschrift wird sodann im Einzelnen untersucht (V.). An diesen Hauptteil des Gutachtens schließt sich eine Analyse der Bedeutung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gemäß Art. 126 AEUV für das Land Nordrhein-Westfalen und seine Verfassung an (VI.). Berücksichtigt werden auch die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG (VII.) sowie der Verfassungsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit (VIII.) und die Finanzausstattung der Kommunen (IX). Abschließend werden die Ergebnisse des Gutachtens zusammengefasst dargestellt und wird ein Regelungsvorschlag gemacht (D.).

B. Rahmenbedingungen

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen sind verschiedene Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Dazu gehören die rechtlichen Vorgaben (I.) und die aktuelle Finanzlage in Nordrhein-Westfalen (II.). Weiter ist ein Blick auf die Umsetzung der Schuldenbremse in anderen Bundesländern zu werfen (III.).

I. Stand der Literatur zu den rechtliche Vorgaben

Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden auf Bundesebene durch die im Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 verankerte Schuldenbremse (1.) und auf europäischer Ebene insbesondere durch den Europäischen Fiskalvertrag (2.) vorgegeben. Außerdem existiert in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen bereits eine – allerdings zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse nicht geeignete – Schuldenregel (3.).

1. Die Schuldenbremse im Grundgesetz

Im Jahr 2009 sind die im Rahmen der Föderalismusreform II geschaffenen Neuregelungen zur Schuldenbremse im Grundgesetz in Kraft getreten. Das Grundgesetz schreibt für Bund und Länder ein strukturelles Neuverschuldungsverbot (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 u. 5 GG) vor. Ausnahmen können zur

Berücksichtigung von Konjunkturschwankungen und bei unvorhersehbaren Ereignissen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG) vorgesehen werden.

Die für Nordrhein-Westfalen relevanten Sätze 1, 2, 3 und 5 des Art. 109 Abs. 3 GG lauten:

- (1) „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“
- (2) „Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.“
- (3) „Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“
- (5) „Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Das grundsätzliche Verbot der Kreditaufnahme (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG) gilt ab dem 1. Januar 2020 unmittelbar auf Basis des Grundgesetzes; eine Übernahme in Landesverfassungsrecht ist nicht notwendig.

Die übrigen grundgesetzlichen Vorgaben bedürfen der Umsetzung in Landesrecht, insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Ausnahmen im Falle von Konjunkturschwankungen (sog. „Konjunkturkomponente“) und Naturkatastrophen bzw. außergewöhnlichen Notsituationen.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 41; Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (206); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 113; vgl. auch Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 74, der eine Anpassung der Landesverfassung für nicht zwingend erforderlich hält, da Art. 109 Abs. 1, 2, 3 und 5 GG sowie Art. 143d Abs. 1 GG auch in der Zeit nach 2020 unmittelbar anwendbar seien; vermittelnd: Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 78, der mittelfristig einzig eine Umsetzung in Landesrecht für zweckmäßig hält, auch wenn das Grundgesetz eine solche nicht anordnet.

Eine so genannte „Strukturkomponente“ wie sie für den Bund vorgesehen ist – gemeint ist der auf 0,35% vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) begrenzte strukturelle Verschuldungsspielraum (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG) –, gilt für die Bundesländer nicht.

Vgl. dazu Kloepfer, Finanzverfassungsrecht 2014, § 8 Rn. 16.

Für die Länder ist eine Übergangsfrist bis Ende 2019 vorgesehen (Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG). Bis dahin dürfen sie nach Maßgabe der landesrechtlichen Vorgaben von der grundgesetzlichen Schuldenbremse abweichen (Art. 143d Abs. 1. Satz 3 GG). Die Hälfte der für die Umsetzung in den Ländern vorgesehenen Übergangsfrist ist inzwischen verstrichen.

Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG lauten:

- (4) „Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen.“
- (4) „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.“

Bis Ende 2019 müssen die Länder ihr strukturelles Defizit zurückgeführt haben. Wie sie dies tun, liegt in der autonomen Entscheidungshoheit der Länder selbst. Die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse beziehen sich nur auf die Landeshaushalte. Die Kommunen werden im Grundgesetz bewusst nicht erwähnt. Ebenfalls nicht erfasst werden die Haushalte der Sozialversicherungsträger und anderer rechtlich selbständiger Sondervermögen und Gesellschaften.

Dazu Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 26; Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (203); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 96; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 119; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 52.

Vereinzelt wird argumentiert, dass Kommunen und Sozialversicherungsträger nur dann nicht von der Schuldenbremse erfasst seien, wenn ihre Einbeziehung mit „unerfüllbaren Informationsanforderungen“ verbunden sei.

Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 192.

Aus Art. 143d Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz ergibt sich nach Stimmen in der Literatur mittelbar, dass die Landeshaushalte die nicht rechtsfähigen Sondervermögen mit einschließen.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 26; vgl. auch Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 117.

Für besonders verschuldete Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sind bis Ende 2019 Konsolidierungshilfen vorgesehen (Art. 143d Abs. 2 GG). Ein neu

geschaffener Stabilitätsrat überwacht die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, um Haushaltsnotlagen zu vermeiden (Art. 109a GG).

Im Folgenden wird ein Überblick über den Stand der einschlägigen Literatur gegeben, die tendenziell nur sehr enge Gestaltungsspielräume von Bund und Ländern sieht und dazu neigt, über den Wortlaut der Verfassung hinaus eine strikte Interpretation der Schuldenbremse vorzuschlagen. Dabei handelt es sich um folgende Aspekte der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG:

a) „... ohne Einnahmen aus Krediten...“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG)

Der verfassungsrechtliche Kreditbegriff soll Einnahmen aus Darlehensverträgen, darlehensähnlichen Verträgen oder ggf. hoheitlich auferlegte Zwangsanleihen als Deckungsmittel zur Haushaltsfinanzierung umfassen; das sollen alle finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen sein, die über reine Umschuldungen hinausgehen.

So Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 104; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 129 und 134.

Der Begriff sei weit zu verstehen, und soll jegliche Form umfassen, mit der der Staat privates Kapital zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben unter Belastung künftiger Haushalte beschafft. Die Rechtsform spiele keine Rolle. Auch Umschuldungen und Kassen(verstärkungs)kredite könnten damit letztlich zu Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG führen, wenn die Schuldenlast dadurch ansteige. Solange Kassenverstärkungskredite aber lediglich dazu benutzt würden, einen Haushaltsausgleich innerhalb derselben Rechnungsperiode zu erreichen, also um Liquiditätseingpässe zu überbrücken, sollen sie nicht unter Art. 109 Abs. 3 GG fallen.

Diese Auffassung vertreten Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 29; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 136 und 144; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 65 f.

Nicht als Einnahmen aus Krediten im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG zu qualifizieren sollen Geldleistungsschulden aufgrund staatlicher Verwaltungs- und Geschäftstätigkeit sein (echte Verwaltungsschulden). Dagegen sollen alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing, Forfaiting oder „sale and lease back“-Verfahren nach Auffassung von Kube im Resultat zu Krediteinnahmen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG führen; das gelte jedenfalls dann wenn sich daraus langfristige, laufende Zahlungsverpflichtungen ergäben, die einer Kreditaufnahme entsprechen.

G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 81; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht 2014, § 12 Rn. 13 f.; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011),

Rn. 135; vgl. auch Wiedmann, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 254 ff.; a.A. Heun, in: Dreier, GG III, Suppl. 2010 zur 2. Aufl. 2008, Art. 109 Rn. 51; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 38, der neuartige Finanzierungsinstrumente ausnimmt.

Kube plädiert ferner dafür, auch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen jedenfalls dann unter Art. 109 Abs. 3 GG zu subsumieren, wenn diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren und damit zu einer Nettoneuverschuldung führen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 142 f., zurückhaltender Kloepfer, Finanzverfassungsrecht 2014, § 12 Rn. 65.

Auch implizite Staatsschulden wie die für die Versorgung der im Ruhestand befindlichen Beamten notwendigen Finanzmittel will Kube unter die Schuldenbremse fassen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 145; a.A. Wiedmann, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, 2012, S. 297, der Kreditmarktschulden als Finanzschulden und Versorgungsausgaben als Verwaltungsschulden unterscheidet und die Anwendbarkeit der staatschuldenrechtlichen Vorschriften nur für die Kreditmarktschulden bejaht; allerdings relativiert er diese rechtliche Beurteilung dahingehend, dass sich die beiden Schuldenarten wirkungstechnisch gleich auswirken und die Unterscheidung spätestens bei einer Kreditfinanzierung der Versorgungslasten obsolet werde.

Mindestens aber ist nach Kube aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs) eine Sorgfaltspflicht abzuleiten, die sich auch auf implizite Staatsschulden beziehe. Diese Schulden seine sachgerecht abzubilden und haushalterisch mitzuverfolgen, um einen möglichen Kreditaufnahmebedarf frühzeitig zu erkennen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 146; vgl. auch G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 85 f.

Von der Schuldenbremse erfasst werden soll nach Auffassung einiger Autoren neben dem Haushaltsplan auch der Haushaltsvollzug.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 103; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 16; Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 188 f.; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 163.

Auch wird die Meinung vertreten, das für die Bundesländer ab 2020 geltende strikte Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs sei sowohl im Jahreshaushalt als auch überjährig zu berücksichtigen.

Fricke, Staatsverschuldung in Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 96 ff.

b) „...Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung...“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG)

Die grundgesetzliche Schuldenbremse bezieht sich auf die konjunkturelle Normalsituation. In einer solchen gilt das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten. Ausnahmen können für Phasen des Abschwungs (und natürlich für Rezessionsphasen) vorgesehen werden. In solchen Phasen können demnach im Rahmen der landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Regelungen durchaus Kredite aufgenommen werden. Diese müssen in Aufschwungphasen wieder abgebaut werden.

Brügelmann/Schäfer, Die Schuldenbremse in den Bundesländern, 2012, S. 6; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 137 ff.

Die konkrete Ausgestaltung der symmetrischen Berücksichtigung der Abweichungen von der Normalsituation sei den Landesgesetzgebern überlassen. Für den Bund sieht das Grundgesetz demgegenüber in Art. 115 GG die Einrichtung eines Kontrollkontos vor, welches zusätzliche Defizite erfasst, aber mittelfristig ausgeglichen werden muss.

Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG lautet:

„Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“

Dabei sei insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff der „Normallage“ zu präzisieren und die „Symmetrie“ näher zu regeln. Da eine Aufschwungsphase selten genau spiegelbildlich zur vorangehenden Abschwungsphase verlaufe, soll die Symmetrie im Sinne einer „Regelsymmetrie“ zu verstehen sein.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 140; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2014, Art. 109 Rn. 72; vgl. auch Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 174; zur juristischen Diskussion des Begriffs der „Normallage“ vgl. Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?. 2011, S. 217 ff. m.w.N.

c) „... Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen...“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG)

Neben der Möglichkeit der ausnahmsweisen Kreditaufnahme in Abschwungphasen, können die Bundesländer auch ausnahmsweise Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vorgesehen werden.

Auf Bundesebene wird die Bestimmung folgendermaßen präzisiert:

Art. 115 Abs. 2 Sätze 6-8 GG:

„Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“

Diese Ausnahmeregelung soll als abschliessende Regelung zu verstehen sein. Mithin könnten weder der Bund noch die Länder weitere Ausnahmen vorsehen.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 33; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 141; Heun, in: Dreier, GG III, Suppl. 2010 zur 2. Aufl. 2008, Art. 109 Rn. 51; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 39; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 126; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 68.

Während der Begriff der Naturkatastrophen gestützt auf die grundgesetzliche Umschreibung in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG als „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden“ definiert wird,

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 142; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 205; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 77.

seien die „außergewöhnlichen Notsituationen“ naturgemäß nicht abschliessend vorhersehbar. Die Eingrenzung habe auf Basis der im Grundgesetz selbst verankerten Kriterien der Außergewöhnlichkeit, des Eintritts, der sich der Kontrolle des Staates entziehe, und der Erheblichkeit der Haushaltsbeeinträchtigung zu erfolgen.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 143 ff.; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 204

d) „... ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG)

Die Beschlussfassung über eine Kreditaufnahme aufgrund einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, die der Gesetzgeber vorzunehmen hat, sei nur unter der Bedingung möglich, dass gleichzeitig eine Tilgungsregelung beschlossen wird. Während die Konjunkturkomponente eine symmetrische Tilgung verlange, seien erhöhte Kredite aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen nicht an die Regelsymmetrie gebunden.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 143 ff.

Die Tilgungsregelung selbst müsse geeignet sein und auch tatsächlich zur Tilgung führen. Von einigen Stimmen wird deshalb eine verbindliche Regelung des Tilgungsplans gefordert und wird ein Parlamentsbeschluss nicht als ausreichend erachtet.

Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 39.

Stattdessen seien eine Regelung in Gesetzesform oder sogar eine verfassungsrechtliche Verankerung geboten, da der spätere Haushaltsgesetzgeber nur so gebunden werden könne. Eine Pflicht der Länder zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Tilgungsregelung im Falle einer Kreditaufnahme enthalte Art. 109 Abs. 3 Satz 3 allerdings nicht.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 209; Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 73.

e) „Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese ...“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG)

Im Rahmen der grundgesetzlichen Ermächtigung, die nähere Ausgestaltung vorzusehen, können die Länder nach Kube die Einnahmen und Ausgaben i.S. von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG konkretisieren, und dabei insbesondere auch Einnahmen aus Krediten von anderen Einnahmen abgrenzen. Damit sei vor allem die Behandlung der Kreditaufnahme bei anderen öffentlich-rechtlichen Trägern und die

Einordnung von Vermögensveräußerungen gemeint. Zentral sei ferner die sachgerechte Abgrenzung der strukturellen von der konjunkturbedingten und der notlagenbedingten Nettoneuverschuldung, wobei die vom Bund zur Feststellung einer anormalen konjunkturellen Entwicklung im Rahmen von Art. 115 GG gewählte Methode die Länder nicht binde. Gleiches gelte hinsichtlich der Bemessung der Konjunkturkomponente.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 149 ff. und 184 ff.

Überkommenes Landesrecht, das eine strukturelle Nettoneuverschuldung zulasse, werde durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG mit Wirkung ab dem 1. Januar 2020 (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG) derogiert.

Heun, in: Dreier, GG III, Suppl. 2010 zur 2. Aufl. 2008, Art. 109 Rn. 51; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 154 und 182.

f) „... nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen...“ (Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG)

Bis Ende 2019 haben die Länder Spielräume für strukturelle Defizite. Maßgeblich seien insoweit die bestehenden landesrechtlichen Regelungen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 143d (2010), Rn. 15; Schmidt, DÖV 2014, 916 (923); vgl. auch Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 143d Rn. 17.

2. Vorgaben des Fiskalvertrags

Verbindliche Vorgaben für den öffentlichen Gesamthaushalt ergeben sich zudem aus dem am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Fiskalvertrag.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012, BGBl. II, 1006.

Darin verpflichten sich die Vertragsparteien zu einem mindestens ausgeglichenen staatlichen Haushalt (Art. 3). Konkret soll das jährliche Haushaltsdefizit nicht mehr als 0,5% des BIP betragen. Die Mitgliedstaaten haben bis zum 1. Januar 2014 im nationalen Recht eine Schuldenbremse vorzusehen. Im Falle eines übermäßigen Staatsdefizits tritt ein automatisiertes Defizitverfahren ein, es sei denn,

eine qualifizierte Mehrheit der Staaten wendet sich gegen die entsprechenden Vorschläge der EU-Kommission (Art. 6-8).

Vgl. Henneke, Der europäische Fiskalpakt und seine Umsetzung in Deutschland, 2013, S. 30 ff.

Die Umsetzung des Fiskalvertrags in Deutschland hat keine Anpassungen im Grundgesetz oder in den einzelnen Landesverfassungen nach sich gezogen. Die im Rahmen der Föderalismusreform II erlassenen Regelungen, insbesondere die grundgesetzliche Schuldenbremse und der neu geschaffene Stabilitätsrat, werden als ausreichende Vorgaben auf Verfassungsstufe betrachtet, um die Umsetzung des Fiskalvertrags in Deutschland sicherzustellen.

Vgl. etwa die Information des Bundesfinanzministeriums zur Umsetzung des Fiskalvertrags in Deutschland, http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Neue_haushaltspolitische_Ueberwachung/Fiskalvertrag/fiskalvertrag.html (zuletzt besucht am 10.2.2015) und Schlieff/Schulte, Anmerkungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages, ZG 2012, 121 (128 ff.).

Dabei war sich der Bundesgesetzgeber allerdings im Klaren, dass durch die für die Bundesländer in Art. 109 Abs. 3 GG vorgesehene Übergangsfrist ein gewisser Widerspruch zu den Vorgaben des Fiskalvertrages entstehen könne.

BT-Drs. 17/12058, 8; vgl. dazu Henneke, Der europäische Fiskalpakt und seine Umsetzung in Deutschland, 2013, S. 83 ff.

Seit Anfang 2014 gilt aufgrund des Fiskalvertrags eine strukturelle Verschuldungsobergrenze von 0,5% des BIP für den öffentlichen Gesamthaushalt in Deutschland. Davon sind neben Bund und Ländern auch die Sozialversicherungen und Kommunen erfasst. Da das strukturelle Neuverschuldungsverbot für die Länder aber erst ab 2020 gilt und bis dahin die landesrechtlichen Schuldenregeln teilweise an die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen anknüpfen, könne es sein, dass die Gesamtheit der Länder die Vorgaben des Fiskalpakts nicht einhalte.

Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (204 f.); vgl. auch Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 84 f. und mit Blick auf die Verschuldungsspielräume des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts bereits Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 83.

Sanktionszahlungen muss bis Ende 2019 der Bund tragen.

§ 2 Abs. 1 Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2104), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398) geändert worden ist.

In einer Eckpunktevereinbarung vom Juni 2012 haben sich der Bund und die Länder darauf geeinigt, dass die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird. Gleichzeitig wurde aber auch festgehalten, dass die Umsetzung des Fiskalvertrags in den Ländern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich geschützten Haushaltsautonomie erfolgt.

Bundesrat, Drs. 400/12 (B); vgl. auch Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2013, Beratungsbeitrag (Nr. 24), S. 186 f.

Auf Gesetzesstufe wurde der Fiskalvertrag mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages vom 15. Juli 2013 umgesetzt. Dadurch wurde die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von 0,5% des BIP im Haushaltsgrundsätzegesetz verankert.

§ 51 Abs. 2 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398) geändert worden ist:
„Das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen darf eine Obergrenze von 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten.“

Aus dem Fiskalvertrag ergeben sich damit zwar bis Ende 2019 keine weiter gehenden Handlungspflichten für das Land Nordrhein-Westfalen. Allerdings wird „der bereits von der neuen Schuldenregel des GG ausgehende normative Appell zu einer dauerhaften, also verfassungsrechtlichen Verankerung einer Schuldenbremse auf Länderebene“ noch zusätzlich verstärkt.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2013, Beratungsbeitrag (Nr. 24), S. 187.

3. Aktuelle Regelung in der Landesverfassung NRW

Mit Art. 83 Satz 2 LV sind der Netto-Neuverschuldung bereits heute Obergrenzen gesetzt. Diese ergeben sich im Normalfall zum einen aus der Investitionssumme, und zum anderen aus den Erfordernissen zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Art. 83 Satz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV-NW) vom 28.6.1950, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 25.10.2011 (GV NRW, S. 499): „Die Einnahmen aus Krediten dürfen 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; das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

Diese beiden Anforderungen sollen einen dauerhaften Anstieg der Verschuldung ausschließen. Auch wenn sich ein solcher Anstieg jeweils durch die Höhe der jährlichen Investitionen rechtfertigen lasse, würde er nach Stimmen in der Literatur doch dem Grundsatz des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der eine Dosierung der Kreditaufnahme verlange, widersprechen.

Henneke, Grätsche vom Gericht oder ein kleines Staatsstreichlein?, ZG 2011, 187 (191);
Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 44.

Es gilt der Grundsatz der Jährlichkeit; die Verrechnung der Krediteinnahmen und Investitionsausgaben muss sich auf ein einzelnes Haushaltsjahr beziehen. Eine Übertragung ins nächste Jahr ist unzulässig.

Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 39 ff.

Die Grenzen der Netto-Neuverschuldung gelten nicht für Kreditaufnahmen für Umschuldungen oder Kassenverstärkungskredite. Einnahmen aus Krediten i.S. von Art. 83 Satz 2 LV sind Einnahmen aus Krediten abzüglich der Mittel, die zur Schuldentilgung vorgesehen sind.

Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl. 2008, S. 156;
Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 33.

Eine Überschreitung der Kreditgrenze kann nach der geltenden Rechtslage ausnahmsweise gerechtfertigt sein zur Abwehr oder Bekämpfung einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Störungslage) bzw. unter Umständen zur Bewältigung exzeptioneller Sondersituationen.

Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 45 ff bzw. Rn. 58.

Die aktuelle Verfassungsrechtslage soll nach Auffassung von Kamp schließlich auch ein Rückführungsgebot umfassen. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, die Verschuldung nach Möglichkeit zurückzuführen.

Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 45 ff bzw. Rn. 60.

Die geltende Regelung in Art. 83 Satz 2 LV ist als „landesrechtliche Regelung“ i.S. von Art. 143d Abs. 1 GG zu verstehen. Bis zum Jahr 2020 besteht für Nordrhein-Westfalen also ein Spielraum für strukturelle Defizite, so lange die Kreditaufnahme die Investitionen nicht überschreitet. Allerdings sei sicherzustellen, dass bei einer Anwendung der alten Schuldengrenzen bis 2019 der grundgesetzlich vorgeschriebene vollständige Abbau des strukturellen Defizits erreicht werde.

Vgl. Brügelmann/Schäfer, Die Schuldenbremse in den Bundesländern, 2012, S. 7.

II. Aktuelle Finanzlage in Nordrhein-Westfalen

Der Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen und die Verschuldung der Kommunen gehören auf tatsächlicher Seite zu den Rahmenbedingungen einer Umsetzung der Schuldenbremse im Land. Stimmen in der Literatur sehen deshalb besonderen Handlungsbedarf.

Fricke, Staatsverschuldung in Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 7; vgl. auch Henneke, Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Landes-(verfassungs-)recht, ZG 2014, 201 (217) und Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 83 Rn. 64 ff.

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat Nordrhein-Westfalen auf investive und vorsorgende Ausgaben gesetzt. Ziel ist es, damit in Zukunft zu niedrigeren Ausgaben beizutragen. Die Finanzplanung 2014-2018 sieht ein gegenüber den Vorjahren deutlich reduziertes Ausgabenwachstum vor.

Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen: Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018 mit Finanzbericht 2015 des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Finanzplanung 2010 bis 2014,

beide abrufbar unter

http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/06_finanplanung/index.php

III. Umsetzung der Schuldenbremse in anderen Bundesländern

Nordrhein-Westfalen ist nicht das erste Land, das die bundesverfassungsrechtliche Schuldenbremse in Landesrecht umsetzen will. Andere Länder haben diese Umsetzung bereits vollzogen (1.). Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Finanzsituation der Kommunen zu richten (2.). Vereinzelt wurde die Schuldenbremse nur auf Gesetzesstufe verankert (3.).

1. Schuldenbremse in den Landesverfassungen

Acht Bundesländer haben die Schuldenbremse bereits in ihre Verfassungen übernommen.

In der Reihenfolge der Umsetzung (vgl. auch Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 113 ff.):

Schleswig-Holstein: Verfassungsänderndes Gesetz vom 22.7.2010, GVOBl. S. 550;

Rheinland-Pfalz: Verfassungsänderndes Gesetz vom 23.12.2010, GVBl. S. 547; Hessen:

Gesetz zur Schuldenbremse vom 29.4.2011, GVBl. I S. 1); Mecklenburg-Vorpommern:

Verfassungsänderndes Gesetz vom 30.6.2011, GVOBl. MV S. 375); Hamburg:

Verfassungsänderndes Gesetz vom 19.6.2012, HmbGVBl. S. 253; Sachsen:

Verfassungsänderndes Gesetz vom 11.7.2013, SächsGVBl. S. 502; Bayern:

Verfassungsänderndes Gesetz vom 11.11.2013, GVBl. S. 641; Bremen: Verfassungsänderndes

Gesetz vom 27.1.2015, Brem.GBl. S. 23

In Bayern, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern gelten die Regelungen erst ab 2020. In Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bremen sind die Regeln bereits in Kraft, allerdings ist jeweils eine Übergangsfrist bis 2019 vorgesehen. In diesen vier Ländern wird explizit oder implizit vorgegeben, dass das strukturelle Defizit bis Ende 2019 abzubauen ist.

Art. 67 Abs. 1 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV-SH) in der Fassung vom 2.12.2014 (GVOBl. 2014, S. 344):

„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.“

Rheinland-Pfalz: Art. 2 des Änderungsgesetzes vom 23.12.2010 (GVBl. 2010, S. 547):

„(...) 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. (...)”

Art. 72a Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (LV-HH) vom 6.6.1952, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13.12.2013 (HmbGVBl. S. 499):

„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.“

Art. 131b Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV-HB) vom 21.10.1947, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 27.1.2015 (Brem.GBl. S. 23):

„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.“

Auch die Landesverfassungen Mecklenburg-Vorpommern und Hessen halten in ihren Übergangsbestimmungen Ähnliches fest:

Art. 79a Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV-MV) vom 23.5.1993, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 30.6.2011 (GVOBl., S. 375):

„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.“

Art. 161 Verfassung des Landes Hessen (LV-HE) vom 1.12.1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29.4.2011 (GVBl. I, S. 182):

„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 Artikels 141 Abs. 1 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung erfüllt wird.“

Die Verfassung des Freistaates Bayern enthält keine entsprechende Vorgabe.

Im Freistaat Sachsen gilt die Schuldenbremse bereits seit dem 1. Januar 2014.

Art. 2 Verfassungsänderndes Gesetz vom 11.7.2013 (SächsGVBl. S. 502)

Was die Kostenfolgen aus Bundesgesetzen angeht, so nehmen die meisten landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremsen nicht explizit dazu Stellung. Ausdrückliche Regelungen sind einzig in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bremen vorgesehen. Dabei sind zwei unterschiedliche Lösungsansätze zu verzeichnen: Auf der einen Seite wird in Schleswig-Holstein eine ausdrückliche Bindung der Landesregierung an das strukturelle Neuverschuldungsverbot auch bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat vorgesehen,

Art. 67 Abs. 3 LV-SH:

„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.“

auf der anderen Seite sieht die Landesverfassung Rheinland-Pfalz eine zusätzliche Ausnahmeregelung für den Fall vor, dass Rechtsvorschriften zu einer Änderung der Einnahme- und Ausgabesituation führen, die dem Land nicht zurechenbar ist. Damit wird auf Kostenfolgen aus Bundesgesetzen abgezielt.

Art. 117 Abs. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV-RP) vom 18.5.1947, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 23.12.2010 (GVBl. 2010, S. 547):

„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. (...)“

Vgl. auch Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 118 ff.

Die rheinland-pfälzische Regelung wird in der Literatur kritisiert und als unvereinbar mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse angesehen.

Gröpl, LKRZ 2010, 401 (404); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 121; Schmidt, DÖV 2014, 916 (919 ff.); Siekmann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 79.

Spätestens ab dem 1. Januar 2020 werde die Regelung der Landesverfassung Rheinland-Pfalz verfassungswidrig.

Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 121; nach Schmidt, DÖV 2014, 916 (922 ff.) soll die Regelung bereits vor Ablauf der Übergangsvorschrift des Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG verfassungswidrig und nichtig sein.

Die Bremische Verfassung orientiert sich in ihrer Regelung eher am Schleswig-Holsteinischen Vorbild, wobei die Formulierung etwas offener ist:

Art. 131 c Satz 2 LV-HB:

„Der 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.“

Die Konjunkturkomponente wird in allen landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Schuldenbremse dem Grundsatz nach verankert. Einzig die Sächsische Verfassung geht einen Schritt weiter und präzisiert auf Verfassungsstufe, dass eine Abweichung vom Verbot der Neuverschuldung nur dann erfolgen kann, wenn die konjunkturelle Entwicklung um mindestens drei Prozent von den durchschnittlichen Steuerreinnahmen der vorangehenden vier Jahre (Normallage) abweicht.

Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen (LV-SN) vom 27.5.1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.7.2013 (SächsGVBl. S. 502)

„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 Absatz 6 möglich. Steuermehreinnahmen sind zur Tilgung der Kredite nach diesem Absatz zu verwenden.“

Art. 95 Abs. 6 LV-SN:

„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.“

Tabelle 1: Komponenten der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremsen

	Konjunkturkomponente ¹	Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen	Übergangsregelung bis Ende 2019	Besonderes
SH	Art. 61 Abs. 2 LV-SH	Art. 61 Abs. 3 LV-SH	Art. 67 Abs. 1 LV-SH	Bindung der Landesregierung an das strukturelle Neuverschuldungsverbot u. Übergangsregelung bei ihrer Mitwirkung an d. Bundesgesetzgebung u. in Angelegenheiten der EU (Art. 67 Abs. 3 LV-SH)
RP	Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV-RP	Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. a LV-RP	Art. 2 des Änderungsgesetzes vom 23.12.2010 (GVBl. 2010, S. 547)	Eine auf höchstens vier Jahre befristete Anpassung an eine strukturelle auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation (Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. b LV-RP)
HE	Art. 141 Abs. 3 LV-HE	Art. 141 Abs. 4 LV-HE	Art. 161 LV-HE	--
MV	Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV-MV	Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LV-MV	Art. 79 a LV-MV	--
HH	Art. 72 Abs. 2 LV-HH	Art. 72 Abs. 3 LV-HH	Art. 72a LV-HH	--
SN	Art. 95 Abs. 4 LV-SN	Art. 95 Abs. 5 LV-SN	--	Die neue Fassung von Art. 95 LV-SN trat am 1.1.2014 in Kraft. (Art. 2 Verfassungsänderndes Gesetz vom 11.7.2013, SächsGVBl. S. 502)
BY	Art. 82 Abs. 2 LV-BY	Art. 82 Abs. 3 LV-BY	--	
HB	Art. 131a Abs. 2 LV-HB	Art. 131a Abs. 3 LV-HB		Senat hat bei seiner Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung u.

¹ Die in der Tabelle 1 genannten Artikel beziehen sich auf die Rechtslage ab dem 1.1.2020.

				<p>in Angelegenheiten der EU sein Handeln am Ziel der Einnahmensicherung und der aufgabengerechten Finanzausstattung des Landes und seiner Gemeinden auszurichten (Art. 131c Satz 2 LV-HB)</p> <p>Art. 131a Abs. 5: „Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf dies 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.“</p>
--	--	--	--	---

2. Finanzausstattung der Kommunen

In Schleswig-Holstein wurde im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse auch der kommunale Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung angepasst.

Art. 57 Abs. 1 LV-SH:

„Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.“

In Hessen hält seit der Einführung der Schuldenbremse Art. 141 Abs. 2 LV fest, dass Art. 137 Abs. 5 LV, der die Finanzausstattung der Kommunen regelt, unberührt bleibt. Die sächsische Landesverfassung regelt in den Regeln zur Schuldenbremse ebenfalls explizit, dass die Sicherstellung der kommunalen Finanzausstattung nicht tangiert wird:

Art. 95 Abs. 2 LV-SN:

„Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 85 und Artikel 87 unberührt.“

Gleichzeitig mit der Verankerung der Schuldenbremse wurde in Bayern Art. 83 Abs. 2 LV um einen Satz ergänzt:

Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LV-BY:

„Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.“

Vgl. Verfassungsänderndes Gesetz vom 11.11.2013, GVBl. 2013 S. 642.

Diese Ergänzung trat allerdings bereits am 1. Januar 2014 in Kraft, während Art. 82 LV-BY (Schuldenbremse) erst am 1. Januar 2020 in Kraft treten wird.

Die Bremische Verfassung trägt der Finanzausstattung der Kommunen mit der Einführung der Schuldenbremse gleich mehrfach Rechnung. Zum einen hat der Senat bei seiner Mitwirkung im Bundesrat und in Angelegenheiten der EU nicht nur die Einnahmesicherung und die aufgabengerechte Finanzausstattung des Landes zu berücksichtigen, sondern auch der Gemeinden.

Art. 131 c Satz 2 LV-HB

Zum anderen werden auch die Kommunen in die Pflicht genommen, auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung im Rahmen der Schuldenbremse hinzuwirken. Daneben bleibt es Aufgabe des

Landes, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven sicherzustellen.

Art. 146 LV-HB:

„(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. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

3. Regelungen auf Gesetzesstufe

In einzelnen Bundesländern wurde die Schuldenbremse bislang lediglich auf Gesetzesstufe in den jeweiligen Landeshaushaltsverordnungen verankert, da eine verfassungsändernde Mehrheit nicht erreichbar erschien.

Vgl. auch Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders., GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 135

Gesetzliche Neuverschuldungsverbote sowie Abweichungsmöglichkeiten im Falle nichtstruktureller Defizite sind in Baden-Württemberg (§ 18 LHO), Sachsen-Anhalt (§ 18 LHO) und Thüringen (§ 18 LHO) vorgesehen. In Niedersachsen wurde die LHO um eine Konsolidierungsverpflichtung bis Ende 2019 ergänzt (§ 18a LHO-NI).

Tabelle 2: Komponenten der Schuldenbremsen in den Landeshaushaltsordnungen

	Konjunkturkomponente ²	Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen	Übergangsregelung bis Ende 2019	Besonderes
BW	§ 18 Abs. 3 LHO-BW	§ 18 Abs. 6 LHO-BW	§ 18 Abs. 2 LHO-BW	Die „Konjunkturkomponente“ in § 18 Abs. 3 LHO ist als „Steuerschwankungskomponente“ ausgestaltet. Eine zusätzliche Ausnahme ist zum Ausgleich eines negativen Saldos aus der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen vorgesehen (§ 18 Abs. 4 LHO; „Finanztransaktionskomponente“) Kontrollkonto (§ 18 Abs. 5 LHO)
NI			§ 18a Satz 2 LHO-NI	
ST	§ 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO-ST	§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO-ST		Tilgungsregelung (§ 18 Abs. 3 und 4 LHO-ST)
TH	§ 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO-TH	§ 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO-TH		Tilgungsregelung (§ 18 Abs. 3 und 4 LHO-TH)

² Die in der Tabelle 2 genannten Artikel beziehen sich auf die Rechtslage ab dem 1.1.2020.

B. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben und Gestaltungsspielräume des Landes

I. Verfassungsautonomie des Landes

Das Land Nordrhein Westfalen verfügt als Staat über Verfassungsautonomie. Von dieser Autonomie hat der Landtag am 6. Juni 1950 durch die Verabschiedung des Verfassungsgesetzes Gebrauch gemacht. Bei dem Volksentscheid vom 18. Juni 1950 hat die Mehrheit der Abstimmenden dieser Ausübung der Verfassungsautonomie zugestimmt. Die Verfassungsautonomie des Landes ist damit direkt vom Volk bekräftigt worden. In der Präambel der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen wird hervorgehoben, dass sich die Männer und Frauen des Landes Nordrhein-Westfalen diese Verfassung gegeben haben. Auch die Verfassung selber setzt also die Verfassungsautonomie des Landes wie selbstverständlich voraus.

Dass das Land Nordrhein-Westfalen Glied des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland ist, der mit dem Grundgesetz über eine eigene Verfassung verfügt, ändert an der Verfassungsautonomie des Landes nichts. Das Grundgesetz erkennt in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung der Länder ausdrücklich an. Es respektiert damit die Verfassungsautonomie der Länder und zugleich deren Staatlichkeit.

Die Bundesverfassung begnügt sich mit einem Homogenitätsgebot: Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Damit sichert das Grundgesetz ein bestimmtes Maß an Einheitlichkeit der Verfassungsstrukturen von Bund und Ländern, akzeptiert jedoch zugleich die föderale Vielfalt. Die Verfassungsautonomie der Länder wird ausdrücklich respektiert und zugleich bestimmten Begrenzungen unterworfen. Das Bundesverfassungsgericht hat das Recht der Länder zur Verfassungsgebung unmittelbar aus ihrer Eigenstaatlichkeit abgeleitet: „Das Eigentümliche des Bundesstaates ist, dass der Gesamtstaat Staatsqualität und die Gliedstaaten Staatsqualität besitzen. D.h. aber, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten je ihre eigene, von ihnen selbst bestimmte Verfassung besitzen. Und das wiederum heißt, dass die Gliedstaaten ebenso wie der Gesamtstaat in je eigener Verantwortung ihre Staatsfundamentalnormen artikulieren. Kein Land muss eine Amputation von Staatsfundamentalnormen durch den Gesamtstaat hinnehmen mit der Folge, dass eine Verfassung in Wahrheit ein Verfassungstorso wird. Die Länder haben im Bundesstaat vielmehr grundsätzlich das Recht, in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnormen aufzunehmen, die das Bundesverfassungsgericht nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnormen, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen.“

BVerfGE 36, 342 (360 f.); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 50 f. m.w.N.

Die Länder sind mit „eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter Hoheitsmacht“ ausgestattet. „In ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande“.

BVerfGE 1, 14 (34), 60, 175 (207).

Das Recht zur Verfassungsgebung ist Signum ihrer Staatlichkeit. „In dem föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbstständig nebeneinander.“

BVerfGE 96, 345 (368).

Kraft seiner Verfassungsautonomie entscheidet das Land Nordrhein-Westfalen also selbstständig, wie es seine Verfassung ausgestaltet. Es muss dabei allerdings das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beachten.

II. Homogenitätsgebot, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG

Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG fordert „nur ein *Mindestmaß* an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen“. „Was zu diesem Minimum an Homogenität der Verfassungen im Bund und in den Ländern gehört, bestimmt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG: ‚Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.‘ Im Übrigen sind die Länder, soweit das Grundgesetz nicht noch außerhalb des Art. 28 für bestimmte Tatbestände etwas anderes vorschreibt, frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung.“

BVerfGE 36, 342 (361); Hervorhebung im Original.

Mit den Verfassungsprinzipien der Republik, der Demokratie und des sozialen Rechtsstaates zieht das Grundgesetz den Verfassungsgebern der Länder nur sehr wenige und weite Grenzen ihrer Verfassungsautonomie, zu denen auch die demokratische Ordnung in den Kommunen gehört. Da der verfassungsändernde Gesetzgeber im Bund in Art. 79 Abs. 3 GG in vergleichbarer Weise auf bestimmte Verfassungsstrukturprinzipien wie das Bundesstaatsprinzip und die Gliederung des Bundes in Länder verpflichtet wird, sind die Länder über die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes mittelbar in ihrer Verfassungsautonomie geschützt.

III. Ewigkeitsgarantie, Art. 79 Abs. 3 GG

Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG erklärt eine Änderung des Grundgesetzes für unzulässig, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Art. 20 GG legt fest, dass Deutschland ein Bundesstaat ist. Damit wird nicht nur der formale Bestand einer Mehrzahl von Ländern auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber unantastbar garantiert. Dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen ist auch ein Mindestmaß an materieller Eigenständigkeit der Länder. Die Länder sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen eine Verfassungsänderung gesichert, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen. Die Länder im Bundesstaate sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als „Hausgut“ unentziehbar verbleibt. „Was immer im Einzelnen dazu gehören mag, jedenfalls muss dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben.“

BVerfGE 34, 9 (19 f.).

Der verfassungsändernde Gesetzgeber im Bund kann den Ländern also ihre Verfassungsautonomie nicht nehmen. Er muss ihre Verfassungsautonomie achten, die er grundsätzlich nur durch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG begrenzt hat. Über das Homogenitätsgebot hinaus ist der Verfassungsgeber des Landes nur insoweit in seinem Gestaltungsspielraum beschränkt, als das Grundgesetz das für bestimmte Tatbestände vorschreibt. Bei diesen Tatbeständen handelt es sich um Ausnahmevorschriften.

IV. Art. 109 Abs. 3 GG als Ausnahmevorschrift

Art. 109 Abs. 3 GG ist eine solche Ausnahmevorschrift. Sie beschränkt nicht nur die Verfassungsautonomie der Länder über das Homogenitätsprinzip hinaus, sondern durchbricht auch den Verfassungsgrundsatz, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig sind (Art. 109 Abs. 1 GG). Als Ausnahmevorschrift ist Art. 109 Abs. 3 GG eng auszulegen. Bei der Auslegung muss die grundsätzliche Verfassungsautonomie der Länder beachtet werden. Im Zweifel verfügen die Länder über Verfassungsautonomie. Wenn der Bund diese Verfassungsautonomie einschränken will, muss er das bei der Formulierung der Ausnahmevorschrift deutlich zum Ausdruck bringen. Lässt sich aus Art. 109 Abs. 3 GG nicht ein Verbot bestimmter Ausgestaltungen durch die Bundesverfassung klar ablesen, bleibt es bei der Verfassungsautonomie der Länder. Nur was den Ländern ausdrücklich verboten ist, dürfen sie in ihrer Verfassung nicht regeln. Ist

hingegen zweifelhaft, ob aus Art. 109 Abs. 3 GG ein Verbot folgt, besteht insoweit keine Einschränkung der Verfassungsautonomie eines Landes. Das ist bei der Ermittlung des Regelungsgehalts des Art. 109 Abs. 3 GG zu beachten.

V. Regelungsgehalt von Art. 109 Abs. 3 GG

Bei der Ermittlung des Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 3 GG ist zunächst das Verbot der strukturellen Verschuldung zu analysieren (1.). Sodann ist zu untersuchen, wer die Adressaten des Verbots sind (2.). Anschließend sind die Ausnahmen vom Verbot der strukturellen Verschuldung in den Blick zu nehmen (3.). Im nächsten Schritt ist der rechtliche Gehalt des Regelungsauftrags in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG zu ermitteln (4.). Auch auf die besondere Situation der Verabschiedung eines Nachtragshaushalts ist einzugehen (5.). Angesprochen werden die Folgen, die sich aus einem Fehler des Haushaltsgesetzgebers ergeben (6.).

1. Neuverschuldungsverbot

Das Verbot der strukturellen Verschuldung wirft eine Vielzahl von Einzelfragen auf: So ist zu klären, welche Vorgaben es dem Land für einen Übergang zur Doppik bei der Berechnung der Staatsverschuldung macht (a.), ob es sich nur auf die Nettoneuverschuldung bezieht (b.) und ob es den Haushaltsvollzug erfasst (c.), so dass Schwellenwerte (d.) und Tilgungspflichten (e) festgelegt werden sollten. Zu prüfen ist, ob Verwaltungsschulden (f.), neue Finanzierungsinstrumente (g.), Kassenverstärkungskredite (h.), Bürgschaften und Garantien (i.) sowie Einnahmen aus Krediten anderer Gebietskörperschaften (j.) von dem Verbot umfasst sind. Weiter ist die Behandlung haushaltsjahrübergreifender Kreditaufnahmeermächtigungen (k.) und der Kreditaufnahme bei vorläufiger Haushaltsführung (l.) zu klären. Schließlich ist auf implizite Staatsschulden (m.), Ressourcenverbrauch (n.) und Vermögensveräußerungen (o.) einzugehen.

a. Einnahmen aus Krediten

Das Verbot der strukturellen Neuverschuldung weist eine Vielzahl von Facetten auf: Zunächst ist zu klären, ob Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG die Länder verpflichtet, bei ihrer Regelung der Schuldenbremse die kameralistische Haushaltsführung zu Grunde zu legen, oder ob sie auch eine doppische Ausgestaltung wählen dürfen. Die Länder dürfen bei ihrer Regelung zur Umsetzung dieser Vorschrift

„keine Einnahmen aus Krediten“ zulassen (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). In der doppischen Rechnungslegung gibt es jedoch keine Einnahmen aus Krediten. Vielmehr bezieht sich das Wort „Einnahme“ im kaufmännischen Sprachgebrauch auf das Geldvermögen. Das setzt sich aus dem Barvermögen und den Forderungen abzüglich der Verbindlichkeiten zusammen. Eine Kreditaufnahme verändert jedoch weder das Geldvermögen noch das Reinvermögen. Sie führt zu einer „Einzahlung“. Diese erhöht entweder den Kassenbestand oder das Bankguthaben. Im Geldvermögen steht dem erhöhten Barvermögen jedoch eine Verbindlichkeit aus der Rückzahlungsverpflichtung gegenüber. Im Ergebnis führt eine Kreditaufnahme bei kaufmännischer Betrachtung nicht zu einer Krediteinnahme.

Vgl. allgemein Engels/Eibelshäuser (Hrsg.), Öffentliche Rechnungslegung – Von der Kameralistik zur Doppik, 2010, insbes. S. 59 ff.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass sich der Begriff „Einnahme“ in Art. 109 Abs. 3 GG auf Einnahmen im Sinne der Kameralistik bezieht. Man könne die neue Regelung nicht so verstehen, dass Länder dann nicht an die Schuldenregel gebunden werden sollten, wenn sie nur die Doppik anwendeten. Vielmehr müssten diese Länder eine kameralistische Nebenrechnung aufstellen. Es sei nicht zulässig, den kameralistischen Einnahmebegriff des Grundgesetzes auf Länderebene doppisch auszulegen und damit inhaltlich zu verändern. In der Folge sei eine Kreditaufnahme auch dann nicht erlaubt, wenn sie zur Anschaffung von aktivierbaren Wirtschaftsgütern führe. Auf Landesebene bleibe zu überlegen, ob eine „Bereinigung um finanzielle Transaktionen“ nach dem Vorbild der Regelung des Bundes in § 3 G-115 vorgesehen werden könne.

Nach dieser Vorschrift sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe aus den Ausgaben herauszurechnen. Umgekehrt werden auf Bundesebene aus den Einnahmen diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehen ebenfalls herausgerechnet. Der Bund geht damit gewissermaßen „teildoppisch“ vor.

In der Literatur wird darin eine Wiederbelebung der alten Investitionsregel gesehen. Zwar entsprechen die Bereinigungen dem Vorbild der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Sie erhöhe aber letztlich den Spielraum für Krediteinnahmen, soweit diese zum Erwerb von Beteiligungen genutzt werden. Es handle sich um zusätzliche strukturelle Netto-Neuverschuldung, die erlaubt werde, weil gleichzeitig Werte geschaffen würden. Genau diese strukturelle Netto-Neuverschuldung sei den Ländern aber durch Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG verboten worden. Im Rahmen der grundgesetzlichen Regelung komme es nach Aufgabe des Investitionsbezugs der Kreditaufnahme nicht mehr darauf an, ob einer Rückzahlungsverpflichtung ein Gegenwert entspreche. Mit dem Argument, dass der Bund dies in einem Teilbereich ähnlich handhabe, würde allerdings eine Bereinigung auf Länderebene möglicherweise akzeptiert werden können.

Tappe, Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?, Wirtschaftsdienst 2010, 269 ff.

Nach der Gegenauffassung sind die Worte „Einnahmen aus Krediten“ kameral geprägt, ohne dass das Grundgesetz deshalb auf die Kameralistik als Rechnungsstil festgelegt sei. Weder das Grundgesetz noch das Haushaltsgrundsätzegesetz forderten, dass der Bund oder ein Land seinen Haushaltsplan zusätzlich kameral aufstellen müsse, wenn das Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik ausgestaltet würde. Da kamerale Einnahmen und Ausgaben weder doppischen Erträgen und Aufwendungen noch doppischen Einzahlungen und Auszahlungen entsprechen, sei im Wege der Auslegung zu ermitteln, welche Anforderungen das Grundgesetz an den Bund bzw. die jeweilige Landesverfassung an ein Land im Hinblick auf den Haushaltsausgleich stelle. Daraus ergebe sich ein Gestaltungsspielraum für das Land. Es könne einen Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen verlangen oder den Haushaltsausgleich als Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen definieren. Hieran habe sich durch die Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG nichts geändert. Er schränke die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen ein, enthalte aber kein eigenständiges Haushaltsausgleichsgebot. Entscheide sich der Gesetzgeber für den Ausgleich von Einzahlungen und Auszahlungen, sei das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot des Art. 109 Abs. 3 GG anzuwenden. Vermögensveräußerungen blieben dann jedoch grundsätzlich zulässig. Schreibe das Land dagegen einen Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen vor, dürfe es auch vor dem Hintergrund von Art. 109 Abs. 3 GG die Aufnahme von Krediten zulassen, soweit sie dazu diene, das Anlagevermögen zu erhöhen.

Stüber/Keyhanian, Haushaltsausgleich und Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in der staatlichen Doppik, DÖV 2013, 255 (262).

In der Literatur besteht zu Recht Einigkeit, dass die Worte „Einnahmen aus Krediten“ in Art. 109 Abs. 3 GG nicht bedeuten, dass das Grundgesetz den Ländern eine Anwendung der Doppik bei der Berechnung des strukturellen Verbots der Neuverschuldung verbietet. Auch Tappe hält trotz seiner grundsätzlich kritischen Haltung gegenüber einer doppischen Haushaltsrechnung mit Bezug auf die Schuldenbremse eine „teildoppische“ Lösung, wie sie der Bund in § 3 G-115 eingeführt hat, für akzeptabel. Die Worte „Einnahmen aus Krediten“ in Art. 109 Abs. 3 GG enthalten keine Aussage mit Blick auf die kameralistische oder doppische Haushaltsrechnung. Eine solche Vorgabe ergibt sich auch weder aus der Verfassungssystematik noch aus der Entstehungsgeschichte der Norm.

Siehe BT-Drs. 16/12410, S. 5 ff. und 10; klare Vorteile in der Doppik mit Blick auf die Schuldenbremse sieht Magin, Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst 2010, 262 (267 ff.); Kube sieht gewisse Vorzüge mit Blick auf die von ihm postulierten Sorgfaltspflichten mit Blick auf die impliziten Staatsschulden, Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 146.

Zweck der Schuldenbremse ist es, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sicherzustellen.

BT-Drs. 16/12410, S. 5.

Auch Kritiker der doppischen Berechnung räumen jedoch ein, dass der Ergebnisausgleich, den die Doppik erfordert, im Sinne der Nachhaltigkeit strenger sein kann als die kameralistische Schuldenbremse. Nur die kaufmännische Berechnung erfasst auch den Ressourcenverbrauch. Deshalb erscheint es vertretbar, nicht nur Einnahmen aus Krediten, die zur Umschuldung aufgenommen werden (dazu unten b.), sondern auch Einnahmen aus Krediten, die zur Anschaffung von aktivierbaren Wirtschaftsgütern führen, bei der Berechnung der Schuldenbremse auf Ebene der Länder unberücksichtigt zu lassen.

Das Land Nordrhein-Westfalen würde insoweit der bundesrechtlichen Regelung in § 3 G-115 folgen. Da der Bund in seiner Haushaltsrechnung eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen vornimmt und damit Elemente der kaufmännischen Haushaltsrechnung zu Grunde legt, kann er den Ländern die Wahl der kaufmännischen Haushaltsrechnung nicht verbieten, zumal Art. 109 Abs. 3 GG die Schuldenbremse für Bund und Länder mit den gleichen Worten eingeführt hat. Wenn das Land Nordrhein-Westfalen in seiner Regelung der Schuldenbremse auf die Doppik zurückgreift, muss es das allerdings konsequent tun. Systemgerecht und den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG entsprechend ist nur eine Regelung, die nicht darin besteht, Elemente der kameralen und der doppischen Haushaltsrechnung so zu verknüpfen, dass ein möglichst weiter Spielraum für die Kreditaufnahme entsteht. Vielmehr ist jede Systementscheidung, die der verfassungsändernde Gesetzgeber trifft, auch konsequent durchzuführen. Für welches Rechnungssystem sich das Land entscheidet, steht ihm jedoch frei. Art. 109 Abs. 3 GG trifft insoweit keine Festlegung.

b. Nettoneuverschuldung

Einnahmen aus Krediten, die zum Zwecke der Umschuldung aufgenommen werden, werden von dem Verbot der strukturellen Verschuldung in Art. 109 Abs. 3 GG nicht erfasst. Ziel der Schuldenbremse ist es, durch das Verbot der strukturellen Neuverschuldung den Schuldenstand von Bund und Ländern nicht anwachsen zu lassen. Eine zusätzliche finanzielle Zukunftsbelastung durch eine Kreditaufnahme, die über Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgeht, soll durch die Schuldenbremse verhindert werden.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 129

Einnahmen aus Krediten, die der Umschuldung dienen, werden im Wege einer teleologischen Reduktion des Wortlauts von Art. 109 Abs. 3 GG von der Schuldenbremse ausgenommen. Das Land Nordrhein-Westfalen darf also auch nach 2019 Einnahmen aus Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorsehen. Die Schuldenbremse enthält kein Verbot einer Bruttoneuverschuldung. Zahlungen zur Tilgung von Krediten können also von den Einnahmen aus Krediten abgezogen werden.

c. Haushaltsvollzug

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, die Schuldenbremse beziehe sich abweichend von der bisherigen Rechtslage auch auf den Haushaltsvollzug. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz GG lautete vor Einführung der Schuldenbremse: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“. Ganz entsprechend heißt es in Art. 83 Satz 2 LV: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen 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“. Dementsprechend bestand Einigkeit, dass sich die Kreditbegrenzungsregel auf die Veranschlagung im Haushalt und nicht auf den Haushaltsvollzug bezog.

Siehe nur BVerfGE 79, 311 (328 ff.).

Die Kreditbegrenzungsregel richtete sich an den Haushaltsgesetzgeber, der sie bei der Verabschiedung des Haushaltsplans beachten musste. Christ vertritt nunmehr die Auffassung, für die Wirksamkeit der Schuldenbremse sei es von zentraler Bedeutung, dass sie nicht nur die Aufstellung der Haushalte, sondern vor allem auch den tatsächlichen Haushaltsvollzug erfasse. Am Ende des Haushaltsjahres könne sich etwa herausstellen, dass die konjunkturelle Entwicklung tatsächlich besser verlaufen sei als bei Aufstellung des Haushaltsplans prognostiziert, oder dass die nachteiligen Auswirkungen eines Abschwungs auf die Einnahmen und Ausgaben überschätzt worden seien mit der Folge, dass ein Teil der Kreditaufnahme nicht von der Konjunkturkomponente gedeckt gewesen, sondern tatsächlich struktureller Natur sei. Außerdem könnten bei der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben Schätzfehler auftreten, die zu erheblichen Abweichungen von der geplanten Kreditaufnahme führen könnten, die nicht konjunkturell gerechtfertigt seien. Wenn Regelungen zur Schuldenbegrenzung nur für die Aufstellung des Haushaltsplanes gelten würden, bestehe auch immer die Gefahr, dass sie durch „strategische“ Fehleinschätzungen und Prognosen bewusst unterlaufen würden. Für den Bund sei zudem in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG ausdrücklich geregelt, dass Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach der Struktur- und Konjunkturkomponente zulässigen Obergrenze auf einem Kontrollkonto und Belastungen dieses Kontos, die einen Schwellenwert von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschritten, konjunkturgerecht zurückgeführt werden müssten. Diese Vorgabe sei auf der Grundlage von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG in §§ 7 und 8 G-115 konkretisiert worden. Christ muss allerdings einräumen, dass die gemeinsame, auch für die Länder verbindliche Rahmenregelung des Art. 109 Abs. 3 GG jedenfalls keine ausdrückliche Pflicht enthält, die Einhaltung der Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug zu gewährleisten. Nach seiner Auffassung deuten jedoch auch Wortlaut und Systematik des Art. 109 Abs. 3 GG auf eine Erstreckung der Schuldenbremse auf den Haushaltsvollzug hin. Die gemeinsame Schuldenschränke werde durchgängig

auf „die Haushalte“ von Bund und Ländern bezogen und nicht nur wie nach der alten Rechtslage auf „Haushaltspläne“. Die Maßgeblichkeit der tatsächlichen Kreditaufnahme für die Einhaltung der Defizitgrenzen werde zudem daran deutlich, dass die Länder nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG überhaupt keine nicht durch die Konjunktur- oder Ausnahmeklausel gedeckten „Einnahmen aus Krediten“ zulassen dürften. Auch könne die Umsetzung der Rahmenregelung gegenüber dem Bund durch Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG als authentische Interpretation des Verfassungsgebers in dem Sinne verstanden werden, dass jede Ausgestaltungsregelung die symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen von Konjunkturschwankungen im Haushaltsvollzug gewährleisten müsse. Für eine solche – nach Meinung von Christ im Wortlaut angelegte – Auslegung spreche schließlich auch, dass so Übereinstimmung mit den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht werde. Nach diesem Pakt komme es für die Einhaltung der europarechtlichen Defizitgrenzen ebenfalls auf das tatsächliche Haushaltsergebnis an.

Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336 f.); ebenso Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 190 ff.

Der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 GG bezieht das Ausgleichsgebot auf die Haushalte von Bund und Ländern und verhält sich nicht zu der Frage, ob damit das Haushaltsgesetz, der Haushaltsplan oder der Haushaltsvollzug gemeint ist. In systematischer Hinsicht ist festzustellen, dass in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG ausdrücklich „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme“ von der zulässigen Kreditobergrenze erwähnt werden. Demgegenüber ist in Art. 109 Abs. 3 GG von der tatsächlichen Kreditaufnahme nicht die Rede. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber die Länder auch im Haushaltsvollzug an die Schuldenbremse hätte binden wollen, wäre eine entsprechende Regelung auch in Art. 109 Abs. 3 GG gerade mit Blick auf die dann beabsichtigte Abweichung von der bis dahin geltenden Rechtslage zu erwarten gewesen. Die Unterschiede im Text von Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG sprechen also gegen eine verfassungsrechtliche Pflicht der Länder, die Schuldenbremse auch auf den Haushaltsvollzug zu erstrecken. Auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift spricht dagegen, dass mit Art. 109 Abs. 3 GG eine Abkehr von der überkommenen Ausrichtung der Kreditobergrenze auf den Haushaltsplan beabsichtigt war. In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass „eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung“ „sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte und Bund und Ländern stellen“ würde.

BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist also wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass seine Regelung sich auf die Haushaltsaufstellung beziehe. Geregelt werden sollte das Verhalten des

Haushaltsgesetzgebers, der für die Exekutive verbindlich über den Umfang der Kreditaufnahme entscheidet.

Die ausdrückliche Bezugnahme auf die tatsächliche Kreditaufnahme in Art. 115 Abs. 2 GG zeigt, dass dem verfassungsändernden Gesetzgeber die unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten durchaus vor Augen standen. Angesichts des unterschiedlichen Wortlauts in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG kann die Regelung für den Bund in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG nicht etwa als authentische Interpretation des Verfassungsgebers verstanden werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass er auch in Art. 109 Abs. 3 GG von der tatsächlichen Kreditaufnahme gesprochen hätte, wenn er die Länder hätte verpflichten wollen, die Regelung der Schuldenbremse auch auf den Haushaltsvollzug zu erstrecken und damit von der überkommenen Regelungstradition abzuweichen. Das Land Nordrhein-Westfalen ist also nicht verpflichtet, seine Regelung der Schuldenbremse auch auf den Haushaltsvollzug zu erstrecken. Wenn das politisch gewollt wird, ist allerdings auch eine Bindung der tatsächlichen Kreditaufnahme an die Kreditobergrenze möglich, so wie sie für den Bund in Art. 115 Abs. 2 GG vorgesehen ist. Dann würde sich für den verfassungsändernden Gesetzgeber des Landes die Frage stellen, ob er auch Schwellenwerte wie in Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG einführen wollte.

d. Schwellenwerte

Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG schreibt für den Bund vor, dass Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze auf einem Kontrollkonto erfasst werden. Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom 100 im Verhältnis zum nominalen Bruttoinland überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Diese Regelung steht im Zusammenhang der Entscheidung des Bundes, die neue Schuldenregel nicht nur auf die Aufstellung des Bundeshaushaltes, sondern auch auf dessen Vollzug zu erstrecken. Der verfassungsändernde Gesetzgeber war sich allerdings bewusst, dass Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme in der Praxis kaum zu vermeiden sind. Nach seinem Willen sollen diese Abweichungen über das einzelne Haushaltsjahr hinaus berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Ausgleichspflicht wird auf Bundesebene so vermieden, dass die normierte Obergrenze für die strukturelle Verschuldung maßgeblich und dauerhaft überschritten wird. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber stand dabei vor Augen, dass eine Über- bzw. Unterschreitung der zulässigen Kreditaufnahmegrenze etwa darauf beruhen könne, dass die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sich anders gestaltet hätten, als bei Aufstellung des Haushalts angenommen worden sei. Um dies festzustellen, müsse der konjunkturelle Verschuldungsspielraum anhand der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes des abgelaufenen Haushaltsjahres neu berechnet und aus der Gesamtkreditaufnahme herausgerechnet

werden. So könne die tatsächliche strukturelle Kreditaufnahme ermittelt werden. Positive oder negative Abweichungen von der zulässigen Verschuldung werden beim Bund auf einem Kontrollkonto verbucht. Eine Rückführungspflicht besteht allerdings erst ab Erreichen des Schwellenwertes. Unterhalb des Schwellenwertes wird auf Bundesebene die Überschreitung der Grenze der strukturellen Verschuldung weder als erheblich noch als dauerhaft angesehen.

BT-Drs. 16/12410, S. 12 f.

Die Einzelheiten sind in § 7 G-115 geregelt.

Die Erstreckung der Schuldenbremse auf den Haushaltsvollzug wirft Folgeprobleme auf und sollte deshalb unterbleiben. Sollte sich das Land Nordrhein-Westfalen jedoch für eine Erstreckung der Schuldenbremse auf den Haushaltsvollzug entscheiden, wäre die Einführung von Schwellenwerten im Rahmen des Führens eines Kontrollkontos sachgerecht. Andernfalls würden schon unwesentliche Überschreitungen der strukturellen Verschuldung im Haushaltsvollzug, wie sie in der Praxis kaum je zu vermeiden sein werden, die Frage nach einer Pflicht zur Tilgung aufwerfen. Die Schwellenwerte sollten dann nicht zu niedrig angesetzt werden, da sonst auch unwesentliche Überschreitungen der Kreditaufnahmegrenze erfasst würden.

e. Tilgungspflichten

Auch die Frage nach der Einführung von Tilgungspflichten stellt sich für das Land Nordrhein-Westfalen nur, wenn es seine Regelung der Schuldenbremse auf den Haushaltsvollzug erstreckt und ebenso wie der Bund ein Kontrollkonto einführt. Dann müsste das Land entscheiden, ob Belastungen oberhalb eines festzulegenden Schwellenwertes, die sich aus dem Kontrollkonto ablesen ließen, ebenso konjunkturgerecht zurückgeführt werden müssten, wie das im Bund gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG der Fall ist. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen sich für eine Regulierung des Haushaltsvollzugs und die Einführung eines Kontrollkontos entscheiden sollte, wäre eine Rückführungspflicht bei substantiellen Überschreitungen der Kreditaufnahmegrenze naheliegend, allerdings nicht zwingend. Das Land könnte auch darauf vertrauen, dass sich auf längere Sicht Überschreitungen und Unterschreitungen der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug ausgleichen würden.

f. Verwaltungsschulden

Nicht unter die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG fallen die sogenannten Verwaltungsschulden. Dabei handelt es sich um Geldleistungsschulden, die sich aus dem Abschluss zivilrechtlicher Verträge

der Verwaltung ergeben. Das können Kaufverträge, Werkverträge, Mietverträge, Arbeitsverträge und ähnliche Verpflichtungen sein. Sie führen nicht zu Einnahmen aus Krediten im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG.

Ebenso Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 135.

Vielmehr begründen sie nur zivilrechtliche Verpflichtungen auf Geldzahlungen, denen Gegenleistungen gegenüberstehen. Sie erhöhen die strukturelle Verschuldung des Landes nicht.

g. Finanzierungsinstrumente

Umstritten ist, ob der Einsatz neuartiger Finanzierungsinstrumente wie Leasing und Forfaiting, Sale and Lease Back) unter Art. 109 Abs. 3 GG fällt. Kube vertritt die Auffassung, wirtschaftlich könnten derartige Konstruktionen, die langfristige, laufende Zahlungsverpflichtungen begründeten, einer – auch bezweckten – Kreditaufnahme gleichkommen. Dann sei die finanzielle Disposition an Art. 109 Abs. 3 GG zu messen.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 135.

Demgegenüber hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Rheinland-Pfalz zwar festgestellt, dass die private Vorfinanzierung Belastungen, die aus gegenwärtig getroffenen Entscheidungen resultieren, in die Zukunft verlagerten. Künftige Haushalte und damit künftige Generationen würden unter Umständen erheblich vorbelastet, was es erschwere, in späteren Jahren die Schwerpunkte anders zu setzen. Regelmäßig flössen die jeweils von einer Bank aufgenommenen Geldmittel nicht dem Land, sondern einer privaten Projektgesellschaft zu. Das Land erschließe sich aber nicht einmal vorübergehend eine Geldquelle zum Zwecke des Haushaltsausgleichs. Allein der Umstand, dass das Land einen – im wirtschaftlichen Sinne – kreditfinanzierten Gegenstand nutze, lasse weder die private Kreditaufnahme zu einer solchen des Landes werden noch unterwerfe es das vom Land geschlossene Rechtsgeschäft dem staatsschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt.

RhPfVerfGH, Urteil vom 20. November 1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (147); ebenso Höfling, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtliches Problem?, DÖV 1995, 141 (144 ff.).

Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist, ob neuartige Finanzierungsinstrumente, wie sie jetzt auch der Bund zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen erwägt, dazu führen, dass ein Land sich eine Geldquelle zum Zwecke des Haushaltsausgleichs erschließt. Solange diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, ist Art. 109 Abs. 3 GG nicht einschlägig. Das Land Nordrhein-Westfalen ist dementsprechend durch Bundesverfassungsrecht nicht verpflichtet, entsprechende Regelungen bei der Umsetzung der

Schuldenbremse zu erlassen. Es sollte auch auf solche Regelungen im Zusammenhang mit der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse verzichten, weil kein Bezug zum Haushaltsausgleich besteht. Das ändert allerdings nichts daran, dass jede Verlagerung von Lasten in die Zukunft sorgfältiger Erwägung dahin bedarf, ob sie durch den gegenwärtigen Bedarf gerechtfertigt ist. Insoweit handelt es sich aber um eine Frage der Haushaltspolitik des Landes und nicht um den Vollzug bundesverfassungsrechtlicher Gebote.

h. Kassenverstärkungskredite

Kassenverstärkungskredite fallen nach allgemeiner Auffassung nicht unter die Schuldenbegrenzungsregel. Sie dienen definitionsgemäß der Überbrückung kurzfristiger Finanzierungslücken. Damit erhöhen sie per Saldo im Mehrjahresvergleich den Schuldenstand des Landes nicht.

Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 487 m.w.N.; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 136.

Das Land Nordrhein-Westfalen braucht also bei der Regelung der Schuldenbremse keine Vorschriften über Kassenverstärkungskredite zu erlassen. Das Land sollte allerdings unabhängig von der Regelung der Schuldenbremse darauf achten, dass Kassenverstärkungskredite tatsächlich nur Liquiditätsengpässe überbrücken.

i. Bürgschaften und Garantien

Bürgschaften und Garantien unterfallen ebenfalls nicht Art. 109 Abs. 3 GG. Es handelt sich bei ihnen nicht um Einnahmen aus Kredit im Sinne der Vorschrift.

Statt aller Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2014, Art. 109 Rn. 55.

Soweit Kube trotz der Anerkennung des Grundsatzes, dass Bürgschaften und Garantien nicht Art. 109 Abs. 3 GG unterfallen, eine Gewährleistungsübernahme für verboten hält, soweit sie sich inhaltlich als voraussehbare Vorwegnahme einer später gegen Art. 109 Abs. 3 GG verstoßenden Kreditaufnahme darstelle,

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 142 f.

findet das keine Grundlage im Text, im systematischen Zusammenhang, in der Entstehungsgeschichte oder im Zweck der Vorschrift, welche die Kreditaufnahme von Bund und Ländern begrenzen will. Das Land Nordrhein-Westfalen ist also nicht verpflichtet, Regelungen zur Begrenzung von Bürgschaften

und Garantien zu erlassen. Entsprechende Regelungen wären auch nicht ratsam, weil in der Staatspraxis kaum je feststellbar sein wird, wann eine Gewährleistungsübernahme sich inhaltlich als voraussehbare Vorwegnahme einer später gegen Art. 109 Abs. 3 GG verstoßenden Kreditaufnahme darstellt.

j. Einnahmen aus Krediten anderer Gebietskörperschaften

Mittelzuflüsse aus Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften, gebietskörperschaftsähnlichen Zusammenschlüssen und Sondervermögen behandelt die Staatspraxis traditionell nicht als Einnahmen aus Krediten. Vielmehr werden darunter nur Kreditmittel verstanden, die am Kapitalmarkt aufgenommen werden.

Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 176.

Tappe

Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 269.

und ihm folgend Kube

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 137.

wollen nunmehr allerdings auch diese Kredite unter Art. 109 Abs. 3 GG fassen. Nicht anders als bei Kapitalmarktkrediten könne es im Fall von Kreditaufnahmen bei Gebietskörperschaften, gebietskörperschaftsähnlichen Zusammenschlüssen und Sondervermögen zu langfristigen, künftige Haushalte belastenden Zinszahlungs- und Tilgungsverpflichtungen kommen.

Diese Befürchtung ist nicht völlig von der Hand zu weisen. Das Land Nordrhein-Westfalen könnte sich also veranlasst sehen, auch solche Kredite zu beschränken. Durch das Grundgesetz verpflichtet ist das Land allerdings zu einer solchen Regelung nicht. Es sollte vielmehr insoweit dem Vorbild des Bundes folgen. Der Bund hat deutlich gemacht, dass er am traditionellen Verständnis der Begriffe festhalten will, indem er in § 3 G-115 diese Kreditaufnahme ausdrücklich von der Schuldenbremse ausgenommen hat. Es ist nicht anzunehmen, dass er ohne eine ausdrückliche Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG die Länder strenger behandeln wollte als sich selbst.

k. Haushaltsjahrübergreifende Kreditaufnahmeermächtigungen

In der Literatur umstritten ist auch, wie mit haushaltsjahrübergreifend weiter geltenden Kreditaufnahmeermächtigungen nach Einführung der Schuldenbremse umzugehen ist. Kube vertritt

die Auffassung, dass diese Kreditermächtigungen den Einnahmen aus Krediten hinzu zu zählen seien, wenn diese Ermächtigungen an Art. 109 Abs. 3 GG gemessen würden.

Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 138.

§ 18 Abs. 3 Satz 1 LHO-NW bestimmt, dass Ermächtigungen im Haushaltsgesetz, die das Finanzministerium in die Lage versetzen, Kredite zur Deckung von Ausgaben aufzunehmen, bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes fortgelten. Es handelt sich somit nicht um neue Kreditaufnahmeermächtigungen, sondern um Kreditaufnahmeermächtigungen für das ursprüngliche Haushaltsjahr. Ihre Verfassungsmäßigkeit hängt davon ab, ob sie in dem Zeitpunkt, in dem sie der Haushaltsgesetzgeber beschlossen hat, den Anforderungen der Schuldenbremse genügen. War das der Fall, ändert sich daran durch die Fortgeltung nichts. Das Land Nordrhein-Westfalen braucht also auch nach Regelung der Schuldenbremse im Landesrecht die Landeshaushaltsordnung insoweit nicht zu verändern.

1. Kreditaufnahme bei vorläufiger Haushaltsführung

Zu klären ist weiter, ob Krediteinnahmen während der Zeit vorläufiger Haushaltsführung den Anforderungen der Schuldenbremse genügen müssen. Gemäß Art. 82 LV ist die Landesregierung ermächtigt, Schatzanweisungen bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes für je drei Monate auszugeben, wenn bis zum Schluss eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht festgestellt worden ist.

Damit entspricht die Verfassungsrechtslage in Nordrhein-Westfalen der Regelung im Grundgesetz. Dort erlaubt Art. 111 Abs. 2 GG für die Zeit vorläufiger Haushaltsführung der Bundesregierung die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes im Wege des Kredits flüssig zu machen. Diese Vorschrift ist bei der Einführung der Schuldenbremse nicht geändert worden, sodass die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in dieser Höhe auf Bundesebene fortbesteht. Damit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes klargestellt, dass sich die Verfassungsrechtslage in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung auf Bundesebene nicht ändert. Für die Landesverfassung kann nichts anderes gelten. Art. 82 LV kann also fortbestehen, wenn das Land Nordrhein-Westfalen Regelungen für die Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht schafft.

m. Implizite Staatsschulden

Neben die explizite Staatsverschuldung, die in der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte manifest wird, tritt die implizite Staatsverschuldung. Sie ergibt sich aus Pensionsverpflichtungen und zukünftigen Ansprüchen an die umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Zwischen expliziten und impliziten Staatsschulden bestehen entscheidende Unterschiede: Vor allem hängt die Höhe der impliziten Schulden sehr stark von den Annahmen ab, die bei der Berechnung zugrunde gelegt werden. Explizite Schulden können nur durch Rückzahlung an die Kreditgläubiger abgebaut werden. Implizite Schulden lassen sich durch Reformmaßnahmen reduzieren, ohne dass tatsächlich Geldströme fließen müssen. Beispiel dafür wäre etwa eine Reform der Beamtenversorgung, die zukünftige Versorgungslasten reduzierte.

Näher dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, Rn. 28 ff.

Art. 109 Abs. 3 GG regelt nur die explizite Staatsverschuldung, die in Einnahmen aus Krediten zum Ausdruck kommt. Die implizite Staatsverschuldung ist nicht Gegenstand der Schuldenbremse. Sie bedarf deshalb keiner Regelung bei der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse.

n. Ressourcenverbrauch

Auch der Verbrauch von Ressourcen wird durch Art. 109 Abs. 3 GG nicht erfasst. Die Vorschrift bezieht sich nur auf Einnahmen aus Krediten. Der Ressourcenverbrauch, der in der kaufmännischen Haushaltsrechnung durch Abschreibungen abgebildet wird, ist nicht Gegenstand der Regelung des Grundgesetzes. Wenn sich das Land Nordrhein-Westfalen allerdings auch in Bezug auf die Staatsverschuldung von der kameralistischen Haushaltsrechnung verabschieden und zur Doppik übergehen sollte, wäre es systemgerecht, auch den Ressourcenverbrauch in der kaufmännischen Haushaltsrechnung abzubilden.

o. Vermögensveräußerungen

Art. 109 Abs. 3 GG enthält auch keine Regelung über die Veräußerung von Vermögen des Landes. Für die kameralistische Haushaltsrechnung spielen Vermögensveräußerungen keine Rolle. Ebenso wie den Ressourcenverbrauch sollte eine kaufmännische Haushaltsrechnung allerdings auch Vermögensveräußerungen erfassen, wenn sich das Land in Bezug auf die Staatsverschuldung zu einem Übergang zur Doppik entschließen sollte.

2. Adressaten der Regelung in Art. 109 Abs. 3 GG

Art. 109 Abs. 3 GG spricht neben dem Bund ausdrücklich nur die Länder als Adressaten des Verbots einer strukturellen Verschuldung an (a.). Damit stellt sich die Frage, ob sich die Schuldenbremse auch auf die Kommunen erstreckt (b.). Zu klären ist weiter, ob auch Sondervermögen (c.) und Unternehmen des Landes (d.) unter das Verbot der strukturellen Verschuldung fallen. Schließlich ist zu erörtern, was für Public Private Partnerships (e.) und für privatisierte Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen gilt (f.).

a. Länder

Die Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG richten sich neben dem Bund ausdrücklich nur an die Länder. Ihre Haushalte sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Unter die Schuldenbremse fällt damit der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen. Erfasst werden auch rechtlich unselbständige Einrichtungen des Landes. Andere Rechtsträger sind nach dem klaren Text der Vorschrift von dem Verbot der strukturellen Verschuldung nicht erfasst, auch wenn sie staatsorganisationsrechtlich den Ländern zugeordnet sind. Das gilt vor allem für die Kommunen.

b. Kommunen

Art. 109 Abs. 3 GG erwähnt die Kommunen und ihre Haushalte nicht. Das ist eine bewusste Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, der das Verbot der strukturellen Verschuldung nicht auf die Haushalte der Kommunen erstrecken wollte. So heißt es in der Gesetzesbegründung, dass sich Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder beziehe. „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. Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt davon unberührt.“

BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

Angesichts dieser eindeutigen Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, die im Text des Grundgesetzes klar zum Ausdruck kommt, vermögen Versuche der Literatur, die Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG auf die Kommunen zu erstrecken,

Siehe etwa Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2014, Art. 109 Rn. 51 ff.

nicht zu überzeugen. Wenn der Bund in seiner Verfassung den Ländern die Einbeziehung der Kommunalhaushalte in die Schuldenbremse hätte vorgeben wollen, hätte er das im Text des Art. 109 Abs. 3 GG zum Ausdruck bringen müssen. Dass er darauf bewusst verzichtet hat, beschränkt das Verbot der strukturellen Verschuldung auf den Haushalt der Länder. Das Land Nordrhein-Westfalen ist damit frei in seiner Entscheidung, ob es die kommunalen Haushalte in seine landesrechtliche Regelung der Schuldenbremse einbeziehen will oder nicht. Das Land sollte aber deutlich machen, dass die Schuldenbremse nicht zu einer Abwälzung der Verschuldung vom Land auf die Kommunen führen darf.

c. Sondervermögen

Auf Bundesebene waren vor Einführung der Schuldenbremse Ausnahmen von der alten Kreditbegrenzungsregel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in Abs. 2 der Vorschrift zugelassen. Diese Ausnahmen sollen auf Bundesebene nicht mehr möglich sein. Allerdings bleiben gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ging bei dieser Regelung davon aus, dass die bis dahin bestehende Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten, ab dem 1. Januar 2011 entfallen würde. Das soll aber nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nur für die Zukunft gelten. Bereits eingerichtete Sondervermögen sollten von der Neuregelung nicht tangiert werden, weil solche Sondervermögen dem System der neuen Schuldenregel fremd seien und sich nicht zur Integration in das neue Regime eigneten. Damit werde zugleich finanzpolitisch ein klarer Schnitt vorgenommen, der eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit der neuen Schuldenregel durch in der Vergangenheit in spezifischen Sondersituationen begründete Belastungen vermeide.

BT-Drs. 16/12410, S. 13.

Da Art. 109 Abs. 3 GG eine Art. 115 Abs. 2 GG a. F. entsprechende Ausnahme nicht enthält, ist davon auszugehen, dass die neue Schuldenregel sich auch auf rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Landes erstreckt. Allerdings ist es dem Land Nordrhein-Westfalen nicht verwehrt, dem Beispiel des Bundes zu folgen und am 1. Januar 2011 bereits bestehende Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung fortbestehen zu lassen.

d. Landesunternehmen

Unternehmen des Landes Nordrhein-Westfalen fallen nur dann unter die Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG, wenn sie rechtlich unselbstständig sind. Eigenbetriebe des Landes sind Teil des Rechtsträgers Land. Ihre Schulden sind Schulden des Landes. Rechtlich selbstständige Unternehmen des Landes werden dagegen von der Kreditbegrenzungsregel nicht erfasst. Das Verbot der strukturellen Verschuldung in Art. 109 Abs. 3 GG richtet sich nur an den Bund und die Länder. Auf diese beiden Rechtsträger hat der verfassungsändernde Gesetzgeber seine Regelung bewusst und ausdrücklich beschränkt.

BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.; Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (889) m.w.N.

Dem Land Nordrhein-Westfalen steht es aber frei, seine Kreditbegrenzungsregel auch auf Unternehmen des Landes zu erstrecken. Das würde den Weg zu einer schuldenrechtlich konsolidierten Bilanz des „Konzerns Land“ führen. Dann könnten Guthaben von Landesunternehmen gegen Schulden des Landes verrechnet werden. Die Bundesverfassung lässt dem Land Nordrhein-Westfalen insoweit Gestaltungsspielraum.

e. Public Private Partnerships

Nicht unter die Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG fallen auch Public Private Partnerships. Sie zeichnen sich gerade dadurch aus, dass nicht das Land als Rechtsträger tätig wird, sondern zur Finanzierung von Staatsaufgaben eine Partnerschaft mit privaten Rechtsträgern eingeht. Kredite, die von solchen Partnerships aufgenommen werden, führen nicht zu Einnahmen des Landes. Deshalb werden sie von der Schuldenbremse nicht erfasst.

Zur Gefahr des Rechtsmissbrauchs Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 121.

f. Privatisierte Einrichtungen

Auch formell privatisierte Einrichtungen des Landes, die also in eine Rechtsform des Privatrechts überführt worden sind, fallen nicht unter Art. 109 Abs. 3 GG. Wenn sie sich verschulden, führt das nicht zu Einnahmen aus Krediten im Haushalt des Landes. Auch insoweit gilt aber, dass es dem Land Nordrhein-Westfalen freisteht, seine Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme auch auf solche privatisierten Einrichtungen des Landes auszudehnen. Das würde dem Land die Möglichkeit eröffnen, Guthaben dieser Einrichtungen gegen Schulden des Landes oder der Einrichtung zu verrechnen.

3. Ausnahmen

Art. 109 Abs. 3 GG erlaubt es den Ländern in Satz 2, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (a.) sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen (b.) oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (c.), vorzusehen. Zu klären ist, wie hoch die Kreditaufnahme in diesen Ausnahmelagen sein darf (d.) und wie die notwendige Tilgungsregelung auszugestalten ist (e.).

a. Konjunkturklausel

Die Inanspruchnahme der Konjunkturklausel setzt das Vorliegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung voraus (1). Regelungen des Landes müssen zu einer im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen dieser Entwicklung führen (2). Organisation und Verfahren der Feststellung der konjunkturellen Komponente der Schuldenbremse sollten dem Gesetz- und Verordnungsgeber überlassen bleiben (3).

(1) Von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung

Das Land hat die Möglichkeit, Regelungen zu treffen, die es erlauben, je nach der konjunkturellen Entwicklung von dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung abzuweichen. Das entspricht der Verpflichtung des Landes aus Art. 109 Abs. 2 GG, in seiner Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Wegen der Bedeutung des Landeshaushalts als Instrument der Konjunktursteuerung sollte das Land von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat das Land in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ermächtigt, Regelungen zu treffen, die bei der Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme die Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt gewährleisten. Dabei wird verbindlich vorgegeben, dass entsprechende Regelungen eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung sicherstellen müssen. Das heißt, einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, so dass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden.

Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Das Land muss in seiner Regelung festlegen, wann eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung gegeben ist. Das Grundgesetz gibt dem Land keine Kriterien dafür vor, wann und unter welchen Umständen die konjunkturelle Entwicklung von der Normallage abweicht. Aus dem Bezug auf einen Aufschwung und einen Abschwung lässt sich entnehmen, dass eine Normallage nicht vorliegt, wenn ein konjunktureller Abschwung anzunehmen ist. Das entspricht dem Gebot des Art. 109 Abs. 2 GG, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen müssen. Das Land kann Regelungen bereits für eine Lage treffen, in der sich ein konjunktureller Abschwung abzeichnet. Dem verfassungsrechtlichen Gebot, dass die staatliche Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen muss, liegt weiterhin die auf der ökonomischen Theorie von J. M. Keynes beruhende Auffassung zu Grunde, der Ablauf der kontinuierlichen Konjunkturzyklen lasse sich durch fiskalpolitische Maßnahmen des Staates beeinflussen. Nach dieser Theorie ist es „ökonomisch angezeigt und politisch geboten, die staatliche Haushalts- und Finanzpolitik im Interesse der Konjunkturstabilisierung auf eine antizyklische Steuerung des Konjunkturablaufs auszurichten und ihr die dazu notwendigen rechtlichen Instrumentarien zu verschaffen.“

BVerfGE 79, 311 (331).

Das Land Nordrhein-Westfalen kann in seiner landesrechtlichen Regelung festlegen, welche Kriterien vorliegen müssen, damit ein bereits eingetretener oder bevorstehender konjunktureller Abschwung anzunehmen ist. Das Land kann auch entscheiden, wie weit insoweit der Einschätzungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers reicht und in welcher Intensität die Einschätzungen des Gesetzgebers gerichtlich überprüft werden können.

Die Regelungen des Bundes in Art. 115 Abs. 2 GG und in § 5 G-115 stellen ein Beispiel für eine mögliche Regelung dar, sind aber für das Land nicht verpflichtend. Danach liegt eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird, wenn also eine sogenannte Produktionslücke vorliegt. Das ist nach der bundesgesetzlichen Regelung dann der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht. Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.

Näher dazu Schmidt, DVBl. 2009, 1274 (1280).

Auf Bundesebene werden Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente durch eine Rechtsverordnung festgelegt, die der Bundesfinanzminister im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister erlässt.

Zum Ganzen BT-Drs. 16/12400, S. 19 und von Lewinski, Art. 115-G, 2012, § 5 Rn. 2 ff. sowie die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V) vom 9. Juni 2010, BGBl. I S. 790.

Das Konzept der Produktionslücke ist aber nur eine denkbare Methode, um die Konjunkturkomponente im System der Schuldenbremse operationalisierbar zu machen. Das Land Nordrhein-Westfalen ist frei, sich bei seiner Regelung der Konjunkturkomponente auf andere wirtschaftswissenschaftlich valide Kriterien zu stützen. Art. 109 Abs. 3 GG macht für diese Regelungen keine näheren Vorgaben.

(2) Verhältnis von Ab- und Aufschwung

In der bundesverfassungsrechtlichen Regelung der Konjunkturkomponente im Rahmen der Schuldenbremse klingt eine Symmetrie von Auf- und Abschwung an. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber stand vermutlich ein Ablauf von Konjunkturzyklen vor Augen, in dem ein Abschwung in Intensität und Dauer dem folgenden Aufschwung entspreche. Das mag in einem Idealfall der Konjunkturentwicklung so ablaufen. Die geschichtliche Entwicklung zeigt jedoch, dass in der Praxis ein konjunktureller Aufschwung keineswegs stets von gleicher Intensität und Dauer wie ein vorangegangener konjunktureller Abschwung ist. Der Aufschwung kann stärker sein und länger dauern als der vorangehende konjunkturelle Abschwung. Er kann aber auch schwächer sein und nur kürzere Zeit anhalten. Das verfassungsrechtliche Gebot der symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung verpflichtet das Land aber nicht zu einer symmetrischen Erhöhung oder Senkung der Kreditaufnahme. Vielmehr bezieht sich das Symmetriegebot nur darauf, dass die Kreditaufnahme entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Aufschwung gesenkt und im Abschwung erhöht wird. Ein Ausgleich der Absenkungen und Erhöhungen wird regelmäßig – wenn überhaupt – nur auf längere Sicht zu erzielen sein.

(3) Zuständigkeiten und Verfahren

Der verfassungsändernde Gesetzgeber sollte ebenso, wie das auf der Ebene des Bundes geschehen ist, in der Verfassung des Landes nur die grundlegenden Regelungen der Konjunkturkomponente der

Schuldenbremse verankern. Die genaueren Regelungen sollten einem Ausführungsgesetz vorbehalten bleiben. Einzelheiten kann der Verordnungsgeber regeln. Die Feststellung, ob ein Aufschwung oder ein Abschwung als Ausdruck einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung anzunehmen ist, sollte der Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers überlassen bleiben, der sich dabei auf fachwissenschaftliche Beratung stützen sollte. Einzelheiten des Verfahrens können im Ausführungsgesetz oder in Verordnungen geregelt werden.

b. Naturkatastrophen

Das Land Nordrhein-Westfalen sollte von der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen und eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen erlassen. Beim Verständnis des Rechtsbegriffs der Naturkatastrophe hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber an der Rechtslage bei der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG orientiert. Es handelt sich damit um unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Das Land kann sich insoweit auf eine kurze Regelung beschränken, weil diese Ausnahme von der Schuldenbremse nach Grund und Tatbestand unstrittig ist.

c. Außergewöhnliche Notsituationen

Mehr Probleme wirft eine Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen auf, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Auch eine solche Ausnahmeregelung sollte das Land Nordrhein-Westfalen vorsehen, damit die finanzielle Bewältigung außergewöhnlicher Notsituationen auch unter Geltung der Schuldenbremse möglich bleibt. Zu klären ist, wann eine Notsituation außergewöhnlich ist (1), unter welchen Voraussetzungen sie sich der Kontrolle des Staates entzieht (2) und wann sie den Haushalt erheblich beeinträchtigt (3). Beispiele können ein exogener Schock (4), unerwartete Steuersenkungen des Bundes (5) und extreme Haushaltsnotlagen (6) sein.

(1) Außergewöhnlichkeit

Als Beispiel für außergewöhnliche Notsituationen hat der verfassungsändernde Gesetzgeber besonders schwere Unglücksfälle im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG genannt. Dabei handelt es sich um Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Das Land kann in seiner Regelung die Begrifflichkeit des Bundes verwenden und in der Begründung der entsprechenden Regelung auf die vom verfassungsändernden Gesetzgeber im Bund als Regelbeispiel genannten besonders schweren Unglücksfälle verweisen.

(2) Keine Kontrolle des Staates

Zu klären ist, was darunter zu verstehen ist, dass sich die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle „des Staates“ entziehen muss. Diese Tatbestandsvoraussetzung soll ausschließen, dass sich der Staat aufgrund eigenen Handelns in eine außergewöhnliche Notsituation bringt und dann zur Bewältigung der Notsituation Kredite aufnimmt. Der Staat, der die Kontrolle über eine außergewöhnliche Notsituation hat, und der Staat, der in dieser Situation Kredite aufnimmt, dürfen nicht also identisch sein. Das Land Nordrhein-Westfalen darf also nur Regelungen für außergewöhnliche Notsituationen treffen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen. Außergewöhnliche Notsituationen, die das Land unter seiner Kontrolle hat, erlauben hingegen keine Überschreitung der Kreditobergrenze. Dagegen darf das Land für Fälle, in denen der Bund eine außergewöhnliche Notsituation des Landes verursacht oder sie unter Kontrolle hat, Ausnahmeregelungen von der Kreditobergrenze treffen.

(3) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bezieht sich nach der Gesetzesbegründung auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und zur Bewältigung und Überwindung einer anderen außergewöhnlichen Notsituation.

BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Die Erheblichkeit der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ergibt sich aus ihrer Relation zur Größe des jeweiligen Finanzvolumens insgesamt. Das ist im Falle des Landes das Volumen des Landeshaushalts.

Erheblich ist eine Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage dann, wenn sie mit den normalen, konjunkturbedingten Schwankungen der staatlichen Finanzen nicht mehr vergleichbar ist. Unter welchen Voraussetzungen das der Fall ist, kann das Land entweder in der Verfassung oder durch ein Gesetz konkretisieren, oder es kann der Rechtsprechung diese Konkretisierung im Einzelfall überlassen.

(4) Exogener Schock

Als Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation nennt die Gesetzesbegründung eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks. Als Beispiel wird die bei der Gesetzesberatung aktuelle Finanzkrise genannt, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebiete. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber stand als weiteres Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation ein Ereignis von historischer Tragweite wie die Wiedervereinigung Deutschlands, die einen erheblichen Finanzbedarf auslöste, vor Augen.

Bt-Drs. 16/12410, S. 11.

Die erforderliche Außergewöhnlichkeit eines Ereignisses macht es für den Landesgesetzgeber schwer, die Ereignisse über ihre abstrakte Beschreibung als außergewöhnlich hinaus zu konkretisieren. Er sollte ebenso wie der Bund in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG darauf verzichten, eine nähere Regelung vorzusehen, sondern sich mit der Wiederholung des Tatbestandsmerkmals aus dem Grundgesetz begnügen.

(5) Steuersenkungen

Umstritten ist, ob eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zu rechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation wie eine deutliche Steuersenkung durch den Bundesgesetzgeber die Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erfüllt. Das Land Rheinland-Pfalz hat in Art. 117 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2.b seiner Verfassung für eine solche Situation eine Ausnahmeregelung getroffen, die eine Abweichung von der regelmäßigen Kreditobergrenze in Form einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung erlaubt. Wenn die finanziellen Folgen einer Steuersenkung

durch den Bundesgesetzgeber für das Land Nordrhein-Westfalen zu einer erheblichen Beeinträchtigung seiner Finanzlage führen, entzieht sich die so entstandene finanzielle Notsituation der Kontrolle des Landes. Da die Notsituation auch außergewöhnlich ist, weil Steuersenkungen von erheblichem Ausmaß nur äußerst selten vorkommen werden, wäre das Land Nordrhein-Westfalen durch das Grundgesetz ermächtigt, dem Beispiel von Rheinland-Pfalz zu folgen und eine entsprechende Ausnahmeregelung in seine Landesverfassung aufzunehmen. Empfohlen wird jedoch ein Verzicht auf eine solche Sonderregelung, die letztlich nicht notwendig ist: Das Land kann nämlich darauf vertrauen, dass der außergewöhnliche Fall einer erheblichen Senkung der dem Land zufließenden Steuern durch die Bundesgesetzgeber im konkreten Fall unter die Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer außergewöhnlichen Notsituation subsumiert werden können. Eine besondere verfassungsrechtliche Regelung erweist sich damit nur als Klarstellung der sich bereits aus der allgemeinen Formulierung ergebenden Rechtslage.

(6) Extreme Haushaltsnotlagen

Als außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG kommt auch die extreme Haushaltsnotlage eines Landes in Betracht. Das hat der Berliner Verfassungsgerichtshof für die alte Kreditbegrenzungsregel mit seinem Urteil vom 31. Oktober 2003 festgestellt. Der Verfassungsgerichtshof hat herausgearbeitet, dass ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage das Kreditbegrenzungsgebot nicht einhalten könne, weil es nicht in der Lage sei, seine Ausgaben vollständig durch andere Einnahmen als Kredite zu decken. Das durch eine extreme Haushaltsnotlage betroffene Land sei auch daran gehindert, durch seine Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Es verliere die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunktursteuerndem Handeln. Das Land sei nicht mehr fähig, eine etwaige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Land durch eine entsprechende Konjunkturpolitik abzuwehren.

BerlVerfGH, Urteil vom 31. Oktober 2003, VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 (212); dazu Waldhoff, NVwZ 2004, 1062; ferner Rossi, DVBl. 2005, 269 (273 ff.); JZ 2007, 394 (399 f.); Höfling, DVBl. 2006, 934 (938 f.).

Auch nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann ein Land in eine extreme Haushaltsnotlage kommen.

BVerfGE 116, 327 (386 ff.).

Das setzt voraus, dass die Haushaltsnotlage eines Landes relativ – im Verhältnis zu den übrigen Ländern – als extrem zu werten ist und dass sie absolut – nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand eingetreten ist. Es ist nicht ersichtlich, dass eine solche Lage in Nordrhein-Westfalen droht. Außerdem wäre eine solche Sonderregelung auch überflüssig. Sind nämlich die geschilderten Voraussetzungen einer extremen Haushaltsnotlage erfüllt, liegt auch eine außergewöhnliche Notsituation vor, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Dementsprechend bedarf es für Nordrhein-Westfalen keiner Sonderregelung für eine extreme Haushaltsnotlage. Vielmehr reicht die allgemeine Ausnahmeregelung für eine außergewöhnliche Notsituation aus.

d. Höhe der Kreditfinanzierung

Wenn der Tatbestand einer Naturkatastrophen oder einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, vom Landesgesetzgeber geregelt ist, schreibt ihm das Grundgesetz nicht vor, in welchem konkreten Umfang er eine Kreditaufnahme zulassen darf. Der Gesetzgeber verfügt über einen weiten Einschätzungsspielraum, welche Kreditaufnahme zur Bewältigung einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation erforderlich ist.

Aus dem Zweck des Art. 109 Abs. 3 GG ergibt sich nur eine Begrenzung dahin, dass die Kreditaufnahme auf die Bewältigung der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation ausgerichtet sein muss. In welchem Umfang in solchen Situationen eine Kreditaufnahme gestattet wird, muss das Land Nordrhein-Westfalen in eigener Verantwortung entscheiden. Es empfiehlt sich, die Höhe der Kreditaufnahme nicht normativ vorzugeben, sondern sie der Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers zu überlassen.

e. Tilgungsregelung

Trifft das Land eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, muss es gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine „entsprechende Tilgungsregelung“ vorsehen. Es muss also den Haushaltsgesetzgeber verpflichten, bei

Inanspruchnahme der Möglichkeit, eine Ausnahmeregelung zu erlassen, auch Bestimmungen über die Tilgung der aufgenommenen Kredite zu erlassen. Das Land kann es dem Haushaltsgesetzgeber überlassen, ob er die Tilgungsregelung in Form eines Beschlusses oder als Teil des Haushaltsgesetzes vorgibt; das Land kann aber auch selbst in seiner Regelung zur Ausgestaltung der Schuldenbremse eine Tilgungsregelung in Form eines Beschlusses oder eines Gesetzes vorschreiben (1). Das gleiche gilt für den zeitlichen Rahmen: Auch insoweit kann das Land bei der näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse dem Haushaltsgesetzgeber Vorgaben machen oder darauf verzichten (2).

(1) Beschluss oder Gesetz

Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht keine Notwendigkeit, dem Haushaltsgesetzgeber eine Tilgungsregelung durch Beschluss oder durch Gesetz vorzugeben. Unabhängig davon, welche Form der Tilgungsregelung der Haushaltsgesetzgeber wählt, kann er die Tilgungsregelung später abändern. Dafür kann sich etwa die Notwendigkeit ergeben, wenn sich die haushaltswirtschaftliche Lage des Landes fühlbar ändert. Wenn das Land die Überprüfbarkeit der Tilgungsregelung durch den Verfassungsgerichtshof sicherstellen will, muss es dem Haushaltsgesetzgeber eine gesetzliche Regelung der Tilgung vorschreiben. Denn nur eine Norm des Landesrechts, nicht aber ein Parlamentsbeschluss kann zum Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle im Sinne von Art. 75 Nr. 3 LV gemacht werden. Angesichts der großen Freiheit, über die der Haushaltsgesetzgeber bei der Festlegung der Tilgungsregelung verfügt, dürften Zweifel an der Verfassungsgemäßheit einer Tilgungsregelung im konkreten Fall jedoch nur schwer zu begründen sein.

(2) Zeitlicher Rahmen

Das Grundgesetz verpflichtet das Land nicht, in seine nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse Vorgaben für den zeitlichen Rahmen der Tilgungsregelung aufzunehmen. Der Haushaltsgesetzgeber muss nur verpflichtet werden, für den Betrag an Krediten, die er in Form der Nutzung einer Ausnahmeregelung aufgenommen hat, eine in der Höhe entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Dem Haushaltsgesetzgeber kann es überlassen bleiben, die nähere Ausgestaltung der Tilgungsregelung nach seiner Einschätzung und Bewertung der haushaltswirtschaftlichen Lage selbst auszugestalten. Die Frage, ob eine

Rückzahlung in Raten oder in einer einmaligen Summe, ob eine Rückzahlung nach kürzerer oder längerer Frist angezeigt ist, lässt sich besser in der konkreten Situation einer Kreditaufnahme auf der Grundlage einer Ausnahmeregelung durch den Haushaltsgesetzgeber beurteilen als in einer abstrakten Regelung des Landes für alle Fälle solcher Kreditaufnahme, unabhängig davon, unter welchen konkreten Umständen sie erfolgt.

4. Regelungsauftrag

Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG überlässt den Ländern die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für ihre Haushalte. Das Grundgesetz verpflichtet das Land Nordrhein-Westfalen also nicht dazu, eine Ausgestaltungsregelung zu erlassen. Würde das Land jedoch auf eine Ausgestaltungsregelung verzichten, wäre es ausnahmslos an das Verbot der strukturellen Kreditaufnahme gebunden. In Nordrhein-Westfalen wäre dann weder im Falle einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung noch bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Nettokreditaufnahme erlaubt. Das wäre nicht im wohlverstandenen Interesse des Landes, die Aufnahme von Krediten unter besonderen Umständen zur Bewältigung außergewöhnlicher Situationen als Handlungsmittel einzusetzen.

Damit stellt sich die Frage, ob die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse in der Verfassung oder in einem Gesetz erfolgen soll. Das Grundgesetz schreibt die Form der Ausgestaltung nicht vor. Da die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse jedoch die Kreditaufnahme durch den Haushaltsgesetzgeber steuern soll, drängt sich eine verfassungsrechtliche Ausgestaltung auf. Eine gesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse könnte vom Gesetzgeber im Rahmen der Vorgaben des Grundgesetzes bei jeder Haushaltsgesetzgebung neu formuliert werden und würde dann keine das Verhalten des Gesetzgebers lenkende Kraft entfalten. Eine nähere Ausgestaltung in der Verfassung des Landes hätte zur Konsequenz, dass die Kreditaufnahme im jeweiligen Haushaltsgesetz einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof unterzogen werden könnte.

5. Nachtragshaushalte

Nachtragshaushalte werfen besondere Probleme auf. § 8 G 115 eröffnet auf Bundesebene bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan die Möglichkeit, die zulässige

Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen zu überschreiten. In dem Nachtrag dürfen allerdings keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente wird ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die strukturelle Verschuldungskomponente nicht durch zusätzliche diskretionäre Maßnahmen erhöht wird. Eine neue Potenzialschätzung darf nicht vorgenommen werden.

BT-Drs. 16/12400, S. 20 f.

Da der Bundesgesetzgeber diese Sonderregelung für Nachtragshaushalte ohne Ermächtigung in Art. 115 GG vorgenommen hat, ist auch das Land zu einer vergleichbaren Sonderregelung berechtigt, ohne dass es eine entsprechende Ermächtigung in seine nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse aufnehmen müsste. Regelungsbedarf für den verfassungsändernden Gesetzgeber besteht also insoweit nicht.

Ebenso Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 (2011), Rn. 225 ff.

6. Fehlerfolgen

Regelungen über Fehlerfolgen braucht das Land Nordrhein-Westfalen in seiner näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse ebensowenig zu treffen, wie es der Bund in Art. 115 GG getan hat. Wenn der Haushaltsgesetzgeber gegen die landesverfassungsrechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse verstößt, kann der Verfassungsgerichtshof den Verfassungsverstoß feststellen. Eine solche Feststellung hat aber keine Konsequenzen für das Außenverhältnis des Landes zu den Kreditgebern.

VI. Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt und Fiskalvertrag

Die Regelungen über die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG dienen der Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin, die Bund und Länder gemäß Art. 109 Abs. 2 GG gemeinsam erfüllen, sowie aus dem Fiskalvertrag. Art. 126 AEUV und das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit schreiben als Stabilitätskriterien vor, dass die jährliche Kreditaufnahme 3 vom Hundert im Verhältnis zum

Bruttoinlandsprodukt nicht übersteigen darf. Auch darf der öffentliche Schuldenstand nicht höher sein als 60 vom Hundert im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. 2011 ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch den am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Fiskalvertrag noch einmal verschärft worden.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2.3.2012, BGBl. II, 1006.

Seitdem darf das jährliche Haushaltsdefizit nicht mehr als 0,5% des BIP betragen. Damit zieht das Verbot jeglicher struktureller Kreditaufnahme für die Länder in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG striktere Grenzen für die Kreditaufnahme zieht als der Fiskalvertrag. Wenn Nordrhein-Westfalen in seiner Regelung der Ausgestaltung der Schuldenbremse die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG beachtet, erfüllt es also automatisch auch seinen Beitrag gemäß Art. 109 Abs. 2 GG und setzt den Fiskalvertrag um.

VII. Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Art. 109 Abs. 2 GG

Gegenwärtig verpflichtet Art. 83 Satz 2 LV den Haushaltsgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Da Nordrhein-Westfalen gemäß Art. 109 Abs. 2 GG den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Rahmen der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus den Rechtsakten der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin weiterhin Rechnung tragen muss, sollte das Land auch in eine neue verfassungsrechtliche Regelung zur näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse das Gebot aufnehmen, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Auch unter Geltung der Schuldenbremse hat die Haushaltswirtschaft des Landes den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Das sollte im Text der Landesverfassung zum Ausdruck kommen.

VIII. Wirtschaftlichkeit

Aus Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV ergibt sich, dass die Haushaltswirtschaft des Landes den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit genügen muss. Wirtschaftlichkeit setzt eine Analyse von Kosten und Nutzen der jeweiligen Maßnahme voraus. Zum einen sind möglichst wenig

Mittel einzusetzen, um den vorgegebenen Zweck zu erreichen. Insoweit zielt die Wirtschaftlichkeit auf Kostenminimierung. Sie verlangt aber auch eine Nutzenmaximierung: Der Staat muss seine Mittel so einsetzen, dass sie die größtmögliche Zweckerfüllung bewirken. Ebenso wie Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG den Bund in seiner Haushaltswirtschaft auf den Grundsatz der Sparsamkeit verpflichtet, wird das auch für das Land Nordrhein-Westfalen nach einer näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse in der Landesverfassung gelten. Auch eine ausnahmsweise zulässige Kreditaufnahme und der Verzicht auf eine strukturelle Verschuldung müssen mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit vereinbar sein. Dazu bedarf es keiner Änderung oder Ergänzung der Verfassung.

IX. Kommunale Finanzausstattung

Wenn das Land Nordrhein-Westfalen die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse in sein Landesrecht übernimmt, lässt das seine Verpflichtung, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen (Art. 79 LV), völlig unberührt. Das Land bleibt auch unter Geltung der Schuldenbremse verfassungsrechtlich verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (Art. 79 Satz 2 LV). Auch wenn die Kommunen selbst nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Bundesebene nicht unter die Schuldenbremse fallen, darf das Land nicht seine Verpflichtungen zu einem strukturellen Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme durch eine Verschiebung finanzieller Lasten auf die Kommunen erfüllen. Um politische Bedenken gegen die Übernahme einer Schuldenbremse in das Landesrecht von vornherein auszuschalten, kann es sich empfehlen, dem Beispiel anderer Länder wie Hessen und Sachsen zu folgen und in die Verfassung ausdrücklich die Klarstellung aufzunehmen, dass das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung von der Einführung der Schuldenbremse nicht berührt wird.

X. Übergangsregelung in Art. 143d Abs. 1 GG

Wenn das Land die Schuldenbremse in seiner Landesverfassung näher ausgestaltet, muss es das Verbot struktureller Kreditaufnahme gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG bis zum 31. Dezember 2019 noch nicht zur Wirksamkeit bringen. Es darf für diese Zeit also eine strukturelle Kreditaufnahme weiter zulassen. Das Land muss allerdings seiner Haushalte so

aufstellen, dass es im Haushaltsjahr 2020 den Anforderungen der Schuldenbremse genügen kann (Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG). Das Land kann also entweder seine Ausgestaltung der Schuldenbremse erst zum 1. Januar 2020 in Kraft treten lassen oder in einer Übergangsvorschrift für einzelne Elemente der landesrechtlichen Ausgestaltungsregelungen unterschiedliche Daten der Wirksamkeit setzen.

D. Ergebnis

Das Land Nordrhein-Westfalen sollte die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse in seine Verfassung übernehmen. Damit würde es von der ihm durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen. Wie der Bund sollte auch das Land Regelungen zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden aktuellen konjunkturellen Entwicklung sowie Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen treffen. Das Land sollte klarstellen, dass die Verpflichtung zur Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen von der Einführung der Schuldenbremse unberührt bleibt. Im Übrigen sollte es dem Charakter einer Verfassung durch den Verzicht auf detaillierte Regelungen Rechnung tragen. Einzelheiten können dem Gesetzgeber überlassen bleiben.

Ich schlage folgende Regelung für eine Neufassung des Art. 83 LV vor:

Art. 83 LV

(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 bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(2) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, ist ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten zulässig. Die Kreditaufnahme ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. In diesem Rahmen ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung gemäß Art. 79 bleibt unberührt.