



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4581

A07, A05

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Herr Dr. Rückert**
Durchwahl 3896-451
Aktenzeichen G. K. - 172 E 7 - 213

Datum ¹⁹.01.2017

Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 24.01.2017
Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der
grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Drucksache 16/13315

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 24.01.2017 eine Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

**Entscheidung des Großen Kollegiums
gemäß § 8 Abs. 1 Buchst. c) des Gesetzes über den
Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen**



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

zu dem Entwurf

**„Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung - Um-
setzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-
westfälische Landesrecht“**

Gesetzentwurf der
Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
vom 31.10.2016,
Drucksache 16/13315,

**für die
öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses**

am 24.01.2017

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich aus Sicht der Finanzkontrolle in Nordrhein-Westfalen auf Äußerungen zu grundsätzlichen Aspekten der mit dem Gesetzesvorschlag beabsichtigten landesrechtlichen Ausgestaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse.

Der Landesrechnungshof befürwortet die Initiative, eine Schuldenbremse im nordrhein-westfälischen Landesrecht auszugestalten. Jedoch sollte der Gesetzgeber die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankern und das Nähere auf einfachgesetzlicher Ebene regeln. In eine Rechtsverordnung sollten unter präzisen Vorgaben allenfalls kurzfristig zu ändernde Bestimmungen delegiert werden.

Der im Gesetzentwurf genannte Schwellenwert für das Kontrollkonto von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist zu hoch. Zur Gewährleistung der Wirksamkeit sollten auch andere Komponenten der neuen Schuldenregel gesetzlich konkretisiert werden, vor allem zum Verfahren der Konjunkturbereinigung, zur Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und zur Tilgung etwaiger Notkredite sowie zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

Die Umsetzung der Schuldenbremse sollte in regelmäßigen Abständen hinsichtlich der Beachtung des Krediteinnahmeverbots evaluiert werden. Zudem sollte das Finanzministerium dem Landtag jährlich über die Einhaltung der Schuldenbremse berichten.

Ferner sollten Regelungen zur Vermeidung der Umgehung der Schuldenbremse durch Verlagerung von Kreditaufnahmen auf rechtlich selbstständige Einheiten getroffen werden.

Es empfiehlt sich eine Klarstellung, wie mit den verbleibenden Kreditermächtigungen nach „altem Recht“ zu verfahren ist, die bis Ende 2019 nicht in Anspruch genommen werden und für das Haushaltsjahr 2020 fortgelten würden.

I. Allgemeines

Mit der Änderung des Grundgesetzes (GG) im Jahr 2009 haben der Bund und die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Hiervon dürfen die Länder für einen Übergangszeitraum, der noch bis zum 31.12.2019 reicht, nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen (Artikel 143d Abs. 1 Satz 3 GG). Ihre Haushalte sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG, keine Einnahmen aus Krediten zuzulassen, erfüllt wird (Artikel 143d Abs. 1 Satz 4 GG). Sowohl der Bund als auch die 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 (Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich in den letzten Jahren wiederholt für eine Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen ausgesprochen. Er begrüßt daher die Initiative, die vorgenannte grundgesetzliche Schuldenregel im Landesrecht auszugestalten. Hierbei sind die nach dem Grundgesetz zugelassenen Ausnahmetatbestände zu konkretisieren und so präzise zu fassen, dass Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse unterbunden werden. Im Jahresbericht 2013 des LRH wurden insoweit in dem Beratungsbeitrag „Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung“ einige grundsätzliche Aspekte aufgezeigt, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.¹

II. Verankerung in der Landesverfassung

Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass elementare Bestandteile der Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert werden sollten. Dies entspräche ihrer Bedeutung und würde sie gesetzesfest machen, da sie einfachgesetzlich nicht geändert werden könnte. Zudem bestünde dadurch erst die Möglichkeit einer Überprüfung

¹ Drucksache 16/3510 (Jahresbericht 2013, S. 184 ff.).

der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen; dies würde zu einer effektiven Durchsetzung und Kontrolle der Schuldenbremse beitragen.²

Im Falle der beabsichtigten Änderung der Landeshaushaltsordnung gemäß dem vorgenannten Gesetzentwurf (E-LHO) wäre der Haushalt ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Krediteinnahmen zum Haushaltsausgleich wären jedoch u. a. in konjunkturellen Schwächephase oder im Falle von Naturkatastrophen zulässig (§ 18 Abs. 1 E-LHO). Artikel 83 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) gestattet dagegen unter ganz anderen Voraussetzungen die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung des Haushalts und zwar entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Es würden ab 2020 zwei unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Regelungen für die Krediteinnahmen im Landeshaushalt existieren. Die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung durch eine entsprechende Änderung des Artikels 83 LV trüge somit zur Rechtsklarheit bzw. einem besseren Verständnis des Landesrechts bei.

Für eine Aufnahme der Schuldenbremse in der Landesverfassung spricht auch, dass bereits acht Länder entsprechende Verfassungsregelungen verabschiedet haben.³

III. Regelungen im Gesetz und in einer Rechtsverordnung

Der neu eingefügte Absatz 1 in § 18 E-LHO orientiert sich an den Vorgaben aus Artikel 109 Abs. 3 GG und an den grundgesetzlichen Bestimmungen für den Bund in Artikel 115 Abs. 2 GG beispielsweise hinsichtlich der Errichtung eines Kontrollkontos und des Umfangs der in einer Rechtsverordnung näher auszugestaltenden landesrechtlichen Regelungen. Abweichungen ergeben sich durch den Zeitpunkt der Anwendung in § 18 Abs. 1 Satz 1 E-LHO, also das Jahr 2020⁴, und die Klarstellung in

² So auch: Waldhoff, Christian: Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen vom 19.02.2015 (Landtagsinformation 16/249, S. 25 ff.).

³ Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

⁴ Bis zum 31.12.2019 darf das Land längstens nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen vom grundsätzlichen Krediteinnahmeverbot zur Erreichung des Haushaltsausgleichs abweichen. Der Bund muss die Schuldenbremse ab dem Haushaltsjahr 2016 einhalten (Artikel 143d Abs. 1 Satz 6 GG).

§ 18 Abs. 1 Satz 9 E-LHO, dass das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung gemäß Artikel 79 LV durch die neuen Regelungen zur landesbezogenen Schuldenbremse in § 18 Abs. 1 E-LHO unberührt bleibt.

Der Bund hat seine Schuldenbremse jedoch im Grundgesetz verankert (Artikel 115 Abs. 2 GG) und nicht, wie es der Gesetzentwurf für Nordrhein-Westfalen vorschlägt, in seiner Haushaltsordnung. Artikel 115 Abs. 2 Satz 5 GG sieht vor, dass die im Einzelnen näher zu bestimmenden Komponenten der Schuldenbremse in einem Bundesgesetz, nämlich dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz)⁵, zu regeln sind. In diesem Gesetz sind konkrete Vorgaben zu den einzelnen Komponenten, z. B. welche Ausgaben und Einnahmen als finanzielle Transaktionen herausgerechnet werden (§ 3 Artikel 115-Gesetz) und welches Konjunkturbereinigungsverfahren anzuwenden ist (§ 5 Artikel 115-Gesetz), getroffen. In eine Rechtsverordnung werden lediglich Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente verlagert, wobei dieses in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren zu erfolgen hat (§ 5 Abs. 4 Satz 1 Artikel 115-Gesetz).

Für das Land überlässt dagegen § 18 Abs. 1 Satz 6 E-LHO die nähere Ausgestaltung der Komponenten einer Rechtsverordnung des Finanzministeriums (FM). Diese Übertragung der Befugnisse auf das FM erscheint zu weitreichend. Damit könnte das FM, das für die Kreditaufnahme und somit für die Anwendung und Einhaltung der Vorschriften zuständig wäre, bedeutende Faktoren der für das Land geltenden Schuldenbremse selbst regeln. Möglichkeiten, die sich u. a. bei der näheren Ausgestaltung der finanziellen Transaktionen, des Konjunkturbereinigungsverfahrens und des Kontrollkontos ergeben, könnten genutzt werden, um strukturell bedingte Kredit-einnahmen weiterhin als zulässig erscheinen zu lassen und hierdurch die Wirksamkeit der Schuldenbremse abzuschwächen. Der Gesetzgeber sollte die Gestaltungsspielräume daher eingrenzen und wichtige Komponenten bereits auf gesetzlicher Ebene vorgeben. Wegen der Bedeutung der Angelegenheit sollten unter präzisen Vorgaben allenfalls kurzfristig zu ändernde Bestimmungen in eine Rechtsverordnung delegiert werden.

⁵ Artikel 115-Gesetz vom 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), zuletzt geändert durch Artikel 245 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

IV. Einzelne Komponenten

Wenngleich nicht abschließend geregelt, sind in § 18 Abs. 1 E-LHO einige Komponenten der beabsichtigten landesbezogenen Schuldenbremse aufgeführt. Auf ihre Besonderheiten wird nachstehend eingegangen:

IV.1 Kontrollkonto

Das in § 18 Abs. 1 Sätze 4 und 5 E-LHO statuierte Kontrollkonto soll Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze erfassen. Belastungen auf dem Konto, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Ein solches Kontrollkonto wird vom LRH grundsätzlich positiv gesehen, da es zu einer höheren Effektivität der Schuldenbremse beitragen kann und zwar nicht nur bezogen auf den Haushaltsvollzug im Allgemeinen, sondern auch über die Grenze eines Haushaltsjahres hinweg. Wichtige Regelungen zum Kontrollkonto fehlen jedoch in dem vorliegenden Entwurf und dessen Begründung. Unter anderen vermisst der LRH gesetzliche Vorgaben, wie die Korrektur ausgestaltet werden soll (hierzu zählt auch eine genaue Definition von tatsächlicher Kreditaufnahme und zulässiger Kreditobergrenze), wie über dem Schwellenwert liegende Belastungen konkret zurückgeführt werden sollen, welche Sanktionen bei unterbliebenen Maßnahmen zur Rückführung einer Überschreitung drohen und wie über das Kontrollkonto Rechenschaft gegeben werden soll.

Darüber hinaus ist der vorgesehene Schwellenwert für das Kontrollkonto mit 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu hoch angesetzt, um eine effektive Begrenzung von Kreditaufnahmen sicherstellen zu können. § 18 Abs. 1 Satz 5 E-LHO enthält keine Festlegung, auf welchen Wirtschaftsraum sich das Bruttoinlandsprodukt bezieht. Die allgemein gebräuchliche Verwendung dieses volkswirtschaftlichen Begriffs und die nahezu wortgleiche Übernahme der Regelungen des Artikels 115 Abs. 2 Satz 4 GG könnten zu der Annahme verleiten, dass sich das Bruttoinlandsprodukt auf den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik Deutschland beziehen soll.

Nach der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 07.10.2016 beträgt das nominale Bruttoinlandsprodukt Deutschlands in 2020, also dem Jahr, ab dem die Regelungen anzuwenden wären, rd. 3.545,7 Mrd. €. ⁶ 1,5 v. H. davon sind rd. 53,2 Mrd. €. Das Kontrollkonto müsste demnach eine enorme Belastung vorweisen, ehe eine Überschreitung konjunkturgerecht zurückzuführen wäre. Bezöge sich das Bruttoinlandsprodukt auf Nordrhein-Westfalen dürften sich die vorgenannten Zahlen überschlägig betrachtet auf ein Fünftel reduzieren. Selbst ein solcher Schwellenwert wäre immer noch zu hoch, zumal die Buchung auf dem Kontrollkonto nach der Gesetzesbegründung ⁷ im Wesentlichen nur einer anderen konjunkturellen Entwicklung ⁸ im Vollzug des Haushalts Rechnung tragen soll, als sie bei der Aufstellung des Haushalts angenommen wurde (sogenannte ex-post-Betrachtung). Für eine solche Konstellation, die sich sowohl negativ als auch positiv auf dem Kontrollkonto niederschlagen kann, bedarf es nach Auffassung des LRH – wenn überhaupt – nur eines sehr geringen Schwellenwerts bzw. anfänglichen „Puffers“ vor der Einleitung verpflichtender Maßnahmen zur Gegensteuerung. Eine Klarstellung erscheint insoweit dringend geboten.

IV.2 Konjunkturbereinigungsverfahren

Entsprechend der Befugnis des Artikels 109 Abs. 3 Satz 2 GG sieht der Gesetzentwurf in § 18 Abs. 1 Sätze 2 und 3 E-LHO vor, dass bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vom Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs abgewichen werden kann. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Einzelheiten zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens soll das FM nach § 18 Abs. 1 Satz 6 E-LHO durch Rechtsverordnung regeln.

⁶ Die Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung zur Herbstprojektion vom 07.10.2016 sind auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie veröffentlicht (www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2016.pdf).

⁷ Drucksache 16/13315, S. 10.

⁸ In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass sich andere Komponenten, wie z. B. die noch näher zu bestimmenden finanziellen Transaktionen, im Haushaltsvollzug ebenfalls anders entwickeln können, als bei der Haushaltsaufstellung angenommen. Auch dies sollte bei der weiteren Ausgestaltung der neuen Schuldenregel bedacht werden.

In der Gesetzesbegründung wird die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt u. a. angeführt, um ein prozyklisches Verhalten zu vermeiden.⁹ Kreditaufnahmen in Abschwungphasen sollen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen ausgeglichen werden. Die Regelungen sollen gewährleisten, dass das Land aus der konjunkturellen Entwicklung heraus dauerhaft keine neuen Schulden aufbaut. Ein konkretes Konjunkturbereinigungsverfahren wird in der Begründung nicht genannt. Vielmehr wird zu den in die Rechtsverordnung verlagerten Bestandteilen der Schuldenbremse ausgeführt, dass Festlegungen für die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt auf der Grundlage eines festzulegenden Konjunkturbereinigungsverfahrens (noch) getroffen werden müssen.¹⁰

Angesichts seiner Bedeutung für eine funktionierende Schuldenbremse sollte nach Auffassung des LRH gesetzlich vorgegeben werden, welches Konjunkturbereinigungsverfahren anzuwenden ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der zum Teil unterschiedlichen Regelungen, die hierzu bereits getroffen wurden. So haben sich zur Berechnung der Konjunkturkomponente in den Ländern bislang drei verschiedene Verfahrensarten etabliert: zwei auf Steuereinnahmen basierende Modelltypen – das sogenannte Referenzwert-Modell¹¹ und das sogenannte Trendsteuereinnahmen-Modell¹² – sowie das sogenannte EU-Modell (Produktionslückenverfahren)¹³. Der Gesetzgeber sollte sorgfältig abwägen, welcher Modelltyp mit welchen besonderen Anpassungen für das Land am besten geeignet ist, und diese wichtige Entscheidung nicht dem Verordnungsgeber überlassen.

Für die Ausgestaltung des Modells zur Konjunkturbereinigung empfiehlt der LRH

⁹ Drucksache 16/13315, S. 10.

¹⁰ Drucksache 16/13315, S. 11.

¹¹ Als Referenzwert für eine konjunkturelle Normallage wird ein rollierender Durchschnitt der Steuereinnahmen der vorangegangenen x Jahre ermittelt. Unterschreiten die Steuereinnahmen den Referenzwert ggf. um x %, liegt eine konjunkturell bedingte Notsituation vor. Länder: Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.

¹² Bestimmung der konjunkturellen Normallage durch Trendsteuereinnahmen, welche aus den Trendsteuereinnahmen des Vorjahres und der durchschnittlichen Wachstumsrate der Steuereinnahmen der letzten x Jahre ermittelt werden. Eine konjunkturelle Schiefelage ergibt sich aus der Abweichung der Steuereinnahmen von den Trendsteuereinnahmen. Länder: Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (eigenes Verfahren).

¹³ Bei dem von der EU-Kommission erarbeiteten Verfahren wird die Konjunkturkomponente aus dem Produkt von Produktionslücke (Differenz aus Produktionspotenzial und Bruttoinlandsprodukt) und dem konjunkturellen Einfluss auf den öffentlichen Haushalt (Budgetsemielastizität oder Budgetsensitivität) abgeleitet. Wird vom Bund und vom Land Hessen angewendet; im Übrigen von allen Konsolidierungshilfenempfängerländern: Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (nach Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund).

- die Errichtung eines Symmetriekontos, um die symmetrischen Auswirkungen des Modells zu kontrollieren (Kontrolle der Einhaltung der Symmetrievorgabe),
- die Implementierung eines Korrekturmechanismus, um die Einhaltung der Symmetrie zu gewährleisten (Anpassung entsprechend der Symmetrievorgabe) und
- die Vermeidung diskretionärer Eingriffe.

IV.3 Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen

§ 18 Abs. 1 Satz 7 E-LHO ermöglicht im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, einen Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten. Diese Regelungen ergeben sich aus der entsprechenden Ermächtigung in Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG. Konkrete Anhaltspunkte, wie diese normativen Merkmale auszulegen sind – insbesondere, ob sie restriktiv zugunsten einer wirksamen Krediteinnahmeregulierung zu fassen sind¹⁴ –, enthält der Entwurf weder im Gesetzes- noch im Begründungsteil.

Darüber hinaus ist kritisch anzumerken, dass keine gesetzliche Regelung vorgesehen ist, die bestimmt, wer über das Vorliegen einer „Naturkatastrophe“ und „außergewöhnlichen Notsituation“ entscheidet. Diese wichtige Entscheidung sollte keinesfalls von der Exekutive getroffen werden, sondern vom Landtag, und zwar wenigstens mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl. Entsprechend ist auch die Verfassungsvorgabe für den Bund in Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 GG gefasst.

Ferner erscheint die Vorgabe des § 18 Abs. 1 Satz 8 E-LHO, die Kreditaufnahme mit einer Tilgungsregelung zu verbinden, zu unpräzise und könnte damit in der Praxis nicht effektiv anzuwenden sein. So werden keine Angaben gemacht, in welchem Zeitraum entsprechenden Kredite getilgt werden müssen. Es sollte zumindest eine maximale Frist für die vollständige Rückführung von notfallbedingten Kreditaufnahmen gesetzlich normiert werden.

¹⁴ Würden die Merkmale „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ nicht restriktiv gefasst und ausgelegt, könnte sich eine „notbedingte“ Kreditaufnahme an die nächste anschließen, wodurch das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot unterlaufen werden kann.

IV.4 Finanzielle Transaktionen

§ 18 Abs. 1 Satz 6 E-LHO delegiert die Ausgestaltung der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen auf das FM als Ordnungsgeber. Hierfür werden konkrete Vorgaben im Gesetzestext nicht gemacht. In der Gesetzesbegründung¹⁵ wird angeführt, insoweit einen Gleichklang der Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der nationalen Schuldengrenze herstellen zu wollen. In einem Klammerzusatz werden als Beispiel hierfür Privatisierungseinnahmen und Ausgaben für Vermögensbeschaffungen genannt.

Der Zuordnung bestimmter Einnahmen und Ausgaben zu den finanziellen Transaktionen kommt nach Auffassung des LRH im Hinblick auf das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot eine große Bedeutung zu. Deshalb sollte auch dieses Gestaltungsfeld nicht in die Hand des Ordnungsgebers gegeben werden. Es muss bei Beantwortung der Frage, wie die Regelung im Einzelnen ausgestaltet werden soll, darauf geachtet werden, dass die Bereinigung nicht zu einer Verschlechterung der Nettovermögensposition des Landes führt. Denn sonst könnte verfassungswidrig eine strukturelle Neuverschuldung weiterhin entstehen.

Zudem sollten die finanziellen Transaktionen im Hinblick auf ihre Wirkung in regelmäßigen Abständen überprüft und – soweit erforderlich – korrigierende Maßnahmen eingeleitet werden.

V. Evaluation und Berichterstattung

Nach Artikel 109 Abs. 3 GG sind Ausgestaltungen des Landesrechts unzulässig, die Einnahmen aus Krediten zum Ausgleich des Haushalts ermöglichen, es sei denn, sie sind entweder konjunkturell oder durch Naturkatastrophen bzw. außergewöhnliche Notsituationen bedingt.

Bereits die vorgenannten Ausführungen zu den einzelnen Komponenten haben gezeigt, dass bei der weiteren Ausgestaltung der Schuldenbremse eine Reihe von Regelungen getroffen werden könnten, die dem Sinn und Zweck des Artikels 109 Abs. 3

¹⁵ Drucksache 16/13315, S. 11.

GG zuwiderlaufen. Daher wird eine gesetzlich geregelte Evaluation der Umsetzung der Schuldenbremse in regelmäßigen Abständen für erforderlich gehalten, an die sich ggf. eine entsprechende Fortschreibung anschließen sollte.

Zudem sollte das Finanzministerium jährlich über die Einhaltung der Schuldenbremse nach den bestehenden Regelungen berichten, um die Transparenz zu erhöhen und den Landtag in die Lage zu versetzen, bei seinen Entscheidungen die aktuelle Schuldensituation zu berücksichtigen.

VI. Vermeidung von Umgehungen der Schuldenbremse

Die vorgenannten Regelungen beziehen sich auf den (Kern-) Haushalt des Landes. Es sollten Regelungen über das allgemeine Umgehungsverbot hinaus getroffen werden, um u. a. eine Umgehung der Schuldenbremse durch Verlagerung von Kreditaufnahmen auf rechtlich selbstständige Einheiten zu unterbinden. Insbesondere ist zu vermeiden, dass der Landeshaushalt durch Kreditaufnahmen solcher Einheiten in Anspruch genommen wird. Der LRH hat insoweit auf die Gefahr einer möglichen Aushöhlung der Schuldenbremse wiederholt hingewiesen.¹⁶ Er regt an, diese Gesichtspunkte bei der rechtlichen und tatsächlichen Umsetzung in Landesrecht zu berücksichtigen.

VII. Fortgeltung von Kreditermächtigungen

§ 18 Abs. 4 E-LHO regelt nunmehr entsprechend den bisherigen Bestimmungen des § 18 Abs. 3 LHO die Fortgeltung von Kreditermächtigungen. In Satz 1 ist (weiterhin) festgehalten, dass die Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben im Regelfall¹⁷ bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres gelten.¹⁸

In den letzten Jahren wurde die Nettokreditermächtigung nicht durch die Nettokreditaufnahme vollständig in Anspruch genommen. Es verblieb stets ein Ermächtigungs-

¹⁶ Stellungnahme 15/236, S. 3 f.; Stellungnahme 15/1122, S. 3.

¹⁷ Unter „Regelfall“ ist gemeint, dass das Haushaltsgesetz für das jeweils zweitnächste Haushaltsjahr rechtzeitig (vor Jahresbeginn) verkündet wird. Seit 2014 wurden alle Haushaltsgesetze rechtzeitig verkündet.

¹⁸ Mit der Fortgeltung von Kreditermächtigungen hat sich der LRH kritisch auseinandergesetzt. Siehe Drucksache 16/3510 (Jahresbericht 2013, S. 23 f.).

restbetrag. Hierdurch ist die für das nächste Haushaltsjahr fortgeltende Kreditermächtigung immer weiter auf den bedenklich hohen Stand von zuletzt rd. 6,0 Mrd. €¹⁹ angestiegen. Sie beträgt damit mehr als das Dreifache der für das Haushaltsjahr 2016 eigentlich zugebilligten Nettokreditermächtigung.

Nach Auffassung des LRH empfiehlt sich eine Klarstellung, wie mit Kreditermächtigungen zu verfahren ist, die nach dem „alten Recht“ unter Anwendung der derzeitigen Regelverschuldungsgrenze (Investitionsgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO bzw. § 18 Abs. 2 E-LHO) erteilt und bis Ende 2019 nicht in Anspruch genommen werden. Sie würden – ohne Klarstellung – für das Haushaltsjahr 2020 fortgelten. Eine Inanspruchnahme dieser übertragenen Kreditermächtigungen ab 2020 liefe der Schuldenbremse zuwider.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Clouth
Vizepräsident

gez.
Dr. Hähnlein
Dir. b. LRH

gez.
Jahnz
Dir. b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Dir. b. LRH

gez.
Susallek
LMR'in

gez.
Wurms
LMR

¹⁹ Hierbei handelt es sich um die aus dem Haushaltsjahr 2015 in das Haushaltsjahr 2016 fortgeltende Kreditermächtigung (siehe Haushaltsrechnung 2015, Band I, S. 10). Zur langfristigen Entwicklung der Nettokreditermächtigung, der Nettokreditaufnahme und der fortgeltenden Kreditermächtigung siehe Drucksache 16/12800 (Jahresbericht 2016, S. 62 f.)