

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Landtag NRW

Haushaltsausschuss

Frank.Schlichting@Landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4554

A07, A05

Prof. Dr. Christoph Gusy

Raum: H1-133

Morgenbreede 39 (H-Gebäude)

Tel.: 0521.106-4397

Fax: 0521.106-154397

christoph.gusy@uni-bielefeld.de

Bielefeld, 12.1.2017

Anhörung am 24.1.2017

Betr.: Viertes Gesetz zur Änderung der LHO („Schuldenbremse“)

Gesetzentwurf LT-Drs. 16/13315

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Der vorgelegte Entwurf entspricht den rechtlichen Vorgaben aus Art. 126 AEUV, dem Grundgesetz und der Landesverfassung.

Er ist auch verfassungspolitisch sinnvoll.

Diese Auffassung begründe ich wie folgt:

I. Schuldenbremse als rechtliche Vorgabe – Ausgestaltung als (auch) rechtliche Notwendigkeit

a) Das Recht der Kreditaufnahme des Landes ist aktuell in Art. 83 NRWLV geregelt. Dessen nicht unumstrittene Maßstäbe¹ werden durch Art. 126 AEUV,² Art. 109 GG³ spätestens ab dem Jahr 2020 (Termin nach Art. 143d Abs. 1 S. 4

¹ Zu den nicht ganz seltenen Verfahren vor dem NRWVerfGH und den dabei gefundenen Auslegungen und Abgrenzungen Heusch/Schoenenbroicher, Die Landesverfassung NRW, 2010, Art. 83 Rn 29 ff.

² Art. 126 AEUV

(1) Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.

(2) Die Kommission ... prüft ... die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,

a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass

- entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat

- oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt,

ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.

Die Referenzwerte werden in einem den Verträgen beigefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Einzelnen festgelegt.

³ Art. 109 Abs. 3 GG

...

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind **grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen**. 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. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den **Haushalt des Bundes** Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, **wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten**. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen

GG) unanwendbar. Zu diesem Zeitpunkt tritt das in diesen Normen angeordnete grundsätzliche Verbot einer Kreditfinanzierung des Landeshaushalt (sog. „Schuldenbremse“) auch für das Land NRW in Kraft. Das Land verliert demnach – ebenso wie die übrigen Bundesländer – einen Teil seiner Haushaltsautonomie, indem einige zwingende rechtliche Vorgaben nicht mehr vom Land durch Landesrecht selbst geregelt werden dürfen, sondern durch den Bund und das GG vorgegeben sind. Deren wichtigste materiell-rechtliche Ausprägung ist die *Abkehr vom Prinzip der (durch das etatisierte Investitionsvolumen) limitierten Kreditaufnahme* und die *Hinwendung zum Prinzip des grundsätzlichen Verbots einer Kreditfinanzierung*. Dieses Verbot tritt für die Länder im Jahre 2020 in Kraft; bis dahin gilt für sie das bisherige Recht, also Art. 83 NRWLV, weiter. Bis dahin kommt allein die bundesrechtliche Zielvorgabe hinzu, den Haushalt auf das Prinzip des Verbots der Neukreditaufnahme auszurichten. Konkrete inhaltliche oder prozedurale Vorgaben hierfür sind im Grundgesetz aber nicht genannt. Hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen zur Verfolgung dieses Ziels sind die Länder also bis 2020 rechtlich frei.

Die rechtlich nach AEUV und Grundgesetz vorgegebene **Schuldenbremse gilt unmittelbar auch für die Länder** (ab 2020), und zwar gem. Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG strikter für die Länder als für den Bund.

b) Jene Vorgaben sind aber nicht allein statisch zu verstehen. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind inhaltlich nicht abschließend, sondern gem. Art. 109 Abs. 3 S. 4, 5 GG der **Ausgestaltung durch Bundesrecht** (für den Bund) **und Landesrecht** (für die Länder) zugänglich. Diese sind berechtigt, bestimmte Regelungen in ihrem Landesrecht selbst zu treffen. Diese Regelungszuständigkeiten werden im Grundgesetz ausdrücklich genannt. Die beziehen sich auf die

mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

....

- **Ausgestaltung** der Schuldenbremse für die Haushalte der Länder (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG),
- bestimmte **Ausnahmen** von der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG). Diese werden im Grundgesetz näher umrissen.

Die Entscheidungssituation der Länder stellt sich demnach so dar:

Regelungen über die Ausgestaltung sind grundgesetzlich vorgeschrieben, sie müssen getroffen werden. Ein Entscheidungsspielraum entsteht für sie hier nicht hinsichtlich des „Ob“, sondern allenfalls hinsichtlich des „Wie“ der Realisierung der Null-Kredit-Ausnahme. Hier entsteht schon ein **rechtlicher Entscheidungszwang**.

Regelungen zu möglichen Ausnahmen von der Schuldenbremse sind den Ländern nicht zwingend vorgeschrieben, wohl aber ermöglicht („können“). Hier sind sie berechtigt, sowohl über das „Wie“ als auch über das „Ob“ solcher Ausnahmen selbst Entscheidungen zu treffen. Doch ist diese Entscheidung nur eine rechtlich freie: Schon der Hinweis des GG auf mögliche Ausnahmen bei „Naturkatastrophen“ oder „außergewöhnliche Notsituationen“ zeigt: Hier geht es zwar nicht um rechtliche, wohl aber um **politisch zwingende Ausnahmen**, also ein politischer Entscheidungszwang.

Die **Entscheidung des Landes über Ausgestaltungs- und Ausnahmeregelungen ist also keine ganz freie mehr. Sie ist teils rechtlich, teils politisch zwingend vorgegeben**. Von daher ist der hier vorgelegte Gesetzentwurf teils rechtlich, teils politisch geboten.

II. Der Ort der Entscheidung – Landesverfassung oder Landeshaushaltsordnung?

a) Art. 109 GG sagt allein, dass bestimmte Regelungen von den Bundesländern erlassen werden können oder gar müssen. Er besagt nicht, wo in deren Rechtssystem solche Regelungen getroffen werden müssen. Insbesondere gibt es insoweit rechtlich **keinen Verfassungsvorbehalt**: Es gibt keine Rechtsnorm, wonach auf eine Schuldenbremse bezogene Regelungen allein in Verfassungen getroffen werden dürften. Dies gilt für den Bund ebenso wie für die Länder.

Dementsprechend haben zwei Drittel derjenigen Bundesländer, welche eine solche Regelung getroffen haben, ihre Verfassungen entsprechend geändert; ein Drittel haben Bestimmungen der Haushaltsordnungen gewählt.⁴ Diese Auswahl steht auch dem Land NRW zu.

b) Die **Kommission des Landtags zur Reform der Landesverfassung NRW** hat zu dieser Frage nicht nur zwei Rechtsgutachten in Auftrag gegeben,⁵ sondern sich auch selbst inhaltlich mit dieser Frage befasst. Der Abschlussbericht⁶ zeigt: Eine Schuldenbremse-Regelung in der Landesverfassung ist dort gründlich diskutiert und abgewogen worden, hat aber letztlich keinen hinreichend breiten Konsens im Landtag gefunden. Die Gründe dafür waren nur zu einem vergleichsweise kleinen Teil solche von Meinungsverschiedenheiten über die Ausgestaltung einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse. Solche hätten sich dort möglicherweise ausräumen lassen. Wichtiger war jedoch, dass die gesamte Materie (neben anderen) nicht hinreichend konsensfähig war und daher die Aufnahme der Schuldenbremse in die NRW-LV aus umfassenderen bzw. übergeordneten Gründen unterblieben ist. Dem ist der verfassungsän-

⁴ Im Jahr 2016 hatten 8 Bundesländer Regelungen in ihren Länderverfassungen, 3 hingegen solche in Landesgesetzen. Die übrigen Bundesländer hatten noch keine eigenen Regelungen statuiert.

⁵ Christian Waldhoff, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung des Landes NRW, 2015 (zitiert: Waldhoff); Joachim Wieland, Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes NRW, 2015 (zitiert: Wieland).

⁶ Landtag NRW (Hrsg.), Bericht der Kommission zur Reform der NRW-Verfassung, 2016, S. 83 ff.

dernde Gesetzgeber in NRW im Jahre 2016 gefolgt. Eine entsprechende Änderung der Landesverfassung ist daher nicht zustande gekommen.

Dies bedeutet zugleich: In jener Verfassungsänderung lag zugleich eine implizite Entscheidung über den Regelungsstandort der Schuldenbremse im NRWE. **Ist eine solche Regelung notwendig (dazu o. I.) und findet sie nicht in der Verfassung statt, so kann sie nur im Gesetz statuiert werden.** Die Entscheidung hierüber ist dem Landtag als Gesetzgeber demnach vorgegeben und nicht mehr aufgegeben.

c) Dies ist unabhängig davon, ob man eine Regelung in der Landesverfassung für politisch überlegen hält oder nicht. Die beiden Gutachter Waldhoff und Wieland haben sich für eine Aufnahme in die Landesverfassung ausgesprochen. Doch kann dies auch mit den an sie gestellten Fragen der Verfassungskommission zusammenhängen. Beide Gutachten enthalten **keine Aussage über die Unzulässigkeit oder Unmöglichkeit einer entsprechenden Regelung durch Gesetz.** Rechtlich zulässig ist eine Schuldenbremse in der LHO demnach.

Ob sie verfassungspolitisch sinnvoll ist, mag man kontrovers diskutieren. Für beide Regelungsstandorte spricht jeweils ein zentrales Argument:

- Eine Regelung in der NRWLV vereinigt ein höheres Maß an Konsens zwischen den Parteien und dadurch ein größeres Maß an Stabilität der jeweiligen Regelungen. Insbesondere sind die Verfassungsnormen keiner Änderung durch Parlamentsmehrheiten (etwa: Koalitionsmehrheiten) zugänglich, welche gerade durch die Schuldenbremse gebunden sein sollen.
- Eine Regelung im Gesetz ist offener und flexibler und ermöglicht dem Gesetzgeber einfacher, Erfahrungen mit und Lehren aus der Schuldenbremsenpolitik in die entsprechenden Bestimmungen der LHO einzufügen. Dies ist gerade für die hier einschlägige Materie relevant, weil es Erfahrungen mit der Schuldenbremse in Bund und Ländern noch gar nicht gibt. Die gesetzliche Regelung ermöglicht also ein Tätigwerden des Gesetzgebers im Sinne eines „lernenden Systems“.

Beide Modelle haben so ihre Vorteile; es gibt nicht das „einzig richtige“ Modell. Vor allem zeigt sich: Auch der Regelungsstand der Schuldenbremse im Gesetz hat seine Vorzüge und ist nicht einfach die schlechtere Alternative. Insoweit ist eine Regelung im Gesetz auf jeden Fall gut begründbar und weder als falsch noch aber auch als bloßer Notbehelf zu begreifen.

III. Maximalisierende oder minimalisierende Schuldenbremse?

a) In zentraler Unterschied zwischen den o.a. Gutachten Waldhoff und Wieland lag in der grundsätzlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse. Während Prof. Waldhoff für deren umfassende Ausgestaltung plädierte, die z.T. über die Vorgaben des Grundgesetzes /für Bund und Länder) hinausging, plädierte Prof. Wieland für eine eher minimalisierende Sicht. Beide Perspektiven standen einander auch bei den Instrumenten zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse, den Sanktionen und den Regelungen über die Vorwirkungen der Schuldenbremse vor dem Jahr 2020 gegenüber. Dieser Aspekt soll hier vorab behandelt werden; denn der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen geht ersichtlich weitgehend von dem minimalisierenden Konzept des Wieland-Gutachtens aus.

Dem ist im Grundsatz zuzustimmen. Ausgangspunkt dafür ist der Sinn und Zweck der Schuldenbremse. Sie setzt – im engsten Wortsinn - bei den Mitteln des Staates an, lässt aber die Staatszwecke unberührt. Doch lässt sich der Haushalt gar nicht von den Staatszwecken trennen; im Gegenteil: Der Haushalt ist für die (Erfüllung der) Staatsaufgabe da; nicht etwa umgekehrt die Staatsaufgaben für den Haushalt. Die Aufgaben des Landes ergeben sich aus GG und Landesverfassung sowie aus den politischen Notwendigkeiten. Zu ihrer Erfüllung muss der Staat hinreichend planungs-, handlungsfähig und –willig sein. Dies gilt namentlich dort, wo es sich um zwingende Staatsausgaben handelt. Hierfür bedarf es namentlich auch einer hinreichenden Investitions- und Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Hände. Die Schuldenbremse ist hier ein Instrument, welches die staatliche Zukunftsfähigkeit nicht hindern, sondern herstellen soll. Sie dient insbesondere dazu, die intergenerati-

onelle Zukunftsfähigkeit des Staates zu sichern. Dies kann allerdings allein gelingen, wenn der Staat auch in der Gegenwart handlungsfähig bleibt. Dazu darf seine Finanzierungs- und Investitionstätigkeit zwar begrenzt, aber nicht abgeschnürt oder unmöglich gemacht werden. Was in der Gegenwart geplant, errichtet, gebaut und betrieben wird, ist nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Zukunft da.

In diesem Sinne ist die Abwesenheit von Schulden kein Eigenwert, sondern hat ganz überwiegend einen instrumentellen Wert. Und als solcher steht sie notwendigerweise im Kontext anderer Werte, welche durch die Staatsziele und Staatszielbestimmungen konkretisiert werden. Der Staatshaushalt steht also in einem Kontext sich wechselseitig bedingender und begrenzender Agenden, welche nie isoliert, sondern nur in ihrer Gesamtheit, ihrem Kontext und ihrer wechselseitigen Bedingtheit betrachtet werden können.

Dieser Aspekt spricht dagegen, eines der beteiligten Ziele absolut und ohne Rücksicht auf die anderen Ziele auszulegen. Vielmehr sind dabei stets auch die anderen Ziele mitzudenken. Und diese Kontextualisierung legt es keinesfalls nahe, eines der Ziele – nämlich die Schuldenbremse – maximalisierend und ggf. auf Kosten der anderen Ziele auszugestalten, ohne gleichzeitig Rücksicht darauf zu nehmen, dass auch die anderen Anliegen ihrer Verwirklichung bedürfen. Dies spricht für eine tendenziell minimalisierende Ausgestaltung und Praxis der Schuldenbremse. Insoweit ist der vorgelegte Entwurf der Koalitionsfraktionen auf einem rechtlich und politisch überlegenen Pfad.

b) Dies schließt nicht aus, **aufgrund späterer Erfahrungen** mit der Schuldenbremse auftretende **Misstände oder Fehlentwicklungen nachträglich zu korrigieren**. Hierfür ist der bereits angesprochene lernende Prozess von Verfassung, Haushalt und Politik da.

Doch müssen solche Erfahrungen dafür überhaupt erst einmal vorliegen. Ein solcher erfahrungsgleiteter Weg ist jedenfalls flexibler und damit tendenziell effektiver als eine maximalisierende Handhabung der Schuldenbremse, welche aus theoretischen Befürchtungen gegenüber allen denkbaren Misständen von vornherein Grenzen und Sicherungen einbaut, welcher es

nachher möglicherweise gar nicht bedarf und die ihrerseits Fehlentwicklungen programmieren können.

Aus dieser Sicht ist der minimalisierende Pfad der Gesetzgebung daher der einerseits verfassungskonforme und andererseits verfassungspolitisch überlegene Weg für eine Schuldenbremse im Landesrecht.

IV. Rechtliche Vorgaben und deren Erfüllung

Eine tendenziell minimalisierende Regelung bedeutet demnach, die rechtlichen Vorgaben aus AEUV und Grundgesetz in das Landesrecht umzusetzen und über diese nicht ohne zwingenden Grund hinauszugehen.

Die beiden genannten Gutachten sind sich weitgehend einig hinsichtlich der Frage danach, was in diesem Sinne rechtlich mindestens an Ausgestaltungs- und Ausnahmeklauseln geregelt werden muss.

a) Hinsichtlich der **Ausgestaltung** kann Art. 115 GG,⁷ der die zentralen Regelungen hierzu für den Bund enthält, als Anhaltspunkt genommen werden.

⁷ Art. 115 GG:

(1) Die Aufnahme von **Kredit**en sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer ... Ermächtigung durch Bundesgesetz.

(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich **ohne Einnahmen aus Kredit**en auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer **von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung** die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. 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. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungs-

Gegenstände der **Ausgestaltungsregelung** können und sollten danach sein:

- (1) Was sind „**Kredite**“ (Art. 109 Abs. 3 GG), die zu „Schulden“ führen? Insbesondere kann und sollte deren Abgrenzung zu (zeitlich und gegenständlich notwendigerweise begrenzten begrenzten) Liquiditätssicherungsanleihen geregelt werden, welche die Zahlungsfähigkeit im Hinblick auf im Rechnungszeitraum zu erwartende Einnahmen sichern, ohne zu (über den Rechnungszeitraum wesentlich hinausreichenden) „Schulden“ zu führen. Wie sollen eine mögliche Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und eine denkbare Abweichung der tatsächlichen Kreditaufnahme von dem Neuverschuldungsverbot geregelt werden?
- (2) Soll eine Regelung zur „symmetrischen Berücksichtigung der **Auswirkungen**“ von **ökonomischem Auf- oder Abschwung** eingeführt werden (Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG), und wie soll diese ausgestaltet sein? Wenn dies geschieht: Soll für diesem Zweck ein besonderes Kontrollkonto eingeführt werden?
- (3) Wer soll Adressat der Schuldenbremse sein? Bezieht sich diese allein auf den Landeshaushalt oder auch auf **Kommunen** (dafür Waldhoff; dagegen Wieland) und sonstige selbständige Sondervermögen des Landes (dafür Waldhoff; dagegen Wieland)?
- (4) Erstreckt sich die Schuldenbremse im Land allein auf den Haushaltsplan (Wieland) oder auch auf den **Haushaltsvollzug** (Waldhoff)?

Unstreitig rechtlich möglich, aber für den Landesgesetzgeber nicht zwingend und daher eher Elemente einer maximalisierenden Lösung wären

- mögliche **Übergangsregelungen** für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse, also bis zum Jahr 2020;

- Regelungen **möglicher Sanktionen** bei denkbaren Verstößen, etwa Verfassungswidrigkeit, Ausgleichskonten, Strafzahlungen, automatische Haushaltssperre.

b) Hinsichtlich der möglichen **Ausnahmefälle**⁸ von der Schuldenbremse gilt bekanntlich: **Ausnahmen sind nur möglich, wenn das Land entsprechende Regelungen trifft.** Deren Zulassung kann auch in den Bundesländern nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG allein dann erfolgen für

- (5) **Naturkatastrophen** (das können auch technische Katastrophen sein) und
- (6) **außergewöhnliche Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.⁹ **Auch für diese Ausnahmen bedarf es** – wenn sie eingeführt werden sollen –
- (7) **der besonderen rechtlichen Ausgestaltung** namentlich durch eine „entsprechende Tilgungsregelung“ (Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG). Deren Regelungsort (in Landesverfassung oder –gesetz) wird z.T. erneut als offen (Waldhoff), z-T. mit einem Vorzug für die gesetzliche Lösung (Wieland) gesehen. Nicht zwingend, aber rechtlich möglich wäre für solche Fälle ein besonderes **Kontrollkonto**.
- (8) Wahrung der allgemeinen **verfassungsrechtlichen Grenzen** der Schuldenbremse, namentlich zugunsten der Kommunen (Art.79 NRWLV).

⁸ Regelung Bund Art. 115 Abs. 3 S. 6, 7 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.“

⁹ Umstritten ist insbesondere, ab dazu auch Entscheidungen des Bundesgesetzgebers gehören können, welche zu Einnahmeausfällen des Bundes führen (bejahend Wieland; ablehnend Waldhoff und die vorherrschende Auslegung des Art. 109 GG.)

c) Der vorliegende Gesetzentwurf enthält zu allen rechtlich notwendigen Materien eigene gesetzliche Regelungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass allgemeine haushaltsrechtliche Verfassungsfragen in dem auch in Zukunft fortgeltenden Art. 83 NRWLV genannt sind. Sie bedürfen keiner besonderen Neuregelung im Kontext einer einfach-gesetzlichen Schuldenbremse. Dazu zählen insbesondere der Gesetzesvorbehalt für Schulden, Bürgschaften, Garantien u.a., soweit diese ab 2020 noch zulässig sein werden, sowie die Ausführungs- und Verfahrensbestimmungen der Art. 84 ff NRWLV.

Für die nach der o. angeführten Checkliste notwendigen besonderen Regelungen im Kontext der Schuldenbremse gilt danach:

Zu (1): Was sind „**Kredite**“ (Art. 109 Abs. 3 GG), die zu „Schulden“ führen? Insbesondere kann und sollte deren Abgrenzung zu (zeitlich und gegenständlich notwendigerweise begrenzten begrenzten) Liquiditätssicherungsanleihen geregelt werden, welche die Zahlungsfähigkeit im Hinblick auf im Rechnungszeitraum zu erwartende Einnahmen sichern, ohne zu (über den Rechnungszeitraum wesentlich hinausreichenden) „Schulden“ zu führen. Wie sollen eine mögliche Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und eine denkbare Abweichung der tatsächlichen Kreditaufnahme von dem Neuverschuldungsverbot geregelt werden?

Die notwendige Regelung ist in **§ 18 Abs. 1 S. 1 E-NRWLHO iVm § 18 Abs. 3 NRWLHO** enthalten. Sie grenzt insbesondere unzulässige „Kredite“ von periodischen Liquiditätskrediten und „Kassenverstärkungskrediten“ ab. Die Einzelheiten sind in zulässiger Weise dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten. Verfahrensrechtlich wird diese Abgrenzung in § 18 Abs. 4 E-NRWLHO effektiviert.

Zu (2): Soll eine Regelung zur „symmetrischen Berücksichtigung der **Auswirkungen**“ von **ökonomischem Auf- oder Abschwung** eingeführt werden (Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG), und wie soll diese ausgestaltet sein? Wenn dies ge-

schieht: Soll für diesem Zweck ein besonderes Kontrollkonto eingeführt werden?

Eine solche Regelung findet sich in §18 Abs. 1 S. 2-6 E-NRWLHO. Sie lässt eine symmetrische Berücksichtigung zu, führt – hierfür überobligationsgemäß – ein eigenes Kontrollkonto ein und schreibt einen „konjunkturgerechten“ Tilgungsplan vor. Die erforderlichen Verfahrensregelungen sind durch Rechtsverordnung zu treffen.

Zu (3): Wer soll Adressat der Schuldenbremse sein? Bezieht sich diese allein auf den Landeshaushalt oder auch auf **Kommunen** (dafür verfassungspolitisch Waldhoff; dagegen Wieland) und selbständige Sondervermögen des Landes (dafür verfassungspolitisch Waldhoff; dagegen Wieland)?

Eine Erstreckung auf Kommunen oder andere rechtliche selbständige Träger ist nicht vorgesehen. Dies ist verfassungsrechtlich zulässig und entspricht dem Grundsatz ihrer rechtlichen Selbständigkeit. Eine Verschiebung für das Land unzulässiger Kreditaufnahmen auf andere Träger wäre im Rahmen des **allgemeinen rechtlichen Umgehungsverbots** zu beanstanden. Wenn ein Gesetz wie die NRWLHO in Zukunft eine Schuldenbremse für das Land NW enthält, so darf gegen diese Regelung nicht verstoßen werden; sie darf aber auch nicht in rechtlich unzulässiger Weise umgangen werden.

Zu (4): Erstreckt sich die Schuldenbremse im Land allein auf den Haushaltsplan (Wieland) oder auch auf den **Haushaltsvollzug** (Waldhoff)?

Die Abgrenzung findet sich in § 18 Abs. 1 S. 4 E-NRWLHO. Danach gilt die Schuldenbremse auch für die „tatsächliche Kreditaufnahme“, die nicht im Haushaltsplan, sondern in dessen Vollzug stattfinden würde. Deren Zulässigkeit ist auf die zulässigen Abweichungen von der Schuldenbremse begrenzt (dazu u. zu (5)) und wäre i. üb. unzulässig. Zudem ist die Vollzugsregelung mit einem besonderen Verfahren hinsichtlich ihrer Ermittlung und Tilgung versehen.

Zu (5): Ausnahme für **Naturkatastrophen** (das können auch technische Katastrophen sein).

Die Regelung findet sich in § 18 Abs. 1 S. 6 E-NRWLHO.

Zu (6): Ausnahme für **außergewöhnliche Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Die Regelung findet sich gleichfalls in § 18 Abs. 1 S. 6 E-NRWLHO.

Zu (7): Notwendiges **Verfahrensrecht für die Ausnahmen nach Nr. (5) und Nr. (6)**:

Die notwendige Regelung findet sich in § 18 Abs. 1 S. 7 E-NRWLHO (Tilgungsplan). Ein eigenständiges Kontrollkonto ist hierfür nicht vorgesehen, es ist aber auch nicht bundes- oder verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben.

Zu (8): Wahrung der allgemeinen **verfassungsrechtlichen Grenzen** der Schuldenbremse, namentlich zugunsten der Kommunen (Art.79 NRWLV).

Eine solche Regelung findet sich in § 18 Abs. 1 S. 8 E-NRWLHO.

d) Hinsichtlich der o. (zu a) am Ende genannten, rechtlich nicht zwingend vorgegebenen, wohl aber rechtlich möglichen Regelungskomplexe findet sich eine **Übergangsregelung** in § 18 Abs. 2 E-NRWLHO für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse, also bis zum Jahr 2020. Die Bestimmung entspricht Art. 83 NRWLV. Mögliche Vorwirkungen der haushaltsrechtlichen Schuldenbremse sind nicht zwingend vorgeschrieben.¹⁰ Zugleich ist der Landeshaushalt aber bis (einschließlich) 2019 so zu gestalten, dass im

¹⁰ Näher Kamp, in: Heusch/Schoenenbroicher aaO., Art. 83 Rn 69 ff (Nachw.).

Jahr 2020 eine Einhaltung der Schuldenbremse nicht rechtlich unmöglich wird. Die Sorge hierfür tragen nach der allgemeinen landesverfassungsrechtlichen Zuständigkeit (Art. 83 NRWLV) die Landesregierung und der Haushaltsgesetzgeber gemeinsam. Auch dies folgt aus dem allgemeinen Umgebungsverbot.

Eine besondere Regelung möglicher Sanktionen für den Fall möglicher Verstöße gegen die Schuldenbremse ist nicht vorgesehen. Es bleibt daher bei der allgemeinen Sanktion der Verfassungswidrigerklärung durch das BVerfG. Besondere verfassungsrechtliche Sanktionen, welche darüber für den Fall der Schuldenbremse hinausgehen würden, wären wegen ihrer ex ante kaum prognostizierbaren und angesichts der ganz unterschiedlichen Gestaltungen der jeweiligen Einzelfälle auch nicht hinreichend differenzierbaren Wirkungen rechtlich nicht sinnvoll. Darauf hat die Mehrheit der Sachverständigen in der hierzu durchgeführten Anhörung der Verfassungskommission hingewiesen.

V. Zusammenfassung: Nicht die strengste denkmögliche Schuldenbremse, sondern eine rechtlich sinnvolle Schuldenbremse!

Der Entwurf der Koalitionsfraktionen enthält gewiss nicht die denkbar strengstmögliche Schuldenbremse. Er geht auch nicht über die europa- und bundesrechtlichen Regelungen hinaus.

Damit trägt der Entwurf dem Umstand Rechnung, dass die Schuldenbremse sowohl nach dem GG wie aber auch nach der NRWLV ein rechtlich vorgeschriebenes Anliegen ist, welches neben anderen Staatszielen und Staatsaufgaben steht. Die – hier richtig eher minimalisierend verstandene – Schuldenbremse dient dazu, die Staatsaufgaben und damit die Zukunftsfähigkeit

des Landes zu sichern und zu erhalten – nicht hingegen, diese abzuschnüren oder unübersteigbare Hürden aufzubauen.

Das Haushaltsrecht hat insoweit auch eine instrumentelle Funktion. Es ist nicht allein aus sich selbst zu verstehen, sondern muss stets in dem Kontext der allgemeinen Rechtsordnung eingebaut werden. Diesem Ziel trägt der vorgelegte Entwurf sowohl hinreichend wie auch hinreichend begrenzt Rechnung.

Bielefeld, den 12.1.2017

(Christoph Gusy)