

Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschuss
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3802

A07



Rechtswissen-
schaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Staats- und
Verwaltungsrecht sowie
Wissenschaftsrecht und
Medienrecht

Professor Dr. Christian v. Coelln

Telefon +49 221 470-40 66
Telefax +49 221 470-29 48
lehrstuhl-voncoelln@uni-koeln.de
www.coelln.uni-koeln.de

Köln, 15.04.2021

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 17/12383**
**Schriftliche Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des Land-
tags Nordrhein-Westfalen**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

ich bedanke mich für die Einladung zur schriftlichen Anhörung und nehme wie folgt Stellung zum vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 17/12383:

I. Der Regelungsauftrag in Art. 109 III 5 GG

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d GG) vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248) wurden die Beschlüsse der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) umgesetzt. Durch das Gesetz wurden sowohl für den Bund als auch für die Länder neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme in das Grundgesetz eingefügt. Seither verpflichtet Artikel 109 III 1 GG Bund und Länder, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen dürfen nur zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen und für seltene Fälle (Naturkatastrophen, außergewöhnlichen Notsituationen) vorgesehen werden.

Nach Art. 109 III 5 GG regeln die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass dem Grundsatz in Satz 1, die Haushaltsausgleich ohne Kredite zu erreichen, nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Damit wird den Ländern ein verbindlicher Regelungsauftrag erteilt; sie sind zur näheren Ausgestaltung verpflichtet.

Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln
Telefon +49 221 470-0 (Zentrale)
Telefax +49 221 470-5151

II. Die Erfüllung des Regelungsauftrags in Nordrhein-Westfalen

Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat sich bisher dafür entschieden, dieser Pflicht durch eine Neufassung von § 18 Landeshaushaltsordnung und durch die Einfügung von § 18a bis 18h Landeshaushaltsordnung durch Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1030), in Kraft getreten am 1.1.2020, nachzukommen.

Das würde den grundgesetzlichen Anforderungen nicht genügen, falls Art. 109 III 5 GG die nähere Ausgestaltung gerade in der Landesverfassung verlangen würde. Das wird in der Literatur vereinzelt vertreten.

– Nach *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt Stand 92. EL August 2020, Art. 109 Rn. 189, ist „eine Art. 115 I GG entsprechende landesverfassungsrechtliche Bestimmung zu verlangen“. –

Die ganz überwiegende Auffassung widerspricht dem und lässt auch eine Umsetzung durch einfaches Landesgesetz ausreichen, z.B. in der jeweiligen Landeshaushaltsordnung.

– *Christ*, NVwZ 2009, 1333 (1335), *Gröpl*, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen, S. 16 ff.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 49; *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 51; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 46. Edition Stand 15.2.2021, Art. 109 Rn. 80; *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 3. Aufl. 2020, § 1 Rn. 182. –

Diese Sichtweise kann die besseren Argumente für sich reklamieren. Das Grundgesetz spricht nur davon, dass die Länder Regelungen „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ treffen. Von einer Regelung „in ihren Verfassungen“ ist nicht die Rede. Wenn das Grundgesetz die Verfassungsautonomie der Länder hätte weiter beschränken sollen, wäre eine explizitere Regelung zu erwarten gewesen.

Eine grundgesetzliche Pflicht, die Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen aufzunehmen, besteht daher nicht.

III. Wirkungen einer Änderung der Landesverfassung

Umgekehrt wäre eine derartige Änderung der Landesverfassung aber zulässig.

Den materiell-rechtlichen Spielraum für den einfachen Haushaltsgesetzgeber würde sie jedoch nicht verändern. Sofern ein Landeshaushalt die grundgesetzliche Schuldenbremse nicht einhalten sollte, wäre er ohnehin grundgesetzwidrig. Prozessual könnte das vor dem BVerfG im Wege einer abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 I Nr. 2 BVerfGG geltend gemacht werden. Als Antragsteller kämen allein die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestags in Betracht.

– Anders wäre dies nur, wenn es das Phänomen der „in die Landesverfassung hineinwirkenden Bundesverfassung“ gäbe, nach der das Grundgesetz den Landesverfassungsgerichten als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab zur Verfügung stehen soll. Zudem müsste Art. 109 III GG zu diesem hineinwirkenden Recht gehören. Richtigerweise ist jedoch schon die Rechtsfigur abzulehnen (Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, Zugleich ein Beitrag zum Phänomen der in die Landesverfassung hineinwirkenden Bundesverfassung, 1993, S. 100-182). Eine landesverfassungsgerichtliche Überprüfung der Landeshaushalte am Maßstab der grundgesetzlichen Schuldenbremse scheidet daher aus. –

Die Möglichkeit eines Normenkontrollantrags durch die o.g. Antragsberechtigten bliebe bestehen, wenn es zu der hier vorgeschlagenen Verfassungsänderung käme.

Eine Aufnahme in die Landesverfassung hätte in der Tat zur Folge, dass so die Möglichkeit einer Normenkontrolle auf Landesebene – etwa durch 1/3 der Mitglieder des Landtags, vgl. Art. 75 Nr. 3 NRWVerf. – geschaffen würde. Ob man das als wünschenswert erachtet, ist eine der juristischen Bewertung entzogene Frage politischer Deziision. Eine grundgesetzliche Pflicht zur Änderung der Landesverfassung besteht auch unter dem Aspekt erleichterter Kontrollmöglichkeiten nicht.


IV. Zum Inhalt einer möglichen Verfassungsänderung

Der Gesetzentwurf entspricht dem Formulierungsvorschlag von *Waldhoff*, den er in einem Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen zu Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Information 16/249) unterbreitet hat. Sofern eine von der erforderlichen Mehrheit getragene politische Absicht bestehen sollte, eine Regelung zur Schuldenbremse in die Landesverfassung aufzunehmen, wäre die Umsetzung des Vorschlags von *Waldhoff* ein gut gangbarer Weg.

V. Zusammenfassung

Die Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen in der hier vorgeschlagenen Weise ist zulässig, aber nicht geboten. Sie hätte zusätzliche Möglichkeiten einer Normenkontrolle zum VerfGH NRW zur Folge. Den grundgesetzlichen Vorgaben genügt jedoch schon die bestehende Regelung in der Landeshaushaltsordnung.

Mit freundlichen Grüßen


(Professor Dr. Christian von Coelln)