

11.02.2025

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)

A Problem

Mit der Änderung des Grundgesetzes (GG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) hat der Bund die Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) verfassungsrechtlich verankert. Notwendige Folgeeregungen wurden mit dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 (BGBl. I. S. 2702) auf einfachgesetzlicher Ebene umgesetzt. Kernstück der Föderalismusreform II ist die in Artikel 109 Abs. 3 GG verankerte Schuldenregel. In dieser wird für Bund und Länder der Grundsatz festgeschrieben, dass die jeweiligen Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Für den Haushalt des Bundes ist dieser Regel bereits dann entsprochen, wenn das strukturelle Defizit 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreitet. Für die Länder hingegen ist keine strukturelle Verschuldung möglich. Abweichungen von diesem Grundsatz sind für eng gefasste Ausnahmen (Stabilisierung der Konjunkturentwicklung, Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notsituationen) zulässig.

Bislang ist in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung keine Regelung zur Schuldenbremse enthalten. Einfachgesetzliche Regelungen zum Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten, zu Ausnahmesituationen sowie zur sogenannten Konjunkturkomponente sehen §§ 18 ff. Landeshaushaltsordnung (LHO) vor.

Die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse wirkt aufgrund ihres Verfassungsrangs direkt gegenüber dem Landeshaushaltsgesetzgeber. Ihre Einhaltung ist jedoch aufgrund der fehlenden Verankerung in der Landesverfassung nicht durch eine abstrakte Normenkontrolle auf Antrag von Mitgliedern des Landtags Nordrhein-Westfalen durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) überprüfbar (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 14.01.2025, VerfGH 34/24).

B Lösung

Verankerung einer Regelung zur Begrenzung der Neuverschuldung in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung:

In Artikel 83 der Verfassung für Nordrhein-Westfalen wird der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichenden Haushalts festgeschrieben.

Datum des Originals: 11.02.2025/ausgegeben: 13.02.2025

Eine Kreditaufnahme ist nur noch in eng begrenzten Ausnahmesituationen zulässig, nämlich zum Ausgleich von konjunkturellen Einbrüchen im Rahmen einer symmetrischen Konjunkturkomponente sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

C Alternativen

Keine.

D Finanzielle Auswirkungen

Keine.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und Finanzlage der Gemeinden und Kommunen

Keine.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Befristung

Eine Befristung wird nicht vorgenommen.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)

Artikel 1 Änderung der Landesverfassung

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 644), wird wie folgt geändert:

Artikel 83 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 83

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

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

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

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

(5) Absatz 1 gilt auch für

1. rechtlich unselbständige Sondervermögen des Landes,

Auszug aus den geltenden Bestimmungen

Verfassung für das Land Nordrhein- Westfalen

Artikel 83

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. 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.

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

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

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

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1, 5 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. 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. Zwölf der sechzehn Bundesländer haben bereits in ihrer Verfassung von dieser Ausgestaltungsmöglichkeit Gebrauch gemacht.

Ziel dieses Gesetzesentwurfs ist es, das Land zu verpflichten, ungeachtet der Einnahme- und Ausgabeverantwortung des Landtages und der Landesregierung seinen Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Denn nur die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung kann eine effektive Durchsetzung der Schuldenbremse garantieren und damit dem Ziel des Art. 109 Abs. 3 GG gerecht werden, wirksam die Neuverschuldung zu bremsen. Gleichzeitig dient die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung grundlegenden Verfassungsprinzipien: Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Kontrolle.

Dies rührt vor allem daher, dass nur eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung es ermöglicht, die Einhaltung der Schuldenbremse durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen überprüfen zu lassen. Denn Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof ist weder das Grundgesetz noch einfaches Landesrecht, sondern grundsätzlich nur Landesverfassungsrecht.¹ Dies hat eine entscheidende Konsequenz: Nur durch die Eröffnung des Weges zum Landesverfassungsgericht hat die jeweilige Opposition im Landtag die Möglichkeit, den Landeshaushalt auf die Einhaltung der Schuldenbremse überprüfen zu lassen. Auch eine Regelung im einfachen Gesetz kann eine solche Überprüfung nicht gewährleisten.

Die Konsequenzen des aktuellen gesetzlichen Zustands zeigten sich abermals jüngst in einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW).² Ob die nordrhein-westfälische Landesregierung mit einer Milliarden-Kreditaufnahme gegen die Regeln der Schuldenbremse verstoßen hat, blieb ungeprüft. Denn der VerfGH NRW hielt die abstrakte Normenkontrolle von Mitgliedern der Fraktionen der SPD und FDP des Landtags Nordrhein-Westfalen bereits für unzulässig, weil nicht Landesverfassungsrecht betreffend.

Hintergrund des Verfahrens war eine Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2023 aufgrund der Folgen des Ukraine-Kriegs, die nach einem Beschluss des Landtags Nordrhein-Westfalen eine außergewöhnliche Notsituation darstellen sollten. Dies habe nach Auffassung der Landtagsmehrheit ausnahmsweise die Kreditaufnahme von bis zu fünf Milliarden Euro erlaubt, die ab 2024 innerhalb von 25 Jahren wieder getilgt werden sollten. Gegen diese Ermächtigung richteten sich die oppositionellen Landtagsfraktionen der SPD und FDP. Sie sind der Meinung, Kreditermächtigung und Tilgungsregelung verstoßen gegen die für den Haushaltsgesetzgeber verbindliche Schuldenbremse.

Ob der Haushalt gegen die Schuldenbremse verstößt, wurde vom Gericht nicht überprüft, weil es keine Regelung auf Ebene des Landesverfassungsrechts dazu gebe.

¹ Vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung NRW, 2010, Art. 75 Rn. 15 ff.: Anderes gilt nur für solche Normen des Grundgesetzes, die der Landesverfassungsgeber ausdrücklich rezipiert hat, sowie für Kompetenznormen des Grundgesetzes.

² VerfGH NRW, Urteil vom 14.01.2025 – VerfGH 34/23.

Die Schuldenbremse ist in Art. 109 Abs. 3 GG normiert. Sie hat damit Verfassungsrang. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse ist auch für die Länder verbindlich. Die Schuldenbremse ist in Nordrhein-Westfalen aber nicht in der Landesverfassung verankert, sondern in der Landeshaushaltsordnung geregelt. Der Verfassungsgerichtshof ist allerdings lediglich dazu berufen, über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung zu befinden, nicht über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit einfachen Gesetzen ohne Verfassungsrang. Eine inhaltliche Entscheidung zur Vereinbarkeit des Haushalts 2023 mit den Anforderungen der Schuldenbremse erfolgte im Urteil des VerfGH NRW vom 14.01.2025 daher nicht.

Durch die Möglichkeit, eine Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen zu beantragen, wird sichergestellt, dass die Einhaltung der Schuldenbremse einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden kann und Verstöße zum Verdikt der Verfassungswidrigkeit sowie ggf. zu einstweiligen Anordnungen führen. Ohne diese Möglichkeit der Opposition auf Landesebene ist im Regelfall zu erwarten, dass die dann alleine auf Bundesebene vor dem Bundesverfassungsgericht mögliche Überprüfung nicht erfolgt. Denn anders als die Opposition auf Landesebene, die bereits aufgrund dieser Funktion dazu berufen ist, etwaige Verfassungsverstöße der Mehrheit verfassungsgerichtlich überprüfen zu lassen, werden die Antragsberechtigten auf Bundesebene regelmäßig aus politischem Kalkül oder Desinteresse auf eine Antragstellung verzichten. Verstöße gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG würden somit erst gar nicht festgestellt. Dies zeigt, dass die abstrakte Normenkontrolle vor dem Landesverfassungsgericht auch der effektiven Durchsetzung der bundesrechtlichen Schuldenbremse dient.

Erst durch die Aufnahme der bundesrechtlichen Schuldenbremse in das Landesverfassungsrecht erhält die gesamtstaatliche Schuldenbremse somit ihre gerichtlich überprüfbare Dimension.

Anders als Art. 109 Abs. 4 GG, der – durch das Wort „können“ gekennzeichnet – eine reine Ermächtigung enthält, folgt aus dem Wort „regeln“ ein verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsauftrag für die Länder.³ Dass die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG selbst bei fehlender Landesregelung automatisch für das Land Nordrhein-Westfalen gilt, ändert daran nichts. Denn auch bei dem vom Bundesverfassungsgericht eindeutig als Regelungsauftrag anerkannten Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG a.F. galt die verfassungsrechtliche Schuldenregel, obwohl eine gesetzliche Regelung fehlte.⁴ Entscheidend ist, dass neben dem Grundsatz weitere Einzelheiten der Präzisierung bedürfen. So ist es auch hier: Wie in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG a.F. geht auch das Regelungskonzept des Art. 109 Abs. 3 GG erkennbar davon aus, dass die Schuldenbremse für das Landesrecht durch den Gesetzgeber ausgestaltet wird. So wird in der Begründung zur Verfassungsänderung der Regelungsspielraum des Landesgesetzgebers „zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der

³ Einen Regelungsauftrag bejahend: Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 113 (unter richtigem Hinweis darauf, dass das Landesrecht daher – anders als von Huber, NdsVbl. 2011, 233 (238) behauptet, keine „Symbolgesetzgebung darstellt“); Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 79 f. sowie Art. 143d Rn. 10; Tappe, Kreditbezugsregeln im Bundesstaat: Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, JöFin 2009, 417 (432); s. auch Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 109 Rn. 78 f.; Bravidor, Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern, in: Hetschko/Pinkl/Pünder/Thye (Hrsg.), Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, 2012, S. 11 (32).

⁴ Vgl. BVerfGE 79, 311 (352): Die gesetzliche Ausgestaltung war nur zur „vollen“ Realisierung erforderlich – insbesondere zur Klärung des Begriffs der Investitionen, nicht aber für die grundsätzliche Geltung des Regelungsgehalts der Art. 115 Abs. 1 S. 2, 109 Abs. 2 GG.

zulässigen Kreditaufnahme⁵ explizit genannt. Auch ist eine Erfüllung der grundgesetzlichen Schuldenbremse nur dann realistisch, wenn die Länder ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechend anpassen. Der Regelungsauftrag der Verfassung an den Landesgesetzgeber bezieht sich also nicht auf eine bloße Wiederholung der Grundregel „keine Nettokreditaufnahme“, sondern auf die nähere Ausgestaltung und Umsetzung der neuen Schuldenregel.

Schließlich ist eine Schuldenbremse aus einem weiteren Grund das Paradebeispiel für eine Regelung, die auf Verfassungsebene erfolgen sollte: Sie dient – zumindest auch – dem Schutz zukünftiger Generationen vor einer Einengung ihrer Handlungsfreiheit durch Zins- und Tilgungslasten.⁶

Zukünftige Generationen werden jedoch im politischen Prozess nicht oder nur unzureichend repräsentiert. Gleichzeitig neigt der politische Prozess dazu, Schulden aufzunehmen, weil so die eigenen Handlungsmöglichkeiten erweitert werden. Die Interessen zukünftiger Generationen können deshalb nicht mit den üblichen politischen Mitteln – dem Ringen um die jeweilige Mehrheit – geschützt werden.

Der aktuelle politische Prozess muss vielmehr zum Schutz zukünftiger politischer Prozesse – und damit letztlich zum Zweck des Selbstschutzes – eingeschränkt werden.⁷ Diese Selbstbindung ist nur durch Verfassungsrecht möglich. Das erklärt, warum nicht nur der Bund seine eigene Schuldenbremse auf Verfassungsebene geregelt hat (Art. 115 GG), sondern auch zwölf Länder. Auch der europäische Fiskalpakt spricht davon, dass eine Regelung „vorzugsweise auf Verfassungsebene“ erfolgen soll.⁸

Die mit einstimmigem Beschluss vom 11. Juli 2013 vom Landtag eingesetzte Kommission zur Modernisierung des dritten Teils der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (Verfassungskommission), die den Auftrag hatte, unter Hinzuziehung von externen Experten die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen im dritten Teil systematisch zu überprüfen und dem Landtag Ergänzungs- und/oder Streichungsvorschläge für eine moderne, zukunftsfähige Verfassung zu unterbreiten, hatte auch die Fragestellung auf ihrer Agenda, ob und wie eine Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in der Verfassung erfolgen könnte. Auf einen dahingehenden Vorschlag hat sich die Verfassungskommission letztlich jedoch nicht verständigen können, da diese Frage mit den politischen Punkten Quoren, Wahlrecht und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte. Daraufhin wurde in den Jahren 2016 und 2017 über einen Gesetzentwurf der damaligen regierungstragenden Fraktionen von SPD und Grünen beraten (LT-DS 16/13315), welcher mit

⁵ BT-Drucks. 16/12410, S. 12.

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

⁷ Vgl. hierzu auch: Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2562), die bildlich von „Suchtgefährdeten“ sprechen, die „schwierige Passagen besser nehmen, wenn sie sich zu ihrem Schutz selbst binden“. Siehe auch Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2010, Art. 83 Rn. 76.

⁸ Art. 3 Abs. 2 des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 1. Januar 2013 (Fiskalpakt): „Die Regelungen [zum Ausgleich des gesamtstaatlichen Haushalts] werden im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang [Hervorhebung nur hier], oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrages wirksam.“ Diese Regelung findet zwar unmittelbar nur auf die Bundesrepublik Deutschland als „Vertragspartei“ Anwendung. Ihr ist jedoch der Rechtsgedanke zu entnehmen, dass die Einhaltung der Verpflichtungen durch verbindliche Regelungen in den jeweiligen Gebietskörperschaften bewirkt werden sollte und dies vornehmlich durch Verfassungsänderungen zu erreichen ist.

der Änderung des § 18 LHO laut Gesetzesbegründung eine Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das einfache Landesrecht der Landeshaushaltsordnung zum Ziel hatte. Wesentliche Regelungen – beispielsweise zur Bestimmung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens – waren jedoch im Gesetzentwurf nicht enthalten.

Die Fraktionen von CDU und FDP brachten zur zweiten Lesung dieses Gesetzentwurfs am 6. April 2017 einen Entschließungsantrag ein, der unter anderem die Feststellung enthielt, dass nur durch ein verfassungsrechtlich verankertes Neuverschuldungsverbot eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik dauerhaft gewährleistet und gleichzeitig die Oppositionsrechte gewahrt werden (LT-DS 16/14792). Im Ergebnis wurde der Entschließungsantrag abgelehnt und das Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU, FDP und PIRATEN beschlossen.

In der 17. Legislaturperiode wurde unter schwarz-gelber Landesregierung sowohl der § 18 LHO erneut modifiziert als auch die §§ 18a bis 18h LHO neu eingeführt (LT-DS 17/7318). Damit sollte die gesetzgeberische Lücke geschlossen und die damaligen Entwicklungen und Entscheidungen auf Bund/Länder-Ebene im Stabilitätsrat berücksichtigt werden.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Absatz 1 wiederholt den Grundsatz des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG und stellt somit einen Gleichlauf von Grundgesetz und Landesverfassung her. Die Wiedergabe des Wortlautes ermöglicht es zudem, einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufzugreifen und nutzbar zu machen und vermeidet Wertungswidersprüche und Auslegungsbedarfe. Zum anderen wird etwaigen Zweifeln an der Vereinbarkeit der Regelung in der Landesverfassung mit dem Grundgesetz vorgebeugt. Durch die Verwendung der Begrifflichkeit "Haushalt" (statt etwa "Haushaltsplan" wie in anderen landesrechtlichen Regelungen) wird klargestellt, dass sich die Regelung auf den Haushaltsvollzug und nicht nur auf die Aufstellung des Haushalts bezieht.

Absatz 2 ermöglicht, angelehnt an die Formulierung von Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG, die Grundzüge einer Ausnahmeregelung zu Absatz 1. Hinsichtlich der Konjunkturausnahme sind technische, volkswirtschaftlich determinierte Regelungen zu treffen, die durch den einfachen Gesetzgeber im Detail ausgeprägt werden sollen und einer gewissen Dynamik unterliegen können, die eine verfassungsrechtliche Regelung nicht angezeigt wirken lassen. Denn sowohl die Abweichung von der Normallage als auch der symmetrische Ausgleich soll sich nach volkswirtschaftlichen Indikatoren richten. Entsprechende einfachgesetzliche Regelungen sind bereits in §§ 18 ff. LHO enthalten.

Absatz 3 enthält eine Ausnahmeregelung für Notsituationen und stellt klar, dass Kredite nur zum Zweck und in einem Umfang aufgenommen werden dürfen, die Handlungsfähigkeit des Staates sicherzustellen.

Absatz 4 stellt klar, dass sich das Land bei der finanziellen Ausstattung der Kommunen wegen der Schuldenbremse nicht auf fehlende Leistungsfähigkeit im Sinne von Art. 79 berufen kann. Durch die Aufnahme von Art. 78, 79 wird außerdem klargestellt, dass die Selbstverwaltungsgarantie und das Konnexitätsprinzip von den Regelungen zur Schuldenbremse unberührt bleiben. Da das Land aufgrund seiner Verantwortung aus Art. 109 Abs. 2, 5 GG, in Rahmen derer die Haushaltsdefizite der Kommunen dem Land zugerechnet werden, haftet, besteht ein gemeinsames Interesse von Land und Kommunen, die kommunale Verschuldung gering zu halten.

Durch Absatz 5 wird ein Umgehungsverbot normiert, das die missbräuchliche Auslagerung von Defiziten auf selbstständige juristische Personen, Nebenhaushalte, Sondervermögen und sonstigen gezielten Umgehungen der Schuldenbremse verhindern soll.

Das in Absatz 6 festgesetzten Quorum berücksichtigt, dass es sich bei Konjunkturkrediten um eine von der Verfassung gebilligte Ausnahme handelt und somit das Erfordernis einer verfassungsändernden Mehrheit zu hoch ansetzen würde. Zudem würde dies in der Praxis zu einer erheblichen Einschränkung der Anwendbarkeit führen und damit dem Zweck einer flexiblen Reaktion auf Konjunkturschwankungen konterkarieren. Durch das gewählte Quorum wird den Landtagsmitgliedern die Besonderheit und der Ausnahmecharakter der Aufnahme von Konjunkturkrediten vor Augen geführt, indem sich die die Regierung tragende Mehrheit vollständig versammeln muss. Zudem wird durch das Mehrheitserfordernis kompensiert, dass die aufgrund der notwendigen Dynamik einfachgesetzlich ausgestalteten inhaltliche Kriterien für die Konjunkturausnahme nicht in der Verfassung geregelt sind. Auch im Sinne der Verantwortungsklarheit wird durch das Mehrheitserfordernis eine klare Zuordnung von Verantwortung realisiert.

Absatz 7 sieht vor, dass weitere Bestimmungen auf einfachgesetzlicher Ebene zu regeln sind. Dies betrifft insbesondere das Verfahren zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung die Anwendung eines Kontrollkontos sowie die konkrete Ausgestaltung der Umgehungsverbote in den in Absatz 5 definierten Fällen. In §§ 18 ff. LHO sind bereits entsprechende Regelungen enthalten. Zu den Umgehungsverboten in Absatz 5 Nummer 2 und 3 bedarf es jedoch weiterer einfachgesetzlicher Konkretisierungen.

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Henning Höne
Marcel Hafke
Ralf Witzel
Dirk Wedel

und Fraktion