



DIALOG ZUR ZUKUNFT DER LANDESVERFASSUNG NRW

Informationen & Impressionen 3 | August 2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen stand im Mittelpunkt des dritten „Dialogs zur Zukunft der Landesverfassung NRW“, zu dem das Landesbüro NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) am 20. April 2015 in die Villa Horion nach Düsseldorf einlud. Besonders herzlich möchten wir uns bei den rund 30 Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Wissenschaft bedanken, die sich mit großem Engagement an dem Dialog beteiligten und so zu einer spannenden und bereichernden Diskussion beigetragen haben. Auch in dieser Runde gab es einen intensiven Gedankenaustausch, der eine wichtige Unterstützung für die Arbeit der Verfassungskommission zum Thema Schuldenbremse in NRW darstellte.

Die vorliegende, dritte Ausgabe des Rundbriefs zum Verfassungsdialo g fasst für Sie die Impressionen und

Informationen des letzten Forums zusammen und darf gerne als Anstoß für die weitere Beteiligung am Prozess der Verfassungsreform verstanden werden. Sie finden darin eine kurze Skizzierung des stattgefundenen Dialogs (Impressionen) und die Zusammenfassungen zweier Gutachten, die von den beiden Experten *Andreas Meyer-Lauber* und *Professor Dr. Joachim Wieland* präsentiert wurden.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre und freuen uns auf eine weitere Runde des Dialogs zur Zukunft der Landesverfassung in NRW.

Mit freundlichen Grüßen

Petra Wilke

Leiterin des Landesbüros NRW
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Inhalt

Vorwort	1
„Zukunft der Landesverfassung NRW – Landesverfassung NRW der Zukunft“	
Drittes Forum am 20. April 2015 in der Villa Horion, skizziert von: Andreas Meyer-Lauber und Professor Dr. Joachim Wieland	2

Impressum

Impressionen

Zukunft der Landesverfassung NRW – Landesverfassung NRW der Zukunft

Dritter FES-Dialog zur Zukunft der Landesverfassung NRW

am 20. April 2015 in der Villa Horion

Die Umsetzung der Schuldenbremse in NRW ist ein schwieriges Thema. Dies machte *Hans Willi Körfges*, MdL und Sprecher der SPD-Fraktion in der Verfassungskommission, gleich zu Beginn seines Grußwortes an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am dritten FES-Dialog zur Zukunft der Landesverfassung NRW deutlich. Mit der Absicht, der Landesregierung und der rot-grünen Koalition eine unsolide Finanzpolitik vorzuwerfen, überdeckten insbesondere bei der Frage „Wie gehen wir mit der Schuldenbremse im Land NRW um?“ Überlegungen zu Parteitaktik und zum anstehenden Wahlkampf die Behandlung von Sachfragen. So dankte *Hans Willi Körfges* insbesondere für die Gelegenheit, in dieser Runde von gut 30 Expert_innen aus Politik und Wissenschaft, die am Nachmittag des 20. April auf Einladung des Landesbüros NRW der FES in die Villa Horion nach Düsseldorf gekommen waren, fachlich über die komplexen Fragen dieses Themenblocks sprechen und nach guten Lösungen für das Land suchen zu können.

Er machte deutlich, dass die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz, die ab 2020 auch von den Ländern eingehalten werden müsse, es notwendig mache, sich mit ihrer Umsetzung in NRW zu befassen. Mit vier dazu wichtigen Fragen richtete sich *Hans Willi Körfges* an die Teilnehmer_innen: Erstens, welche Rolle soll den Kommunen in Anbetracht der Schuldenbremse zukommen? Zweitens, wenn die Schuldenbremse in die Verfassung aufgenommen wird, hat dies Auswirkungen auf die Haushaltsmodelle, etwa die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik? Sollte es sinnvollerweise Möglichkeiten zu Sanktionen geben? Und viertens, wie kann man sicherstellen, dass trotz Schuldenbremse wichtige Zukunftsinvestitionen getätigt werden?

Bevor das Plenum gefragt war Stellung zu diesen und weiteren Fragen zu nehmen, stellten *Professor Dr. Joachim Wieland*, Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und *Andreas Meyer-Lauber*, Vorsitzender des DGB Nordrhein-Westfalen zwei Gutachten als Einführung in die Hauptpunkte des Themenkomplexes vor. *Professor Dr. Joachim Wieland*, der schon als Sachverständiger von der Verfassungskommission angehört worden war, skizzierte die Hauptargumente des von ihm für diesen Anlass verfassten Rechtsgutachten „Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen“. Er betonte, dass er der Schuldenbremse immer skeptisch gegenüber gestanden habe. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sei die Schuldenbremse ein Fremdkörper in der Verfassung, welche normalerweise Staatsorganisation und Grundrechte kodifiziere, aber keine Haushaltspolitik mache. Aus dieser Perspektive, und um zu verhindern, dass die Haushaltspolitik des Landes zu einer juristischen Frage würde, würde er „wenn die Stunde null wäre“ dafür plädieren, auf die Schuldenbremse zu verzichten und stattdessen eine vernünftige Haushaltspolitik zu machen. Da man die Stunde null jedoch schon überschritten habe, müsse man die Schuldenbremse doch in NRW aufnehmen.

Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse gilt zwar ab 2020 auch für die Länder, diese haben jedoch laut Grundgesetz die Möglichkeit, spezielle Ausnahmeregelungen von der Linie des Bundes, beispielsweise in außergewöhnlichen Notsituationen, zu formulieren. Seiner Meinung nach solle NRW von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Zu der Überlegung, ob diese Regelungen verfassungsrechtlichen Rang haben sollten oder in einfachen Gesetzen normiert werden könnten, riet *Professor*

Dr. Joachim Wieland, eine Grundsatzregelung möglichst ähnlich zu der grundgesetzlichen Formulierung in die Landesverfassung aufzunehmen, weitere Regelungen aber in einfachen Gesetzen festzuschreiben. Unter den bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, so argumentierte er, eröffne eine grundsätzliche Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung Handlungsspielräume, die dann durch einfache Gesetze ausgestaltet werden könnten. Im Weiteren ging *Professor Dr. Joachim Wieland* auf die schwierige Rolle der Kommunen ein. Die Schuldenbremse gelte nur für den Bund und die Länder, nicht aber für die Kommunen. Der Sorge, dass das Sparen der Länder folglich zu Lasten der Kommunen ginge, entgegnete *Professor Dr. Joachim Wieland*, dass die Landespolitik die Selbstverwaltung der Kommunen nicht beeinflussen dürfe. Außerdem könne das Land der Schuldenbremse praktisch ausweichen. Da die Schuldenbremse nur für das Land und seine Körperschaften gelte, nicht jedoch für rechtlich selbstständige Institutionen, dürften diese weiter Kredite aufnehmen. Zur Frage nach Sanktionen bei Nichteinhaltung einer landesverfassungsrechtlichen Regelung zur Schuldenbremse zeigte sich *Professor Dr. Joachim Wieland* skeptisch. Er halte diese für politisch unrealistisch.

Im Anschluss stellte *Andreas Meyer-Lauber* das vom DGB Nordrhein-Westfalen beim Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in Auftrag gegebene Gutachten „Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten“ vor, das sich dem Thema vom ökonomischen Standpunkt nähert. *Andreas Meyer-Lauber* machte zunächst deutlich, dass die Umsetzung der Schuldenbremse auch in der Gewerkschaft für heftige Diskussionen Sorge. Drei Hauptkritikpunkte seien, dass die Schuldenbremse erstens vor allem die Gefahr der unzureichenden Staatsfinanzierung mit sich bringe, die durch eine ungerechte Steuerpolitik noch verstärkt werde. Zweitens, so zitierte er *Gustav Horn*, Leiter des IMK, sei die Schuldenbremse „in der Krise zu hart, im Boom zu weich“. Und drittens greife die Schuldenbremse in politische Entscheidungen ein und entzöge somit die Haushaltspolitik der politischen Verantwortung.

Ähnlich wie schon *Professor Dr. Joachim Wieland* rät das Gutachten des IMK jedoch mit Blick auf die durch die Bundesregelung geschaffene Situation auch zur Aufnahme der Schuldenbremse in die NRW-Verfassung; allerdings in einer Form, die größtmögliche Flexibilität erlaube. Da die Vorhersagen wirtschaftlicher Entwicklungen mit vielen Ungewissheiten einhergehen und somit immer unsicher blieben, sollte die Politik möglichst viel Handlungsspielraum behalten. Nur so könne sie von Situation zu Situation Entscheidungen treffen und antizyklisch handeln. Es werde jedoch davon abgeraten, dasselbe Konjunkturbereinigungsverfahren zu verwenden wie im Bund. Stattdessen schlägt das Gutachten ein Steuertrendverfahren als Grundlage vor, das zusammen mit einem Kontrollkonto eingeführt werden soll. *Andreas Meyer-Lauber* betont, dass es sinnvoll wäre, verschiedene mögliche Regelungsmodelle für NRW durchzurechnen, bevor der Landtag dazu eine Entscheidung treffe. Das Verfahren solle außerdem der regelmäßigen Evaluation unterliegen und durch einfache Gesetze anpassbar sein. In Bezug auf die Kommunen gab *Andreas Meyer-Lauber* zu bedenken, dass deren finanzielle Ausstattung besonders wichtig seien, da Kommunen die Hauptakteure staatlicher Investitionen seien. Im Gutachten fände sich daher die Idee für spezielle Zwecke über Sonderhaushalte, zum Beispiel einen kommunalen Entschuldungsfonds als Garant für die kommunale Finanzierung und als Lösung für Investitionen trotz Schuldenbremse, nachzudenken. Abschließend zur Frage nach Sanktionen sagte *Andreas Meyer-Lauber* schlicht: „In der Politik gibt es für uns eine einfache Sanktion – und das sind Wahlen“.

Professor Jochen Dieckmann, der auch das dritte FES-Forum zur Zukunft der Landesverfassung NRW wieder moderierte, dankte den Referenten für die Darstellung der Sachverhalte, ihre Stellungnahmen und insbesondere dafür, dass sie die politischen Implikationen der verschiedenen Regelungsmöglichkeiten aufgezeigt hatten. Die dann eröffnete Diskussion im Plenum begann mit Rückfragen an die Referenten zu den genauen Gründen, die dafür sprächen, die Schuldenbremse in die Verfassung aufzunehmen und die gleiche Formulierung wie

im Grundgesetz zu wählen. Immerhin habe die Regierung mehr Handlungsspielraum, wenn die Schuldenbremse einfach gesetzlich geregelt wäre und jede neue Regierung könne dann festlegen, was sie unter der Schuldenbremse versteht. *Professor Dr. Joachim Wieland* erwiderte, dass generell natürlich beide Regelungen, in der Verfassung und im Gesetz, möglich seien. Er habe jedoch zur verfassungsrechtlichen Normierung geraten, schon allein um sich wiederholende Verfassungsstreitigkeiten in Karlsruhe zu vermeiden. Bei einer Aufnahme in die NRW Verfassung könnten diese, falls notwendig, beim Verfassungsgerichtshof in Münster ausgetragen werden. Außerdem sei in Karlsruhe die Hürde eine landesverfassungsrechtliche Regelung zu verwerfen höher als bei einem Landesgesetz. Dem fügte *Hans Willi Körfges* hinzu, dass eine Verankerung in der Landesverfassung auch aus dem Grund klug sein könnte, um dem Vorwurf entgegenzutreten zu können, die Bundesschuldenbremse würde nicht eingehalten. Die Formulierung betreffend betonte *Professor Dr. Joachim Wieland* sein Argument, dass eine bundesgleiche oder zumindest – ähnliche Formulierung deutliche mache, dass NRW von den Ausnahmeregeln Gebrauch machen und die gegebenen Handlungsspielräume in vollem Umfang nutzen wolle. Auf den Einwand, die Schuldenbremse sei ein ungeliebtes Erbe und man solle anstreben diese auf Bundesebene abzuschaffen und daher diese nicht auch noch in der Landesverfassung festlegen, wurde mit Schmunzeln erwidert, dass eine Abschaffung im Bund sehr unwahrscheinlich sei, zumal auch dieser durch die Vorgaben des Maastricht-Vertrags und des Fiskalpakts vertraglich festgelegt sei. Alternativ wurde vorgeschlagen, man solle sich im Bund gegen die momentane Steuerregelung wenden und zum Beispiel die Wiedereinführung der Vermögenssteuer anstreben.

Eine der zentralen Fragen der Diskussion betraf die staatlichen Investitionen: Wie könne man unter den Rahmenbedingungen der Schuldenbremse eine vernünftige Investitionspolitik gewährleisten? Ein Einwurf aus dem Plenum bemerkte, dass das Thema der Steuereinnahmen in der ganzen Diskussion zur Schuldenbremse nur wenig Beachtung

fände. Es gäbe doch noch eine ganze Reihe Möglichkeiten wie das Land zu mehr Steuereinnahmen kommen könne, um die Politik gestaltunfähig zu halten. Dem entgegen wurde argumentiert, dass eine stärker auf Einnahmen gerichtete Politik in NRW durch den föderalen Steuerwettbewerb dazu führen würde, dass Steuerzahler abwanderten. Auch wurde nach möglichen Instrumentarien gefragt, wie sie dem Bund zur Verfügung stehen und über die Möglichkeiten bei den Kommunen gesprochen. Ein wichtiger Aspekt, den *Professor Dr. Joachim Wieland* deutlich machte, war, dass die Einführung der Schuldenbremse das Land nicht zur Privatisierung zwänge, nur weil es selber keine Schulden mehr machen dürfe. Rechtlich vom Land unabhängige, also rechtsfähige, Organisationen könnten weiter Kredite aufnehmen. Juristisch, so erörterte *Professor Dr. Joachim Wieland*, sei das kein Problem, es stelle sich dabei jedoch die Frage der politischen Gestaltung. Als Instrumentarium zur Sicherung der Finanzen der Kommunen wurde über die Einführung eines kommunalen Entschuldungsfonds nachgedacht, wie es das Gutachten des IMK vorschlägt. Diese Idee wolle die Verfassungskommission in ihre Arbeit aufnehmen.

In einem weiteren Themenblock diskutierte das Plenum das Verfahren zur Schuldenbremse. *Andreas Meyer-Lauber* machte noch einmal deutlich, dass das Verfahren auf keinen Fall in die Verfassung aufgenommen werden solle, sondern einfach gesetzlich zu regeln sei. Er wiederholte seine Empfehlung zum Steuertrendverfahren, weil dieses monatsnah und einfach aufzuführen sei. Zusätzlich solle ein Ausgleichskonto eingeführt werden, um Handlungsspielräume in der Krise zu haben. Außerdem solle eine Revisionsklausel eingeführt werden, um Ergänzungen und Änderungen vornehmen zu können, wenn bessere Berechnungsverfahren entwickelt werden. Zwei Rückfragen gab es zu dem Begriff der „Notlage“, als einer Situation, in der von den Regelungen der Schuldenbremse abgewichen werden darf und zu der Frage, ob sich die Schuldenbremse auf den Haushaltsentwurf oder den -vollzug beziehe. Laut Grundgesetz dürfe eine Ausnahmeregelung nur für Naturkatastrophen oder „außergewöhnliche Notsituationen, die sich

der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ Anwendung finden. Es liege eben in ihrer Natur, dass diese unvorhersehbar und daher nicht genauer festzulegen seien. Was die zweite Frage betreffe, so gehe man vom Schluss des Haushaltsentwurfs aus.

Im letzten Teil der Veranstaltung informierten *Hans Willi Körfges* und *Professor Dr. Rainer Bovermann*, Vorsitzender der NRW Verfassungskommission, die Anwesenden über den weiteren Verlauf der Arbeit der Verfassungskommission. Man plane bis zur Sommerpause den Themenkorb IV „Verfassungsgerichtshof“ zu bearbeiten und ein Symposium zur Vorstellung der bisherigen Ergebnisse zu veranstalten. Das Ziel sei es, im November 2015 in der

Verfassungskommission Beschlüsse zu fassen und mit der Erarbeitung der Berichte zu beginnen und Handlungsempfehlungen auszusprechen. Das anschließende Gesetzgebungsverfahren soll im Sommer 2016 abgeschlossen sein.

Zum Schluss bedankte sich *Professor Jochen Dieckmann* für die informative und spannende Diskussion zur Unterstützung der Arbeit der Verfassungskommission. Insbesondere sprach er seinen Dank den beiden Referenten für die Vorstellungen zweier sehr guter Gutachten aus. Beide machten sehr deutlich, dass es bei der Umsetzung der Schuldenbremse in NRW nur das Ziel geben könne, in den gegebenen Rahmenbedingungen möglichst große Handlungsspielräume für die Politik zu erhalten.

ISBN 978-3-95861-578-6

