

Regelungsort der Schuldenbremse auf Landesebene

Stellungnahme für die Fachtagung „Landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse“ des Finanzsenators von Berlin am 1. Oktober 2018

Dr. Norbert Walter-Borjans, Staatsminister a.D. (ehem. FM NRW)

Nordrhein-Westfalen hat mit Beschluss des Landtags im April 2017 eine landesrechtliche Umsetzung der grundgesetzlich vorgeschriebenen Schuldenregel vorgenommen. Diese Umsetzung erfolgte durch die Änderung des § 18 Abs.1 der Landeshaushaltsordnung (LHO).

Damit wurde eine jahrelange Debatte darüber, wie die „Schuldenbremse“ im Landesrecht zu regeln sei, zu einem vorläufigen Abschluss gebracht.

Der Verzicht auf die Verankerung der Schuldenregel in der Landesverfassung ergab sich erst in der Schlussphase dieser Debatte. Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Landesregierung von 2012 stand die Absichtserklärung, die Schuldenbremse in der Landesverfassung zu verankern. Dabei lag die besondere Betonung darauf, die Kommunen des Landes vor einer Rolle als Ausfallbürge zu schützen.

Auch die damalige Landtagsopposition forderte eine landesgesetzliche Regelung mit Verfassungsrang – besonders deshalb, weil CDU und FDP monierten, im Fall eines Verstoßes gegen das Verbot der Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich keine Klagebefugnisse beim Verfassungsgerichtshof des Landes zu haben.

Unter anderem zu diesem Zweck hat der Landtag 2013 eine Verfassungskommission eingesetzt. Wegen unterschiedlicher Auffassungen zu anderen Themen der Kommission war eine Einigung über die Änderung der Landesverfassung bis zum Ende der Legislaturperiode 2012-2017 nicht absehbar. Deshalb entschloss sich die Landtagsmehrheit schließlich zu einer einfachgesetzlichen Regelung, die im April 2017 verabschiedet wurde.

Politisch wurde die Zeit ohne eine landesrechtliche Regelung von Seiten der Opposition dahingehend genutzt, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, dass Landesregierung und Landtagsmehrheit in Nordrhein-Westfalen keine Schuldenbremse für das Land gelten lassen wollten.

Im Rahmen von Anhörungen des Landtags und zahlreichen öffentlichen Erklärungen wurde immer wieder betont, dass

- das Verbot der Kreditaufnahme zum strukturellen Haushaltsausgleich ab 2020 unabhängig von einer landesgesetzlichen Regelung gilt, weil sie im Grundgesetz steht. Daran änderte auch die kritische Position der Landesregierung und

ihres Finanzministers an der Sinnhaftigkeit der konkreten Grundgesetzregelung von 2009 nichts.

- eine Konkretisierung auf Landesebene die Voraussetzung dafür ist, die im Grundgesetz genannten Ausnahmetatbestände überhaupt nutzen zu dürfen,
- Konkretisierungen nötig sind, um auch zukünftig investieren zu können (Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, StraßenNRW, Frage der Behandlung von Sondervermögen) und ggfs. auch mit Rückschlägen durch Bundesgesetze fertig werden zu können, die zu hohen Einnahmeausfällen in den Ländern führen (s. etwa die von Rheinland-Pfalz dazu vorgenommene Regelung).
- die erforderlichen Regelungen auf der Landesebene zur Not auch einfachgesetzlich erfolgen können, wenn eine verfassungsänderte Mehrheit nicht zustande kommt oder andere Gründe dagegen sprechen.

Der vom Landtag Nordrhein-Westfalen angehörte Gutachter Prof. Wieland vertrat sogar die Auffassung, dass die grundgesetzliche Regelung überhaupt nicht zu einer Umsetzung in Landesrecht zwingt.

(Zitat aus dem Wieland- Gutachten für den Landtag NRW vom 26.2.2015: „Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG überlässt den Ländern die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für ihre Haushalte. Das Grundgesetz verpflichtet das Land Nordrhein-Westfalen also nicht dazu, eine Ausgestaltungsregelung zu erlassen.“)

Ich bin kein Jurist und will dem nachfolgenden Referenten auch nicht vorgreifen, aber ich weiß, dass Prof. Heintzen in dieser Frage eine andere Meinung vertritt. Auch er weist aber darauf hin, dass es unterschiedliche Sichtweisen geben könne.

Einig waren und sind sich allerdings alle mir bekannten Experten, dass der Verzicht auf jedwede landesgesetzliche Regelung keinen Sinn mache, weil erst die Konkretisierung durch Landesgesetz ermögliche, die im Grundgesetz vorgesehenen engen Spielräume überhaupt auszuschöpfen.

Pros und Cons

Keine landesgesetzliche Regelung war nach Ansicht aller am Entscheidungsprozess Beteiligten in NRW aus den zuvor genannten Gründen die schlechteste Regelung.

Für eine Aufnahme der Schuldenregel in die Landesverfassung sprachen

- die Wahrung der parlamentarischen Rechte der Opposition, gegen einen aus ihrer Sicht gesetzwidrigen Haushalt eine Normenkontrollklage beim Verfassungsgerichtshof des Landes anstrengen zu können,
- ein symbolisch klareres Bekenntnis zur „schwarzen Null“ im Landeshaushalt,
- die Vermeidung von Verfassungsruinen dergestalt, dass in der Verfassung weiter die überholte alte und ab 2020 mit dem Grundgesetz nicht mehr vereinbare Schuldenregel stünde.

Gegen eine Schuldenregel mit Landesverfassungsrang sprachen

- die Tatsache, dass am Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Kredite aufgrund der grundgesetzlichen Regelung so oder so nicht zu rütteln ist und Ausgestaltungsfragen für die Feststellung und Anwendung der Ausnahmetatbestände nicht in eine Verfassung gehören,
- die bisher nicht vorhandenen Erfahrungen mit den Auswirkungen der Schuldenbremse im Härtefall. Der Entscheidung von 2009 war eine lange Debatte darüber vorausgegangen, ob die Kreditaufnahme nicht eher an die Nettoinvestitionen gekoppelt werden müssten oder ob die Länder nicht zumindest ebenso wie der Bund eine an das BIP gekoppelte Rest-Kreditaufnahmeberechtigung behalten müssten. Die jetzt geltende Grundgesetzregel wird zu Konstellationen führen, in denen notwendige Nettoinvestitionen nur mithilfe von rechtsfähigen Sondervermögen vorgenommen werden können. Das wird zu einer Debatte über Neben- oder Schattenhaushalte führen. Die Folgen bis hin zu einer möglichen Anpassung des Grundgesetzes sind jedenfalls nicht so sicher absehbar, dass eine endgültige Formulierung in weiteren sechzehn Verfassungen zu rechtfertigen wäre.

Plädoyer aufgrund der Erfahrungen in NRW

- Die für Nordrhein-Westfalen gewählte Lösung hat auf den ersten Blick aus der Not eine Tugend gemacht.
- Bei näherer Betrachtung spricht einiges dafür, den Auftrag des Grundgesetzes zwar landesgesetzlich zu regeln, das aber nicht zwingend sofort auf dem Weg einer Änderung der Landesverfassung, zumindest nicht im Detail.
- Nicht jede Wirtschaftslage, die schlechter ist als die heutige, ist schon ein Ausnahmetatbestand im Sinne des Grundgesetzes. Es ist absehbar, dass dringend gebotene Investitionen dann zurückgestellt und die Entwicklungschancen eines Landes eingeschränkt werden. In Nordrhein-Westfalen sind der Hochbau, der Verkehrswegebau und der Aufbau neuer Infrastrukturen Beispiele dafür. Der kreditfinanzierte Aufbau von Infrastrukturen wäre keine Verschiebung von Lasten in die Zukunft, wenn den Kreditlasten ein mindestens ebenso hoher Nutzen gegenüberstünde. Bund und Länder müssen Sorge dafür tragen, dass Zukunftsperspektiven nicht durch falsche Regeln verbaut werden oder nur mit Konstrukten genutzt werden können, die eine parlamentarische Kontrolle einschränken.
- Nicht nur eine nachlassende Konjunktur wird Probleme aufwerfen. Auch Entscheidungen des Bundestags, die zu massiven Einnahmeausfällen in den Ländern führen (z.B. Steuersenkungen), gefährden die Handlungsfähigkeit im Rahmen der (ebenfalls grundgesetzlich garantierten) bundesstaatlichen Ordnung. Hierzu haben einige Länder Regelungen getroffen, die von einigen Gutachtern für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten werden. Das Szenario als solches ist jedenfalls ernst zu nehmen. In den Jahren nach der massiven

Steuersenkung zu Beginn des Jahrtausends konnten die erheblichen Einnahmeausfälle aller staatlichen Ebenen nur mit einer ebenso massiven Kreditaufnahme aufgefangen werden. Das wäre künftig nicht mehr möglich.

- Die Debatte in NRW hat im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel 2017 auch gezeigt, dass die wichtige Herausforderung der Sicherstellung finanzieller Handlungsfähigkeit nicht an parteipolitischen Augenblicksüberlegungen festgemacht werden sollte. Auch Opposition will vermutlich irgendwann einmal regieren und eine Konjunkturlage, die jedwede Finanzierung aus der Portokasse erlaubt, ist nicht auf alle Zeit garantiert. Schon deshalb hätte auf Dauer niemand etwas davon, die finanzielle Handlungsfähigkeit eines Landes ernsthaft zu gefährden.