

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –
Drucksache 16/13315

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE STELLUNGNAHME 16/4578 A07, A05

Düsseldorf, den 24. Januar 2017

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

Den vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der LHO lehnt der Bund der Steuerzahler ab. Wie zuvor schon die Hälfte der 16 Bundesländer sollte auch Nordrhein-Westfalen schnellstmöglich die grundgesetzliche Schuldenregel auf landesverfassungsrechtlicher Ebene umsetzen. Die Schuldenbremse gehört wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung in die Landesverfassung, nicht in die Landeshaushaltsordnung.

Der Bund der Steuerzahler NRW e.V. vertritt die Auffassung, dass erst eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung es ermöglicht, die Einhaltung der Schuldenbremse durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen überprüfen zu lassen und gegebenenfalls zu rügen. Denn Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof ist weder das Grundgesetz noch einfaches Bundes- oder Landesrecht, sondern grundsätzlich nur Landesverfassungsrecht. Führende Verfassungsexperten weisen in diesem Zusammenhang auf eine entscheidende Konsequenz hin: 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. Eine einfache Gesetzesregelung eröffnet diesen Weg nicht.

Mit Hilfe der von der Föderalismuskommission entwickelten und 2009 im Grundgesetz verankerten neuen Schuldenregel könnte für die Zukunft eine nachhaltige, auf Dauer tragfähige Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern ermöglicht werden. Während bislang die Schuldenaufnahme in der Praxis weitestgehend ohne Beschränkungen möglich war, soll dies künftig grundsätzlich nicht mehr erlaubt sein. Denn mit der neuen Schuldenregel sind strukturelle Schulden verboten. Jedoch ist eine symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Situation bei der Aufstellung des Landeshaushalts zulässig. D.h. neue Kredite sind im Abschwung erlaubt, wenn eine entsprechende Tilgung durch Überschüsse im Aufschwung erfolgt. So können die Haushalte mit der Konjunktur „atmen“. Damit ist ein weiteres unkontrolliertes Anwachsen des Schuldenbergs ausgeschlossen. Dazu hatte die alte Regel, nach der neue Schulden bis zur Höhe der Investitionsausgaben zulässig waren, massiv beigetragen. Insgesamt gesehen drückt somit die Schuldenbremse den ernsthaften Willen aus, in konjunkturellen Normallagen ohne neue Schulden auszukommen.

Die neue Schuldenbremse bedeutet einen Paradigmenwechsel in der Haushalts- und Finanzpolitik, den der Bund der Steuerzahler NRW e.V. in einer Vielzahl von Stellungnahmen für konsequent und unverzichtbar beschrieben hat. Eine solche grundlegende Änderung des Staatsschuldenrechts rechtfertigt selbstverständlich eine Änderung des Grundgesetzes. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollten entsprechend auch die Landesverfassungen geändert werden. Zudem würde man fraktionsübergreifend gegenüber der Bevölkerung dokumentieren, welchen hohen Stellenwert die Politiker soliden Finanzen und einem grundsätzlichen Schuldenverbot beimessen. Das wäre ein positives politisches Signal an die Bevölkerung, die sich große Sorgen über wachsende Staatsverschuldungen und die Sicherheit über die eigenen Ersparnisse macht.

In diesem Sinne hat sich der Bund der Steuerzahler bei Expertengesprächen (z.B. Landtagsdrucksache 15/252) oder Anhörungen vor dem Haushalts- und Finanzausschuss (z.B. Landtagsdrucksache 15/1139) immer wieder für eine entsprechende Verfassungsänderung ausgesprochen.

Zwar ist erst ab dem Jahr 2020 zwingend vorgeschrieben, den Landeshaushalt ohne neue Schulden auszugleichen. Falls aber bis zu diesem Zeitpunkt immer noch keine landes(verfassungs)rechtlichen Regelungen vorliegen sollten, würde dann nach dem Prinzip „Bundesrecht bricht Landesrecht“ verfahren werden. Insofern ist die Anpassung der NRW-Landesverfassung an die neuen grundgesetzlichen Bestimmungen zur sog. Schuldenbremse kein „Muss“. Um die im Grundgesetz eingeräumten Handlungsspielräume nutzen zu können, würde die Umsetzung der neuen Schuldenregeln auf der einfachgesetzlichen Ebene der Landeshaushaltsordnung (LHO) genügen. Dies gilt insbesondere für die grundgesetzlich zugelassenen Ausnahmetatbestände, wonach eine Kreditaufnahme dennoch zulässig ist bei besonderen konjunkturellen Entwicklungen oder in Notfallsituationen.

Die von der Verfassungskommission in zwei Sitzungen am 9. März und 20. April 2016 gehörten Gutachter und Sachverständigen waren sich ebenfalls weitestgehend darin einig, dass eine Schuldenbremse auf Verfassungsebene eingeführt werden sollte. Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse könne schließlich vom Gesetzgeber bei jeder Haushaltsgesetzgebung neu formuliert werden und würde dann keine das Verhalten des Gesetzgebers lenkende Kraft entfalten. Da eine Verfassungsänderung eine Zweidrittel-Mehrheit im Parlament benötigt, könnten künftige Regierungen eine wirksame Schuldenbremse nicht eigenmächtig aushebeln. Auch solle eine Schuldenbremse endlich künftige Generationen vor den Folgen heutiger Haushaltspolitik schützen. Diese

Schutzintention verlange aber mehr als eine Änderung der LHO mit „normaler“ Abänderbarkeit.

Für die Gutachter Prof. Dr. Waldhoff und Prof. Dr. Wieland ist die Aufnahme in die Landesverfassung auch aus anderen Gründen mehr als reine „Symbolgesetzgebung“. Erst eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung ermögliche es, die Einhaltung der Schuldenbremse durch den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen überprüfen zu lassen und gegebenenfalls zu rügen. Denn Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof ist weder das Grundgesetz noch einfaches Bundes- oder Landesrecht, sondern grundsätzlich nur Landesverfassungsrecht. Dies habe, so Prof. Dr. Waldhoff, 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. Die Regelung im Grundgesetz kann dies alleine nicht gewährleisten, da weder der Landtag als Ganzes noch Teile oder Mitglieder des Landtags (Fraktionen oder Abgeordnete) vor dem Bundesverfassungsgericht antragsbefugt sind. Dort können nur die Bundesregierung, ein Viertel der Mitglieder des Bundestags oder eine Landesregierung den Antrag stellen, das Landesgesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit im Wege der abstrakten Normenkontrolle zu prüfen.

Der Bund der Steuerzahler NRW e.V. folgt dieser Rechtsauffassung und appelliert deshalb an die Abgeordneten, wie etwa in Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und Bayern auch in Nordrhein-Westfalen eine Schuldenbremse in die Landesverfassung aufzunehmen.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist letztlich die Konsequenz daraus, dass sich die Verfassungskommission auf einen Vorschlag zur Verankerung in der Landesverfassung nicht einigen konnte, da die Landtagsfraktionen von SPD und CDU hierfür wiederum kein grünes Licht gegeben hatten. Denn die Frage, wie eine Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in der Landesverfassung erfolgen könne, war mit politischen Punkten wie Quoren, Wahlrecht und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft worden; hierfür konnte keine Gesamtlösung gefunden werden.

Wie unzureichend dieser Entwurf aber nicht nur aus grundsätzlichen Erwägungen heraus ist, zeigt sich auch daran, dass er keine klarstellenden Regelungen, die die mögliche Umgehung der Schuldenbremse verhindern, enthält. Die Gutachter waren sich seinerzeit bei der Anhörung vor der Verfassungskommission einig, dass alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing, Forfaiting und sale and lease back grundsätzlich von der grundgesetzlichen Regelung nicht erfasst würden und die Schuldenbremse nicht für die selbständigen Rechtsträger des Landes oder Privatunternehmen mit Beteiligung des Landes bzw. public-private-partnerships gilt. So könnte das Land seine Defizite z.B. auf die NRW.Bank verlagern und sich so dem Verbot der Nettokreditaufnahme entziehen. Das stelle eine „offene Flanke“ der Schuldenbremse dar. Um der Umgehungsgefahr vorzubeugen sollte der Gesetzgeber entsprechende Regelungen treffen, die dieser Entwurf aber nicht enthält.

Düsseldorf, den 19.01.2017