



## **Verfassungskommission**

### **10. Sitzung (öffentlich)**

9. März 2015

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 15:35 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Beate Mennekes

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

<b>Vor Eintritt in die Tagesordnung</b>	<b>3</b>
<b>1 Themenkomplex III – Schuldenbremse</b>	<b>4</b>
a) Präsentation von Gutachten	
<b>Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen</b>	
Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht	4
<u>und</u>	

**Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen**

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab), Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

10

Information 16/249 und  
Information 16/250

b) Beschlussfassung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen **26**

Die Verfassungskommission kommt überein, am 20. April 2015 eine Anhörung zum Themenkomplex III – Schuldenbremse – durchzuführen.

**2 Themenkomplex IV – Kommunen (Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung) 27**

Gremiumprotokoll 16/10

Aussprache zur öffentlichen Anhörung vom 19. Januar 2015

**3 Themenkomplex IV – Verfassungsgerichtshof 31**

Die Verfassungskommission kommt überein, am 11. Mai 2015 eine Anhörung zum Themenkomplex IV – Verfassungsgerichtshof – durchzuführen.

**4 Verschiedenes 32**

## Vor Eintritt in die Tagesordnung

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf Sie ganz herzlich zur mittlerweile 10. Sitzung der Verfassungskommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen begrüßen. Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten und die sachverständigen Mitglieder der Kommission. Für die Landesregierung darf ich heute Herrn Staatssekretär Dr. Messal und Frau MDgtin Halstenberg-Bornhofen begrüßen. Die kommunalen Spitzenverbände werden in bewährter Weise durch Herrn Dr. Klein vertreten.

Ich freue mich, dass wir heute – das mag vielleicht an dem Hauptthema liegen – sehr viele Zuhörerinnen und Zuhörer hier im Sitzungssaal haben, aber auch im Internet; denn auch diese Sitzung wird wieder über den Livestream übertragen.

Ich freue mich über die Resonanz, die das Thema „Schuldenbremse“ schon in den Medien gefunden hat. Auch das dient sicherlich dazu, auf die Arbeit der Verfassungskommission aufmerksam zu machen.

Ganz besonders herzlich darf ich unsere Gäste zum Tagesordnungspunkt 1 begrüßen, Herrn Prof. Waldhoff von der Humboldt-Universität zu Berlin und Herrn Prof. Wieland von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Herzlich willkommen!

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die Einladung zur heutigen Sitzung ist Ihnen am 3. März zugegangen. Gibt es bezüglich der Tagesordnung Ergänzungs- oder Änderungswünsche? – Das ist nicht der Fall. Dann ist die Tagesordnung so beschlossen.

## 1 Themenkomplex III – Schuldenbremse

### a) Präsentation von Gutachten

#### **Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht

und

#### **Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen**

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab), Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Information 16/249 und  
Information 16/250

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Wir steigen heute in einen weiteren Themenkomplex der Verfassungskommission ein. Die Verfassungskommission hat insgesamt vier Themenkomplexe. Der erste Komplex umfasst die Frage von Parlamentarismus und Landesregierung, der zweite Komplex Partizipation, der dritte Komplex befasst sich mit der Schuldenbremse, und der vierte Komplex, den wir heute auch noch streifen werden, umfasst den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung und des Verfassungsgerichtshofs.

Zum Auftakt dieses Themenbereichs hatte sich die Verfassungskommission darauf verständigt, zwei Gutachten zu vergeben. Diese Gutachten sind inzwischen eingegangen, sie liegen schriftlich vor. Es war dann der Wunsch der Verfassungskommission, dass beide Gutachter ihre Ausarbeitungen kurz vorstellen. – Wir haben uns im Kreis der Obleute darauf verständigt, dass Sie für Ihren Vortrag jeweils 15 Minuten bekommen. Das wird nacheinander in alphabetischer Reihenfolge geschehen. Im Anschluss besteht dann für die Kommission die Möglichkeit, Fragen zu stellen, die Gutachten zu vergleichen etc.

**Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin):** Ich möchte die 15 Minuten nutzen, um drei Punkte anzusprechen, erstens die Frage: „Warum überhaupt eine landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse?“, zweitens – da wird der Schwerpunkt liegen – die inhaltliche Ausgestaltung: „Was schreibt man da rein und was nicht?“ und drittens die Frage: Was ist sonst noch zu beachten? Das wären insbesondere die Punkte „Sanktionen“ und „Übergangsrecht“.

Ich beginne mit der Frage: Warum überhaupt eine Schuldengrenze in der Landesverfassung? – Es gibt drei Gründe: einen verfassungstheoretischen Grund, einen verfassungsrechtlichen Grund und einen politischen Grund.

Der verfassungstheoretische Grund geht dahin – man kann es vereinfacht so sagen –: Verfassungen haben auch die Funktion, den politischen Prozess in den Punkten, in denen er zu versagen droht, vor sich selbst zu schützen. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2004 ausgesprochen. Es sagt: Das Staatsschuldenregime hat versagt. Der politische Prozess braucht im Grunde eine verfassungsrechtliche Anleitung, er braucht stärkere Leitlinien als bisher, um zu vernünftigen Ergebnissen zu kommen.

Der zweite Grund ist tragfähigerer, der rechtliche Grund. Ich interpretiere die Ausgangsnorm in Art. 109 Grundgesetz mit der ganz herrschenden Meinung in der Kommentarliteratur so, dass das ein Regelungsauftrag an das Land ist, der noch nicht zwingend etwas über die Regelungsebene, also Verfassung oder einfaches Gesetz, aussagt, der aber das Land auffordert, entsprechende Regelungen zu finden. Warum also, normhierarchisch gedacht, eine Regelung in der Verfassung und nicht bloß im einfachen Gesetzesrecht? – Man könnte einmal sagen: Das bieten die Normhierarchie und die Funktion einer solchen Landesverfassung an, schwerere Abänderbarkeit wegen qualifizierter Mehrheiten, also Entzug aus dem tagespolitischen Geschäft. Der entscheidende Grund ist aber, dass erst durch die Verankerung in der Landesverfassung Rechtsschutz für die Opposition geschaffen wird, nämlich das über das Instrument der Normenkontrolle zum Landesverfassungsgericht auch überprüfen zu lassen. Damit schließt sich in gewisser Weise der Kreis, weil das dann auch wieder ein demokratiethoretisches Argument ist. Eine Opposition ist nur so gut, wie sie Instrumente hat, um ihre Oppositionsaufgabe zu erfüllen. Das spricht rechtlich eindeutig dafür, es auch in der Verfassung selbst zu verankern.

Schließlich der dritte Grund – das ist aber ein Grund, der eigentlich über den Gutachtenauftrag hinausgeht –, nämlich politische Argumente: Hier ist ja die merkwürdige und nur scheinbar paradoxe Situation, dass sich durch eine entsprechende Regelung überhaupt erst wieder finanzpolitische Gestaltungsspielräume des Landes ab 2020 eröffnen, weil die Abweichungsmöglichkeiten, die das Grundgesetz bietet, eine Ausführung durch das Land hervorrufen. Sonst wären die Konjunkturausnahmen, die Notstandsausnahmen gar nicht möglich, wenn das Land nicht selbst reagieren müsste.

Das führt zu der interessanten Konstellation, dass die Befürworter natürlich für eine solche Schuldenbremse sind, dass aber eigentlich die Gegner von Schuldenbremsen auf Verfassungsebene auch für eine solche sein müssten, weil dadurch – anders als auf Bundesebene – die finanzpolitischen Gestaltungsspielräume des Landes eher größer als kleiner werden; es kommt natürlich auf die Ausgestaltung im Einzelnen an.

Zur inhaltlichen Ausgestaltung, meinem zweiten Punkt: Mein Vorschlag, der Ihnen im Gutachten vorliegt, verfolgt eine mittlere Linie entlang von Vorbildern auf Bundesebene mit einigen Verschärfungen. Das ist kurz zusammengefasst mein Regelungsvorschlag: mittlere Strenge der Schuldenbremse – es gibt strengere Beispiele, etwa

Sachsen, es gibt laxere Beispiele, etwa Baden-Württemberg, die die Verfassungsebene bisher noch gar nicht betreten haben – in Anlehnung technischer Art an das, was der Bund macht, allerdings mit einigen Verschärfungen, also dem Versuch, einige Schlupflöcher zu schließen. Da liegen dann auch die Unterschiede zu den Vorschlägen, die Herr Kollege Wieland gemacht hat.

Der erste Unterschied ist, dass ich aus dem Wort „Haushalt“ statt „Haushaltsplan“ in Art. 109 Abs. 3 herauslese, dass die Länder schon bundesverfassungsrechtlich verpflichtet sind, auch den Vollzug des Haushalts in die Schuldenbremse einzubeziehen, also nicht nur die ordnungsgemäße Aufstellung des Haushaltsplans – das war ja immer schon so, auch unter dem alten Regime –, sondern man kann entstehungsgeschichtlich, glaube ich, ganz gut nachweisen, dass der verfassungsergänzende Bundesgesetzgeber wegen der Missstände, die im Laufe der Verschuldungsgeschichte der Bundesrepublik aufgetreten sind, hier ausdrücklich auf den Vollzug abstellen wollte. Das ist eine Differenz zu dem, was Herr Wieland vorgetragen hat.

Beim Umfang der Schuldenbremse stellt sich die zentrale Frage: Sollen die Kommunen einbezogen werden? Die Schuldenbremse geht vom Rechtsträgerprinzip aus. Die Kommunen sind eigene Rechtsträger, das heißt, sie sind nicht automatisch Bestandteil einer landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse. Sie sind aber in jedem Fall mittelbar faktisch betroffen, weil ja der kommunale Finanzausgleich auf Landesebene nach der Rechtsprechung – nicht nur des nordrhein-westfälischen Gerichtshofs – unter dem Vorbehalt des Möglichen steht. Das heißt, die Finanzsituation des Landes wirkt sich über den kommunalen Finanzausgleich mittelbar immer auch auf die Finanzsituation der Kommunen aus, was natürlich nicht zwingend verhindert, dass sich die Kommunen exzessiv verschulden.

Ich glaube, dass bei der Frage, ob die Kommunen einbezogen werden sollen – das ist ja eine der schwierigen und wichtigen Fragen –, letztlich auch das Problem der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen angesprochen ist. Das ist aber kein genuines Problem der Schuldenbremse, sondern ein Problem, das in anderem Zusammenhang verhandelt werden müsste. Das kann auch über die Schuldenbremse nicht gelöst werden. Dass die Verschuldungssituation einiger Kommunen vor allem in Nordrhein-Westfalen so schlecht aussieht, ist ein multikausales Phänomen, das sich nicht auf die Landespolitik zurückführen lässt, allenfalls auf das Versagen etwa der Kommunalaufsicht. Die Kommunalaufsicht ist auch und gerade in Nordrhein-Westfalen im Laufe der Entwicklung nicht hinreichend strikt eingeschritten, wenn es um Kommunalverschuldung ging.

Mein Vorschlag ist, die bestehenden Regelungen so zu belassen, wie sie sind. Das ist ein deklaratorischer Hinweis auf das, was ohnehin gilt. Die Angst der kommunalen Seite, dass das Land vielleicht, weil es jetzt selbst sparen muss, Aufgaben in größerem Stil auf die Kommunen abwälzt, um Geld zu sparen, sehe ich deshalb als nicht so relevant an, weil wir ja das Konnexitätsprinzip haben, das bei neuer Aufgabenzuweisung immer auch Ausgleichsverpflichtungen auslösen würde. Ich würde die Kommunen hier ausnehmen.

Freilich sagt Art. 109 Abs. 2 und Abs. 5 Grundgesetz mittelbar – nicht ausdrücklich –, dass das Land auch für die Verschuldung der Kommunen nach außen verantwortlich

ist, etwa gegenüber der europäischen Ebene. Deshalb mein Regelungsvorschlag – Abs. 4 Satz 2 meines Formulierungsvorschlags –, dass das Land seine Verantwortlichkeit für die Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände bei seiner Finanzplanung zu berücksichtigen hat. Das ist aber keine Erstreckung der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene.

Eine weitere Möglichkeit ist das Ausweichen auf Sondervermögen oder Ähnliches. Auch hier würde ich wieder betonen: Adressat der Schuldenbremse ist nach dem Rechtsträgerprinzip erst einmal das Land und nicht selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts, selbstständige Sondervermögen. Unselbstständige Sondervermögen müssen ohnehin berücksichtigt werden, das gibt auch schon das Bundesrecht vor. Das Problem ist dann: Wie geht man mit den selbstständigen Sondervermögen, mit selbstständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts jenseits von Kommunen – die unterfallen einem Extraregime – um? Meine Conclusio wäre hier, dass das nicht im Detail in der Verfassungsschuldenbremse geregelt werden kann, weil die Gestaltungsmöglichkeiten auch viel zu groß, viel zu vielgestaltig sind, dass aber die verfassungsrechtliche Regelung deutlich machen muss, dass hier Missbrauch verhindert werden soll. Das heißt, das ausführende Landesgesetz, das einfache Gesetz, müsste Regeln für die Abgrenzung – das wird nicht ganz einfach sein – treffen. Die verfassungsrechtliche Regelung müsste hinreichend deutlich machen, dass das Land insofern keinen Missbrauch betreiben darf, Schulden auf diese Ebene – auf selbstständige Sondervermögen, auf selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts – abzuwälzen. Daher mein Vorschlag in Abs. 5 der von mir formulierten Norm, in dieser Hinsicht einen klaren Regelungsauftrag anzuregen.

Dann zu den Ausnahmetatbeständen „Konjunkturentwicklung“ und „besondere Notsituationen“: Die Konjunkturklausel war ja auf Bundesebene einer der großen Schwachpunkte der alten Schuldenbremse des alten Art. 115 Grundgesetz. Dem wird jetzt durch zweierlei vorgebeugt, einmal durch die Pflicht zur symmetrischen Rückführung, die sich auch schon aus dem Bundesrecht ergibt. Das heißt, wenn man von der Konjunkturklausel – wie immer dann die konjunkturelle Notlage definiert sein mag, das ist noch eine Sonderfrage – Gebrauch macht, dann muss das symmetrisch wieder zurückgeführt werden und kann nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden.

Auch ein Schutzmechanismus ist sozusagen die Ministerpräsidentenmehrheit, also das, was auf Bundesebene die Kanzlermehrheit ist, die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtags. Das ist eine schwache qualifizierte Mehrheit oder eigentlich keine richtig qualifizierte Mehrheit, aber doch ein verfahrensrechtliches Instrument, um nicht mit ganz geringen Stimmbeteiligungen von den Ausnahmen Gebrauch zu machen.

Hier gibt es ja ein Gegenmodell. Die sächsische Verfassung wurde dahin gehend geändert, dass auch auf Verfassungsebene selbst definiert wurde, was eine konjunkturelle Notsituation ist. Ich würde nicht empfehlen, das auf Verfassungsebene zu regeln; denn die wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse darüber, was die richtigen Indikatoren sind, ändern sich dauernd. Sachsen knüpft hier an Steueraufkommen oder Ähnliches an. Das ist finanzwirtschaftlich, glaube ich, nicht so ideal, weil es im-

mer mit einem gewissen Verzögerungseffekt sowohl Hochkonjunktur als auch Konjunkturerinbrüche abbildet. Da könnte man über vieles im Detail streiten. Die Regelung muss wahrscheinlich auch etwas flexibler sein, also einfachgesetzlich konkretisieren, um die nötige Flexibilität hinzubekommen.

Zu der Ausnahmeklausel für Notsituationen: Völlig unproblematisch erscheinen mir Naturkatastrophen; die kommen aber Gott sei Dank auch selten vor. Das Problem sind die vergleichbaren Fälle. Hier ist der zentrale Punkt – das ist wieder ein deutlicher Unterschied zu den Vorschlägen, die Kollege Wieland gemacht hat –, dass ich der Meinung bin, es muss von Bundesverfassungsrechts wegen, aber auch aus Gründen der politischen Klugheit sichergestellt werden, dass nicht eigene wirtschafts- und finanzpolitische Fehler, eigene wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen über diese Klausel kompensiert werden können; denn dann wäre die ganze Regelung im Grunde für die Mülltonne, etwas flapsig gesagt. Wenn das der Ausgleichsmechanismus für die normale eigene Finanzpolitik wäre, die sich vielleicht nicht so entwickelt, wie man das erhofft oder erwartet hatte, dann wäre das auch nicht der vergleichbare Fall zu den Naturkatastrophen. Denn der entscheidende Punkt ist ja, dass es sich dem Staatseinfluss entzieht. Bei Naturkatastrophen ist das völlig offensichtlich. Das Erdbeben, das Atomunglück oder die Flutkatastrophe entziehen sich dem Einfluss des Staates, der ist nicht kausal in einem unmittelbaren Sinne. Ähnlich müssen dann die Vergleichsfälle geregelt sein.

Auch hier gibt es Sicherungsmechanismen, einmal die Rückführungsverpflichtung – auch das muss abgebaut werden, das ist neu gegenüber dem bisherigen Recht – und dann die Kanzlermehrheit oder Ministerpräsidentenmehrheit – wie man sie auf Landesebene nennen mag – als kleines verfahrensrechtliches Gegenlager.

Was meines Erachtens überhaupt nicht geht, ist die Formulierung, die in Rheinland-Pfalz gewählt worden ist, nämlich eine strukturelle, dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- und Ausgabensituation. Das zielt ja auf ein Grundfaktum der bundesdeutschen Finanzverfassung ab, dass die Länder finanzpolitisch natürlich – Stichwort „Steuergesetzgebungskonzentration beim Bund“ – weitgehend von Bundesentscheidungen abhängig sind. Das ist aber nicht gemeint mit den vergleichbaren Fällen zu einer Naturkatastrophe. Zwar mag sich das teilweise auch dem Einfluss des Landes entziehen – das wäre eine Parallele, die ich noch teilweise gelten lassen würde, wobei die Ländergesamtheit das über die Bundesratsmitwirkung natürlich doch mitbestimmt –, aber das ist einfach nicht der Vergleichsfall. Vor allen Dingen würde der Normalfall des bundesdeutschen Fiskalföderalismus so zu einem Notfall umdeklariert. Wenn der Bund von seinen finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen Gebrauch macht – auf der Einnahme- und Ausgabenseite, auf der Aufgabenverteilungsseite, das ist der Mechanismus, den mit Sicherungsinstrumenten auch das Grundgesetz und die bundesstaatliche Finanzverfassung vorsehen –, kann man das nicht zu einem Notfall hochstilisieren, der mit Naturkatastrophen – Erdbeben, Atomexplosionen oder Ähnlichem – vergleichbar ist. Das geht, glaube ich, nicht. Die Abhängigkeit des Landes von bundesrechtlichen Regelungen ist der finanzverfassungsrechtliche Normalfall. Da gibt es auf Bundesebene durchaus Instrumentarien, um die Länder zu schützen oder Ähnliches.

Auch die extreme Haushaltsnotlage, die vom Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Länder Saarland und Bremen einmal anerkannt worden ist, ist, glaube ich, nicht der richtige Fall. Zumindest darf damit nicht überspielt werden, dass es auch in einem solchen Fall darum geht, dass das nicht vom Land kausal verursacht worden ist. Man kann jetzt darüber streiten, ob die extreme Haushaltsnotlage Bremens Folge der schlechten bremischen Politik ist oder Folge von irgendwelchen konjunkturellen oder sonstigen strukturellen Entwicklungen. Aber wenn das beeinflussbar ist, wenn das Folge von Politik ist, wäre es auch kein Notfall, einmal ganz davon abgesehen, dass diese Konstruktion nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – und ich nehme hier das Berlin-Urteil in Bezug – ohnehin tot zu sein scheint; denn die Kriterien für eine extreme Haushaltsnotlage sind da – klugerweise, würde ich sagen – so gewählt worden, dass sie eigentlich nicht mehr angewendet werden können. Das war wohl auch der Sinn dieses Urteils.

Mein dritter und letzter Punkt: Was ist sonst noch zu beachten? – Sanktionen. Man kann ja denken: Wenn keine vernünftigen Sanktionen eine solche Regelung flankieren, ist sie vielleicht witzlos. Da stellt sich erst einmal die Frage: Was sind eigentlich Sanktionen? – Sanktionen wie Geldzahlungen, Erhöhung von Landessteuern oder eine automatische Haushaltssperre halte ich für nicht zielführend. Geldzahlungen sind hier ein Widerspruch in sich, weil sie anders als auf europäischer Ebene ja an denselben Träger gehen. Dass das Land an sich eine Strafe oder eine Buße zahlt, ist auch logisch nur schwer vorstellbar. Landessteuern, die erhöht werden könnten, gibt es praktisch keine. Da ist der Gestaltungsspielraum minimal. Das sind ja überwiegend die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern. Die kommen aber nicht dem Land zugute. Automatische Haushaltssperren halte ich auch demokratietheoretisch und konstruktiv für bedenklich.

Die wichtigste Sanktion ist die Eröffnung der Normenkontrollmöglichkeit für die jeweilige Opposition vor dem Landesverfassungsgericht. Das ist die entscheidende Sanktionsmöglichkeit.

Die zweite Sanktionsmöglichkeit ist das öffentlich geführte Kontrollkonto mit der Verpflichtung, die dort aufgelaufenen Beträge wieder abzubauen. Also: Wenn das Landesverfassungsgericht eine bestimmte Verschuldung für verfassungswidrig erklärt, muss sie über das Kontrollkonto wieder zurückgeführt werden.

Eine Haushaltssperre würde faktisch ohnehin in den Bereich des Möglichen geraten; denn wenn die Verschuldung über Zwangsmechanismen wie das Kontrollkonto zurückgeführt werden muss, weil sie vorher vom Landesverfassungsgericht etwa für verfassungswidrig erklärt worden ist, führt das natürlich zu einer krisenhaften Haushaltssituation, die den Finanzminister wahrscheinlich ohnehin zwingt, unter Umständen eine Haushaltssperre oder Ähnliches zu verhängen. Aber das sollte er dann selbst machen, das würde ich nicht als automatische Sanktion verordnen.

Zwei abschließende Bemerkungen noch: Ich würde Wert auf eine sorgfältige Gesetzesbegründung legen. Es muss nicht nur im Text der Norm selbst, sondern auch in der Begründung der Wille des verfassungsändernden Landesgesetzgebers deutlich werden, dass Missbrauchsmöglichkeiten, wie ich sie hier versucht habe zu skizzieren, ausgeschlossen sein sollen. Das Ganze sollte auch justiziabel im Bereich des

Möglichen sein, damit nicht das Landesverfassungsgericht – aber das nordrhein-westfälische steht ja auch nicht in der Tradition, besonders zimperlich zu sein – die Gelegenheit ergreifen und sagen würde: Das ist nicht justiziabel. – Das muss also verhindert werden.

Schließlich das Übergangsregime: In meinem Vorschlag sind ja zentral zwei oder drei Gesetzgebungsaufträge enthalten. Ich würde empfehlen – das steht noch nicht in dem Gutachten –, in den Übergangsregelungen zum Inkrafttreten der neuen verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse konkrete Daten zu nennen, bis zu denen diese Gesetzgebungsaufträge vom Landtag umgesetzt werden müssen. Denn sonst könnte es passieren, dass das eine sehr lange Partie wird, dass die Regelung nicht greift und damit ein Kernelement nicht greifen und nicht funktionieren würde.

**Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Tatsächlich unterscheiden wir uns nicht in sehr vielen Punkten. Aber in den Punkten, in denen wir uns unterscheiden, unterscheiden wir uns auch. Das liegt an einem gewissen Vorverständnis.

Ich würde bei der Frage: „Wie sollte das Land die Schuldenbremse in Landesrecht umsetzen?“ drei Probleme sehen. Das eine ist ein bundesstaatliches, das zweite ist ein demokratisches, und das dritte ist ein rechtsstaatliches Problem. Darauf werde ich jeweils kurz zurückkommen.

Ich habe in meinem Gutachten einleitend mein Grundverständnis dargelegt. Das Land ist auch nach den Vorstellungen des Grundgesetzes, sogar nach der Ewigkeitsgarantie ein eigenständiger Staat, hat Verfassungsautonomie und ist grundsätzlich in der Ausgestaltung seiner Verfassung frei. Es ist nur an das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes gebunden. Das lässt viel Spielraum. Nordrhein-Westfalen muss ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat sein. Im Übrigen verlangt das Homogenitätsprinzip kaum etwas vom Land. Deshalb ist die Regelung in Art. 109 Abs. 3, wo in der Bundesverfassung eine Regelung über die Haushaltswirtschaft der Länder getroffen wird, eine extreme Ausnahme. Der Bund hat aus meiner Sicht vielleicht etwas übergriffig gehandelt. Die Länder haben es geschluckt, haben es geduldet. Aber das hat Folgen für die Auslegung des Art. 109 Abs. 3. Juristen sagen: Ausnahmen müssen eng ausgelegt werden.

Das ist aus meiner Sicht das bundesstaatliche Problem. Ich sehe hier eine gewisse Zurückhaltung des Bundes angezeigt. Wenn Sie es finanzwirtschaftlich betrachten: In dem Augenblick, als der Bund den Ländern die Kreditaufnahme als Finanzierungsweg praktisch verschlossen hat, hat er von dem üblichen Finanzierungsvolumen einen erheblichen Teil herausgeschnitten, er hat den Ländern aber keinen Ersatz geboten. Da die Länder – wie der Kollege Waldhoff auch gesagt hat – wenig Gestaltungsmöglichkeiten haben, vor allen Dingen was ihre Einnahmen betrifft, weil der Bund über die Steuergesetzgebung entscheidet, können Sie dann eigentlich, wenn sie den Bundesvorgaben folgen, nur über die Einschränkung von Aufgaben und damit Ausgaben zu einem ausgeglichenen Haushalt kommen. Das ist die Kon-

sequenz, die sicher auch so beabsichtigt war. Das ist aber bundesstaatlich nicht ganz unproblematisch.

Mein demokratiethoretischer oder demokratieprinzipbezogener Punkt ist, dass ich – meinem Lehrer Böckenförde folgend – die Verfassung als Rahmenordnung verstehe. Das heißt, die Verfassung setzt einen äußeren Rahmen für die Politik, vertraut aber darauf, dass die Politik des Landtags, der mit Mehrheit gewählt ist, im Rahmen der Verfassung den richtigen Weg finden wird. Auch in dieser Hinsicht ist Art. 109 Abs. 3 eine Ausnahme. Das Grundgesetz regelt auf der einen Seite Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, indem gesagt wird, was der Staat tendenziell an Freiheit nicht einschränken darf. Auf der anderen Seite enthält das Grundgesetz Organisationsvorschriften: Wie ist der Bundesstaat organisiert? Wer ist für was zuständig?

Art. 109 Abs. 3 ist der Versuch, eine Politikgestaltung in der Verfassung vorzunehmen, eine bestimmte Haushaltspolitik vorzugeben. Das ist im verfassungsrechtlichen Schrifttum sehr begrüßt worden. Herr Kollege Waldhoff hat die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung erwähnt, die gesagt hat: Das Schuldenmanagement ist nicht optimal gelaufen, darum müssen sich die Landtage jetzt gewissermaßen – so hieß es in der Anhörung zur Änderung von Art. 109 Abs. 3 im Bundestag – selber Handschellen anlegen. Nun sind Handschellen Masochismus, im Moment vielleicht etwas in,

(Heiterkeit)

aber auf Dauer scheint es mir nicht die richtige Grundlage für ein Verständnis der Aufgabe eines Landtags zu sein, zu sagen: Wir müssen uns Handschellen anlegen. – Das ist ein demokratisches Problem. Ich denke, die Mehrheit soll so entscheiden, wie sie es für richtig hält.

Aus meiner Sicht ist das Verschuldungsproblem in Deutschland ganz wesentlich eine Folge der Wiedervereinigung. Wenn Sie sich die Wiedervereinigung wegdenken, wäre das Verschuldungsproblem deutlich geringer. Die Kosten der Wiedervereinigung, die nicht über Steuern finanziert worden sind, sondern über Schulden, haben uns das Verschuldungsproblem gebracht.

Mein dritter Ansatzpunkt ist die rechtsstaatliche Fragestellung. Das, was Ihnen Kollege Waldhoff vorgetragen hat, basiert auf einem Verständnis der Verfassung als eine Stärkung der Opposition, die über das Landesverfassungsgericht praktisch gewisse Grenzen der Haushaltspolitik durchsetzen soll. Nach meinem Verständnis sind Normenkontrollverfahren vor dem Landesverfassungsgericht zunächst einmal auf den Schutz der Verfassung ausgerichtet. Sie sind zwar in der politischen Praxis ein beliebtes Mittel der Opposition – das ist auch nicht illegitim –, aber eine Normenkontrollklage ist eigentlich nicht das primäre Oppositionsmittel.

Dies vorausgeschickt will ich noch kurz auf die Punkte eingehen, in denen wir beide uns unterscheiden. Ein Punkt, den Herr Kollege Waldhoff in seinen mündlichen Ausführungen nicht angesprochen hat, der aber erörtert worden ist, ist die Frage: Verlangt Art. 109 Abs. 3 eine kameralistische Ausgestaltung, oder könnte man hier auch mit der Doppik arbeiten? Meines Erachtens ist da ein relativ breiter Spielraum des Landes vorhanden. Auch der Kollege, der sich sehr intensiv damit beschäftigt hat,

räumt ein, dass der Bund in seinem Ausführungsgesetz letztlich „teildoppische“ Regelungen getroffen hat. Ich glaube nicht, dass das Land hier begrenzt ist.

Ich gehe jetzt auf viele Punkte aus dem Gutachten, die, glaube ich, weithin unstrittig sind, nicht näher ein, sondern will einen Satz dazu sagen: Fallen neuartige Finanzierungsinstrumente auch darunter? – Meines Erachtens nicht, weil die Schuldenbremse nur Kredite betrifft, die zum Ausgleich des Landeshaushalts aufgenommen werden.

Hier würde ich mir die Bemerkung erlauben: Wenn Sie die Entwicklung auf Bundesebene betrachten, sehen Sie, welche Folgen die Schuldenbremse hat. Der Bund plant jetzt eine Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft. Der einzige Grund dafür liegt darin, dass er durch die Schuldenbremse gehindert ist, selber Kredite aufzunehmen. Wenn er seine Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft einschaltet, fällt das nicht unter die Schuldenbremse. Das führt im Ergebnis dazu, dass Versicherungen Anlagemöglichkeiten finden, aber natürlich auch einen gewissen Mehrwert aus dem Unternehmen ziehen wollen. Das heißt, die Infrastruktur wird tendenziell etwas teurer, wie die Rechnungshöfe gesagt haben. Wenn Sie die Handschellen also zu eng anlegen, dann gibt es Ausweichmanöver. Das sieht ja auch Kollege Waldhoff so und versucht, dem mit seinen Umgehungsverboten entgegenzuwirken. Ich bin da skeptischer, glaube aber jedenfalls, dass Finanzierungsinstrumente nicht darunterfallen.

Die Frage: „Wie weit reicht das neue Verschuldungsverbot eigentlich?“ können wir vielleicht in der Diskussion erörtern. Ich habe in meinem Gutachten eine ganze Reihe von Stichpunkten genannt.

Wichtig ist: Wer sind die Adressaten der Regelung? Das würde ich genauso wie Herr Waldhoff sehen: Adressaten sind die Länder. Die Kommunen sind ausgenommen, was nicht unproblematisch ist; da sind wir uns, glaube ich, relativ einig. Es gibt aufseiten der Kommunen nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern in allen Ländern natürlich eine gewisse Furcht, dass man sagt: Wenn das Land verpflichtet ist, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, dann liegt der Gedanke nahe, dass man, wenn die Kommunen nicht dazu verpflichtet sind, Verschiebungen vornimmt, die letztlich dazu führen, dass Lasten in Zukunft bei den Nichtverpflichteten anfallen, damit das Land sein Ziel erreichen kann. – Ich würde das niemandem unterstellen. Nur, dass Befürchtungen auf kommunaler Ebene in dieser Hinsicht vorhanden sind, kann man den Kommunen, glaube ich, nicht verdenken. Deshalb auch meine Empfehlung, darauf hinzuweisen, dass die Schuldenbremse nichts an dem Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Ausgestaltung ihres Haushalts mit Finanzierungsmitteln ändern wird.

Sondervermögen sind nach meiner Auffassung nur dann erfasst, wenn sie rechtlich unselbstständig sind, wenn sie Teil des Landeshaushalts sind. Wenn sie rechtlich selbstständig sind, sind sie nicht erfasst, ebenso Public-private-Partnership nicht, privatisierte Einrichtungen.

Zu den Ausnahmen: Die Konjunkturklausel würde ich in Nordrhein-Westfalen genauso ausgestalten, wie es der Bund vorgemacht hat. Ich sehe nicht, dass man mehr in die Regelungen aufnehmen müsste, und würde vielleicht nur darauf hinweisen, dass

beim Bund immer der Gedanke mitschwingt: Die Konjunktur verläuft symmetrisch. – Schön wär's! Es kann durchaus sein, dass ein Abschwung wesentlich länger ist als der folgende Aufschwung. Natürlich kann es auch mal umgekehrt sein, aber darauf zu vertrauen, dass sich das automatisch immer ausgleicht, scheint mir weder empirisch belegt noch theoretisch begründbar zu sein. Man wird also damit leben müssen, dass es da Ungleichzeitigkeiten gibt.

Naturkatastrophen bieten – da stimme ich Herrn Waldhoff zu – keine Probleme.

Die Frage ist: Was ist mit den außergewöhnlichen Notlagen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen? Da unterscheiden wir uns deutlich. Ich halte die rheinland-pfälzische Regelung ohne Weiteres für vertretbar. Meines Erachtens heißt „was sich der Kontrolle des Staates entzieht“: Es soll nicht das Land selber die Möglichkeit haben, eine Notlage herbeizuführen. Ich würde es so regeln: außergewöhnliche Notlagen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen. Wenn es dazu kommt – was vielleicht unwahrscheinlich ist, aber keineswegs völlig ausgeschlossen –, dass der Bund der Auffassung ist, er könne die Steuern ganz erheblich senken, so frage ich: Was soll das Land in einer solchen Situation machen? Das kann aus meiner Sicht finanzwirtschaftlich zu einer vergleichbaren Notlage führen. Da unterscheiden wir uns, glaube ich, deutlich.

Tilgungsregelungen müssen irgendwo getroffen werden. Aber da sehe ich eine politische Entscheidungsfreiheit, auch einen relativ großen zeitlichen Rahmen.

Ich möchte noch deutlich machen – da sind wir uns aber, glaube ich, ganz einig –: Sinnvoll ist eine Regelung in der Verfassung und nicht in Form eines Gesetzes, weil es keinerlei Steuerungswirkung hat, wenn die jeweilige gesetzgeberische Mehrheit die Schuldenbremsenregelung praktisch nach Belieben ändern könnte. Für mich wäre das nicht der Punkt, zu sagen: „Man muss der Opposition auf jeden Fall die Möglichkeit eröffnen, nach Münster zu gehen“, sondern ich finde einfach: Wenn man die Schuldenaufnahme regulieren will, dann muss man dem Haushaltsgesetzgeber die Vorgaben auf einer höheren Stufe machen und sollte sich auf etwas einigen, was auch eine gewisse Dauer hat.

In meinem Gutachten habe ich darauf hingewiesen, dass die Regelung in Art. 109 Abs. 3 deutlich strikter ist als die auf europäischer Ebene, sowohl was den Stabilitäts- und Wachstumspakt angeht, der ja noch 3 % Verschuldung vorgesehen hat, als auch den Fiskalpakt, der immerhin noch 0,5 % vorgesehen hat. Daher ist auch das ein ehrgeiziges Unternehmen.

Deshalb komme ich letztlich dazu, Ihnen für die Zukunft eine Ausgestaltung des Art. 83 in zwei Absätzen vorzuschlagen, wobei der erste Absatz die bisherige Regelung ist und der zweite Absatz im Wesentlichen der bundesverfassungsrechtlichen Regelung nachgebildet ist. Ich denke, das Land fährt gut, wenn es diese Regeln einfach so übernimmt.

Ich würde dann noch einen Hinweis aufnehmen, weil in Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz steht, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht für das Land weiterhin verpflichtend ist. Dann wäre es vielleicht angemessen, zu sagen: Das Recht der Kommunen

auf eine angemessene Finanzausstattung gemäß Art. 79 bleibt unberührt. – Das soll die Befürchtungen, die ich nachvollziehen kann, ansprechen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich danke Ihnen beiden für Ihre Vorträge. – Damit besteht jetzt die Möglichkeit für Nachfragen. Ich darf noch einmal daran erinnern, dass wir eine umfassende Bewertung erst vornehmen werden, wenn wir auch die Anhörung zur Schuldenbremse durchgeführt haben. Dazu findet noch eine weitere Sitzung der Verfassungskommission statt, um das Thema insgesamt zu besprechen.

**Martin Börschel (SPD):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Mit zwei kurzen Vorbemerkungen will ich beginnen: Zum einen ganz herzlichen Dank an Sie, Herr Prof. Waldhoff und Herr Prof. Wieland, für Ihre umfangreichen schriftlichen Stellungnahmen und die heutigen mündlichen Ergänzungen. Ich denke, es ist noch einmal eindrücklich deutlich geworden, dass Verfassungsrechtsetzung und -rechtsauslegung eben nicht bloße Mathematik sind, bei denen es richtig und falsch gibt, sondern dass alles, was mit dem Kontext zusammenhängt, umfangreichen Wertungen unterliegt, die sich über Jahre und Jahrzehnte auch ändern können. Ihre Vorträge haben gezeigt, dass auch prominente Juristen nicht immer einer Meinung sein müssen. Insofern hat der Verfassungsgesetzgeber hier einen Auftrag und gleichzeitig einen Spielraum, das für sich zu bewerten.

Zum anderen: Ich glaube, dass es sich spätestens durch Ihre Begutachtungen als richtig erwiesen hat, nicht mit hängender Zunge sozusagen aufs Eiligste eine Regelung in die Landesverfassung zu schreiben, die dann ab 2020 gilt. Ausweislich Ihrer beiden Begutachtungen hat sich ja bestätigt, dass es etliche Bundesländer gibt, die – jedenfalls aus Ihrer Sicht – längst nicht alles richtig gemacht haben bei der Inkorporation der Schuldenbremse in die jeweiligen Landesverfassungen oder bei einfachgesetzlichen Regelungen. Wir in Nordrhein-Westfalen haben jetzt die Möglichkeit – unter anderem mit Ihrer Hilfe, aber auch mit Blick auf das, was andere Bundesländer tun und getan haben, richtiger oder weniger gut gemacht haben –, unseren eigenen möglichst optimalen Weg zu finden. Das ist, glaube ich, ein wichtiger und richtiger Schritt.

Ich möchte mich zunächst auf drei Fragen an Sie beide beschränken. Erstens geht es um eine Begrifflichkeit in einer Auslegung. Herr Prof. Wieland hat in seinem Statement eben noch einmal darauf hingewiesen, dass bei der Abgrenzung von Einnahmen aus Krediten die doppische Rechnungslegung ein sinnvolles oder jedenfalls ein zulässiges Instrument sein kann. Ich wäre dankbar, wenn Sie beide, aber insbesondere Herr Prof. Waldhoff, darlegen könnten, ob das eine zulässige Umgangsweise auch für Nordrhein-Westfalen wäre. Wir überlegen ja derzeit in der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug des Haushalts- und Finanzausschusses auch: Will man von der kameralistischen Rechnungslegung abweichen? Dann macht es natürlich Sinn – jedenfalls aus unserer Sicht –, die Dinge möglichst gleich zu beschränken.

Zweitens will ich Sie bitten, nicht nur analytisch über das Vorhandene zu sprechen, sondern uns wirklich *de lege ferenda* noch Hinweise zu geben. Es ist ja niemandem unbekannt, dass insbesondere die SPD-Fraktion, aber auch, glaube ich, alle hier im Saal Versammelten großen Wert darauf legen, dass es eine Schuldenregel, eine Schuldenbremse nur insoweit geben kann, soll und darf, als das Land oder auch eine irgendwann möglicherweise im Amt befindliche Landesregierung, die nicht mehr so kommunalfreundlich ist, daran gehindert sein muss, die Einhaltung eigener Regeln auf dem Rücken von Kommunen, also Städten und Gemeinden, durchzuführen.

Deswegen wäre ich sehr dankbar, wenn Sie noch etwas mehr Kreativität auf die Frage verwenden könnten: Wie ist das aus Ihrer Sicht rechtstechnisch regelbar? Herr Prof. Waldhoff hat eben – wie ich finde, erlauben Sie mir das – für ein erstes Statement noch schlicht gesagt – das ist sicherlich richtig –: Da kann man eigentlich gar nicht viel machen, das Konnexitätsprinzip reicht aus, und das soll es gewesen sein. – Ich meine, dass sich ein Gesetzgeber, erst recht ein Verfassungsgesetzgeber, doch etwas mehr Sorgen um die Anliegen der Kommunen machen muss, um hier wirklich eine Brandmauer einzuziehen, die nicht nur die heute tätige politische Generation einbezieht, sondern auch künftige. Da macht es Sinn, ein klares Recht zu haben.

Der dritte Komplex bezieht sich auf einen Unterschied in Ihren Gutachten, nämlich zum Anwendungsbereich bezogen auf das Thema „Haushalt/Haushaltsplanung/Haushaltsvollzug“. Das haben Sie beide durchaus unterschiedlich begutachtet. Herr Prof. Waldhoff, Ihr Vorschlag verfolgt eine mittlere Linie mit einigen Verschärfungen und grenzt sich da insbesondere von der besonders scharfen Regelung Sachsens ab. Jetzt entnehme ich aber Art. 95 Abs. 2 der sächsischen Landesverfassung, dass sich der dortige Verfassungsgesetzgeber gerade auf den Haushaltsplan bezieht. Nach Ihrer Begutachtung und auch Ihrer mündlichen Ergänzung dürfte das, was der besonders scharfe sächsische Verfassungsgesetzgeber macht, nicht der Verfassung entsprechen. Könnten Sie uns hier noch einen Hinweis geben, der uns bei der Auslegung hilft?

**Lutz Lienenkämper (CDU):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen! Auch von meiner Seite ganz herzlichen Dank für die beiden Gutachten, die bei dem lange und breit diskutierten Thema „Schuldenbremse“ noch einmal zu einer Fokussierung auf die relevanten Argumente geführt haben. Wir haben diese jetzt gut vor Augen. Ich danke auch ausdrücklich dafür, dass Sie beide den Auftrag sehr ernst genommen haben, konkrete Lösungen und Formulierungen vorzuschlagen, sodass wir nicht – wie manchmal bei Gutachten – viel rätseln müssen, was wirklich vorgeschlagen wird, sondern das ganz genau wissen. Die Auslegung der Landesverfassung ist schwierig genug, die Gutachten müssen wir in der Hinsicht dankenswerterweise nicht auslegen.

Ich möchte eine Bemerkung vorab machen. Ich finde es ausgesprochen positiv, dass in beiden Gutachten klar geworden ist: Wir brauchen eine Schuldenbremse in der Landesverfassung. Darin sind sich beide einig. Insofern geht es, wenn man die beiden Gutachten sieht, nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie einer verfassungsrechtlichen Regelung. Das finde ich eine gute Ausgangsposition.

Ich möchte auf ein Thema eingehen, das Herr Börschel noch nicht angesprochen hat, das ich aber spannend finde. Es geht um den Vorschlag des Ausgleichskontos oder des geführten Kontos, auf das man praktisch Verstöße gegen die Schuldenbremse bucht mit dem Ziel, die Summen, um die verstoßen worden ist, nach Feststellung des Verstoßes durch das Landesverfassungsgericht wieder zurückzuführen und auszugleichen, sodass der Landeshaushalt am langen Ende so dasteht, als wäre nicht verstoßen worden. Weil das für mich ein relativ neuer Aspekt ist, möchte ich Sie herzlich bitten, den Mechanismus, den Sie sich da vorstellen, noch einmal etwas genauer auszuführen.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Herr Vorsitzender! Auch von meiner Fraktion, Herr Prof. Wieland und Herr Prof. Waldhoff, vielen Dank für die Gutachten. Wir können uns den Vorrednern anschließen: Es sind zwar umfangreiche, aber doch verständliche Ausarbeitungen.

Sie beide haben angesprochen, dass es durchaus die Bestrebung geben könnte, die Schuldenbremse zu vermeiden, indem man eine Art Ausweichmanöver durchführt und verschiedene Aufgaben gar nicht mehr in die Kommunen – das hat der Kollege Börschel eben schon betrachtet –, sondern vielleicht in die Privatwirtschaft oder – so sage ich einmal – in die Pseudoprivatwirtschaft ausgliedert. Uns allen sind ja diverse PPP-Projekte bekannt, die auf lange Sicht nicht immer optimal für den Steuerzahler laufen. Für wie groß sehen Sie die Gefahr an, wenn wir da keine einfachgesetzliche Regelung haben? Herr Prof. Waldhoff sprach schon sehr deutlich an, dass man das bräuchte. Wie sollte man dem entgegenwirken, also quasi einen Vorentscheid treffen, dass solche Ausweichmanöver nicht so einfach sind, sodass es dem Landesgesetzgeber durchaus etwas schwerer gemacht wird?

**Stefan Engstfeld (GRÜNE):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Auch vonseiten der Grünen-Fraktion der obligatorische herzliche Dank für die beiden Ausarbeitungen. Herzlichen Dank auch dafür, dass Sie heute persönlich erschienen sind und dass wir die Möglichkeit haben, nach Ihren mündlichen Vorträgen noch Nachfragen zu stellen.

Ich möchte zuerst an der Stelle der Kommunen ansetzen. Sie haben beide dargelegt, dass die Kommunen nicht Bestandteil der Schuldenbremse sein werden. Für mich als normal sterblichen Abgeordneten, der nicht Mitglied des Haushalts- und Finanzausschusses ist, stellt sich die ganz simple Frage: Welche Auswirkungen kann denn die Schuldenbremse überhaupt auf die Kommunen haben? Wenn Sie dazu noch ergänzende Ausführungen machen würden, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

Ich möchte Sie beide auch fragen, wie das Verhältnis der Schuldenbremse im Landesrecht zu bundesrechtlich zwingenden Ausgabepflichten des Landes aussieht. Wie ist das Verhältnis der Schuldenbremse im Landesrecht zu den rechtlichen Ausgabepflichten des Landes – etwa Beamtenbesoldung, Bezüge im öffentlichen Dienst – und zu elementaren staatlichen Leistungsverpflichtungen, zum Beispiel Sozialleistungen?

Meine Fragen an Herrn Prof. Wieland: Erstens. Ihr Gutachten schlägt ja keine Übergangsregelung bis zum Jahr 2019 vor. Ist eine solche Regelung gar nicht notwendig? Ist sie überflüssig? Wenn ja, was gilt denn dann bis zum Jahr 2019?

Zweitens. Die Vorschläge in Ihrem Gutachten sind im Vergleich zu den Vorschlägen von Herrn Prof. Waldhoff etwas kürzer. Führt diese Knappheit des Vorschlags – so will ich es einmal formulieren – zu einer Erhöhung des Gestaltungsspielraums des Landes, zu einer Verringerung, oder lässt sie den Gestaltungsspielraum oder -freiraum gänzlich unberührt?

Meine Fragen an Herrn Prof. Waldhoff: Erstens. Sie ergänzen die Regelungen in Art. 79 der Landesverfassung zugunsten der Gemeinden um einige Umgehungsverbote. Wären solche Umgehungen ohne ausdrückliche Verbote zulässig? Können Sie einmal den sachlichen Unterschied Ihres Vorschlags zum in der Verfassung niedergeschriebenen und jetzt geltenden Art. 79 erläutern?

Zweitens. Sie haben in Ihrem Vortrag und in Ihrem Gutachten ausgeführt, dass das effektivste Mittel für die Opposition Ihrer Meinung nach die Normenkontrolle ist; Herr Prof. Wieland hat dazu auch einige Ausführungen gemacht. Meine Nachfrage ist, weil wir uns hier in der Kommission, im Landesparlament schon mit Minderheitenrechten befasst haben: Gelten Ihre Aussagen auch außerhalb des Haushaltsrechts? Vor allen Dingen: Gelten sie auch für Minderheiten unterhalb von einem Drittel der Abgeordneten des Landesparlaments?

**Dr. Ingo Wolf (FDP):** Herr Vorsitzender! Meinen Generaldank an die beiden Sachverständigen möchte ich für die Freien Demokraten dahin gehend präzisieren, dass ich es besonders schön fand, dass Sie uns auch die politische Entscheidungsprärogative in entwaffnender Offenheit dargelegt haben, beide in völlig unterschiedlicher Art und Weise. Ich möchte einmal die beiden Pole bezeichnen. Die eine Seite: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“, die andere Seite: „Es wird schon gutgehen“, also mehr eine Kölsche Variante.

(Martin Börschel [SPD]: Sie sind ja auch Rheinländer!)

– Das kommt Ihnen natürlich sehr zugute, das ist klar, bei der Kölner Haushaltspolitik.

Um es wieder auf den Punkt zu bringen: Das ist natürlich der entscheidende Aspekt. Wir haben ja, was die Verschuldungspolitik betrifft – unabhängig davon, ob man darüber streiten sollte, ob das wirklich alles die deutsche Einheit war oder ob nicht doch eher ein großzügiges und laxes Haushaltsgebaren der Grund dafür war –, festzustellen, dass wir der Sache im Grunde genommen nicht Herr geworden sind. Der Verfassungsgerichtshof, dessen Entscheidungen auch frühere Regierungen schon mal getroffen haben, hat am Ende auch nicht bewirkt, dass es sozusagen von selber eine Art von Restriktion – Neuverschuldung null –, jedenfalls bis zum dauerhaften Erfolg, gegeben hat. Wir haben es einmal knirsch geschafft, 2008, aber im Wesentlichen steigt die Verschuldung an, wie es auch in den Kommunen in dramatischer Weise der Fall ist. Deswegen sehe ich schon – darum mein Kaprizieren auf die Fragen, die am Ende stehen, nämlich die Sanktionen und die Umgehungstatbestände – die Not-

wendigkeit, es so zu fassen, dass ein Ausweichen möglichst erschwert wird. Da sind ja dankenswerterweise Ansätze genannt worden.

Ich will das noch einmal deutlich machen: Der erste Punkt – von Herrn Börschel zu Recht angesprochen – ist das Thema der Umgehungsmöglichkeiten durch andere finanzpolitische Instrumente. Meines Erachtens muss hier Klarheit geschaffen und deutlich gemacht werden, dass das nicht gehen kann; denn wir haben ja gerade auf kommunaler Ebene gesehen, wie das Ausgliedern von Gesellschaften, das Verstecken von Schulden über die Jahre hinweg praktiziert worden ist. Auch auf Länderebene gibt es durchaus Beispiele. Da wünsche ich mir von Ihnen noch etwas Präzisierendes, um das Ganze möglichst eng begrenzt hinzubekommen.

Der zweite Punkt, der mir auch wichtig erscheint, sind die Ausnahmenvorschriften. Da fand ich die Hürde, die von Ihnen gesetzt wurde, Herr Prof. Waldhoff, wenig mutig. Denn es ist ja völlig klar: Wenn Sie verhindern wollen, dass eigene politische Fehler durch die Ausnahme sozusagen ausgemerzt werden, dann müssen Sie im Grunde genommen die andere Seite einbinden, damit man da eben nicht so leicht herauskommen kann. Also müsste die qualifizierte Mehrheit doch eher höher sein. Sonst ist es ja relativ leicht, mit 50 plus 1 zu sagen: Es ist alles so furchtbar, die Ausnahme greift.

Die Freien Demokraten hatten ja besonders das Thema „Sanktionen“ eingebracht. Herr Prof. Wieland hat nun gesagt: Das brauchen wir gar nicht. – Herr Prof. Waldhoff hat das Gott sei Dank etwas anders gesehen. Trotzdem würde ich hier gern noch einmal präzisierend nachfragen – über das hinaus, was Herr Lienenkämper gesagt hat –: Das Kontrollkonto soll ja am Ende – so sagen Sie – quasi auch eine Haushaltssperre auslösen. Ist das nun verfassungswidrig? Das fand ich in der Präzision nicht deutlich. Kann man das machen? Es wäre ja eine sehr rigide, aber auch sehr wirksame Variante, dass man in dem Moment, wenn die Überschreitung der zulässigen Grenzen erfolgt, eben in seinem Budgetrecht eingeschränkt ist. Das würde auch damit korrespondieren, dass man rechtlich verpflichtet ist, sie einzuhalten. Das ist ja keine Willkürmaßnahme. Das ist ja letztlich dafür gedacht, dass man sich normgerecht verhält. Erkennen Sie da eine Verfassungswidrigkeit? Wenn diese Gefahr besteht, wie könnte man dem entgegenwirken? Gibt es eine Ausgestaltung, die am Ende dann doch verfassungsgemäß wäre? Sie sehen, eine strikte, restriktive Variante wäre durchaus wünschenswert.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Weitere Wortmeldungen liegen zurzeit nicht vor. Dann eröffne ich die erste Antwortrunde.

**Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin):** Vielen Dank für die instruktiven Fragen. – Erstens zur Frage nach der Doppik: Die Doppik hat gar nichts mit unserem Problem zu tun, durch die Doppik kann man nämlich Kreditaufnahmen nicht verschleiern. Bei der Doppik sieht es zwar so aus, wenn man bilanzrechtlich denkt, dass man auf der einen Seite einen Kredit aufgenommen hat, um eine Aufgabe zu finanzieren, und dann wird das auf der anderen Seite irgendwie ausgeglichen, ist ein Nullsummenspiel – das mag bilanztechnisch so sein, dazu mag ich nichts sa-

gen –, aber natürlich ist es eine Kreditaufnahme. Durch die Doppik kann man nicht die Schuldenbremse umgehen. Für die Doppik spricht manches; ich finde, es spricht auch sehr viel dagegen. Aber das ist eigentlich nicht Thema der Schuldenbremse. Damit kann man die Kreditaufnahme auf jeden Fall nicht umgehen.

(Martin Börschel [SPD]: Also wäre es zulässig?)

– Ja, wenn die Schuldenbremse dadurch nicht umgangen wird, was sie aber nicht kann. Denn wenn ich Kredite unter doppischer Buchführung aufnehme, sind das immer noch Kredite, die sich an der Schuldenbremse messen lassen müssen.

Die zweite Frage war: Was kann man zum Schutz der Kommunen machen? Ich würde sagen: Das Konnexitätsprinzip gilt. Neue Aufgabenverlagerungen fallen unter das Regime des schon bestehenden Konnexitätsprinzips. Ob das ein ganz toller Schutz ist, mögen andere beurteilen, es ist aber schon ein gewisser Schutz.

Ich hatte auch darauf hingewiesen: Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – das ist ja Landesrecht – nehmen die Kommunen sozusagen an der Finanzsituation des Landes teil, weil nach der Rechtsprechung nicht nur des nordrhein-westfälischen, sondern fast aller Landesverfassungsgerichte der Vorbehalt des Möglichen bei den Zuweisungen des Landes gilt. Das heißt, wenn sich das Land ein strengeres Finanzkorsett anlegt und dadurch weniger Geld verteilen kann, dann wird das schon mittelbare Auswirkungen auf die Kommunen haben. Das soll aber auch so sein, sonst wäre das Ganze ja relativ witzlos. Wenn Sie bedenken, dass das Land nach außen, also gegenüber dem Bund und auch gegenüber der EU – dann vermittelt über den Bund –, für die Kredite der Kommunen politisch dafür einzustehen hat, dass die Kriterien eingehalten werden, ist das auch ein richtiger Mechanismus. Wenn das Land spart, müssen die Kommunen eben auch sparen. Warum sollten sie nicht sparen? Dafür würde ich gar keinen Grund sehen.

Drittens: Haushaltsvollzug. Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass ausgerechnet in der schärfsten landesrechtlichen Regelung, die wir haben – in Sachsen –, jetzt „Haushaltsplan“ und nicht „Haushalt“ steht. Das ist der einzige Punkt, in dem die sächsische Regelung in der Tat nicht so streng zu sein scheint. Aber mein Argument bezog sich ja auf die bundesrechtlichen Vorgaben, dass nämlich in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz ausdrücklich von „Haushalt“ und nicht von „Haushaltsplan“ die Rede ist und ausweislich der Gesetzesentstehungsmaterialien genau dieses Problem auch damit verbunden wurde, sodass die sächsische Regelung 2020 vielleicht nicht in dem kleinen Punkt verfassungswidrig wird, sondern das verfassungskonform so ausgelegt werden müsste, dass „Haushaltsplan“ im sächsischen Sinne „Haushalt“ im bundesrechtlichen Sinne meint. Das wäre sozusagen der Ausweg, wie man da herauskommen könnte. Ich hatte Sachsen als strenge Regelung herangezogen, weil sie die konjunkturelle Ausnahme auf Verfassungsebene selbst festschreiben und auch einige andere Mechanismen mit den Mehrheitsverhältnissen.

Herr Lienenkämper bat um Erläuterungen zu dem Kontrollkontomodell, die ich gerne geben kann. Die Idee, die dahinter steht, ist eine doppelte. Einerseits wird dadurch, weil das Kontrollkonto ja nicht in der Dunkelkammer, sondern quasi öffentlich geführt wird, Öffentlichkeit erzeugt, was den politischen Prozess befruchten mag, indem es

von der Opposition oder auch von außerparlamentarischen Gruppen politisch eingesetzt werden kann.

Andererseits soll aber eine gewisse Sanktionslosigkeit bei Verfassungswidrigkeitserklärungen von Landeshaushalten durch den Verfassungsgerichtshof verhindert werden. Um auch den Verfassungsgerichtshof nicht zu zwingen, dann mit irgendwelchen Anordnungen, die gewaltenteilungsmäßig vielleicht wieder Probleme hervorrufen könnten, aktiv zu werden, soll sozusagen – das ist die Idee dahinter – der als verfassungswidrig erkannte Teil des Landeshaushalts auch insofern sanktioniert werden, als das dann abgebaut werden muss. Das kann – so wollte ich mich ausdrücken – mittelbar zur Verhängung einer Haushaltssperre durch den Landesfinanzminister führen, weil sich ja dann die Finanzsituation völlig ändert. Ich bin aber kein Fan eines Automatismus, dass sozusagen in der Verfassung festgeschrieben wird: „Wenn die Verschuldungsgrenze überschritten und dadurch Verfassungswidrigkeit hervorgerufen wird, dann tritt automatisch eine Haushaltssperre oder so etwas ein“, sondern wenn die Finanzsituation des Landes so ist – und wenn es ein großer Fall ist, dann ist sie ja so –, passiert das ohnehin automatisch. Das muss man nicht unbedingt in der Verfassung regeln.

Dann zu der Frage von Herrn Sommer nach Umgehungsmöglichkeiten, Ausgliederung in private Gesellschaften, PPP wurde erwähnt: Darauf zielt ja Abs. 5 meines Vorschlags. Bei rechtlich unselbstständigen Sondervermögen besteht kein Dissens, das ist ja sozusagen das Land. Aber dann heißt es in meiner Ziffer 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“.

Das sind grobe Kriterien dafür, dass dann nicht in allen Fällen, aber in bestimmten Fällen eine Erstreckung stattfindet.

Weil auch ich ein Fan des Böckenfördeschen Paradigmas von der Verfassung als Rahmenordnung bin, habe ich darauf verzichtet, das jetzt im Einzelnen aufzuzählen. Die Gründe hatte ich ja schon angegeben: Erstens würde dann der Text völlig ausufern. Zweitens ist die Verfassung immobil, weil sie nur schwer geändert werden kann, und die Wirklichkeit ist immer viel fantasievoller, als wir das uns heute vorab abstrakt ausdenken können. Somit ist für mich der Punkt, dass der einfache Landesgesetzgeber das dann konkretisiert, und im Extremfall, wenn es zum großen Streit kommen würde, muss der Verfassungsgerichtshof prüfen, ob das die Kriterien, die ich hier versucht habe aufzustellen, erfüllt oder nicht. – Das zur Umgehung jenseits der Kommunen.

Vonseiten der Grünen wurde auch nach den Kommunen gefragt. Das habe ich jetzt, glaube ich, schon mitbeantwortet. Ich bin ja ein Fan der Konnexitätsregelung. Das betrifft weitere Aufgabenverlagerungen und hilft nicht bei schon bestehenden. Aber es geht ja hier um die Frage, ob das Land versucht, immer mehr Aufgaben auf die kommunale Ebene abzuwälzen.

Sie fragten nach bundesrechtlich zwingenden Ausgaben. Hier muss man berücksichtigen, wenn es wirklich zu Schieflagen in den Landesfinanzen kommen würde: Das Grundgesetz kennt einen Mechanismus, dass dann die Bund-Länder-Finanzverteilung nachjustiert werden muss. Das ist der vielfach vergessene Art. 106 Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes, wonach das Umsatzsteueraufkommen zwischen Bund und Ländern als zumindest theoretisch variables Element in der Finanzzuweisung, in der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, fungiert. Mir ist bekannt, dass das in der bisherigen Praxis – die Regelung gibt es seit 1969 – nicht so richtig funktioniert hat. Aber wenn jetzt das Argument kommt, dass die Länder immer weniger Eigengestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite haben – Steuern haben sie so gut wie keine, die Verschuldung wird stark begrenzt –, dann könnte diese Regelung – mir würde das verfassungsrechtlich einleuchten – plötzlich zu ganz neuen Ehren kommen. Wenn der Bund dann zwingende Landesausgaben evoziert, die Finanzausstattung der Länder ändert sich aber nicht, verbessert sich nicht, dann müsste man Art. 106 Abs. 3 und 4 unter Umständen anwenden, vielleicht sogar einklagen, wenn dauerhaft eine Schieflage auftaucht.

Es gibt Rechtsprechung dazu, dass das bei punktuellen Ereignissen nicht greift – das leuchtet mir auch ein –, aber wenn wir dauerhafte finanzielle Belastungen haben, Aufgabenverschiebungen zwischen Bund und Ländern bei fehlenden Ausgleichsmöglichkeiten des Landes, die gerade durch die Schuldenbremse noch zusätzlich hinzukommen, dann ist der Adressat der Bund, um über das bewegliche Element im bundesstaatlichen Finanzausgleich, nämlich die Umsatzsteuerverteilung, nachzujustieren. Das ist zumindest die Konstruktion, die das Grundgesetz vorsieht.

Dann gab es eine weitere Frage zu den Kommunen. Mein Vorschlag ist ja: Art. 78 und 79 bleiben unberührt, aber es gibt einen vielleicht auch wieder eher deklaratorischen Hinweis auf die Verantwortung des Landes für die Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese Verantwortlichkeit für die Haushaltsplanung des Landes, wohlgemerkt – das Land berücksichtigt also bei der Haushalts- und Finanzplanung seine Verantwortlichkeit für Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Art. 109 Abs. 2 und 5 des Grundgesetzes –, ist der Versuch einer Ausbuchstabierung dessen, was meines Erachtens nach Grundgesetz gilt. Das ist keine Einstandspflicht. Dadurch werden die Gemeinden nicht in die Schuldenbremse einbezogen und auch keine unmittelbaren Tilgungsverpflichtungen des Landes für etwaige Kommunalschulden konstruiert. Aber es zeigt, dass das Land, zu dem die Kommunen als mit Selbstverwaltungsrecht ausgestattete Verwaltungsträger in einem weiteren Sinn dazugehören, hier auch Verantwortung hat. Als Außenstehender, der aus einem Stadtstaat kommt, würde ich sagen: Gerade in Nordrhein-Westfalen hat die Kommunalaufsicht, die ja auch kommunale Kredite genehmigen muss, katastrophal versagt. Da ist offensichtlich etwas schiefgelaufen, wenn ich das so platt sagen darf. Das Land ist ja nicht völlig unbeteiligt an der Verschuldungsmisere der Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Ich habe in der Tat den Aspekt des parlamentarischen Minderheitenschutzes hochgehalten. Ich würde auch sagen: Demokratietheoretisch ist Demokratie nicht nur Mehrheit, sondern wir brauchen auch effektive Minderheitenrechte, sonst ist die Mehrheit nicht zu kontrollieren. Ich würde auch die Normenkontrolle durchaus als

parlamentarisches Minderheitenrecht sehen. Beleg dafür: Als wir die erste Große Koalition auf Bundesebene hatten – nicht die jetzige, sondern die vorhergehende –, wurde das Quorum für die abstrakte Normenkontrolle – Art. 93 Abs. 1 Ziffer 2 Grundgesetz – von einem Drittel auf ein Viertel herabgesetzt, weil die damalige Opposition nicht ein Drittel erreichte. Das reicht nun auf Bundesebene schon wieder nicht, weil die jetzige Große Koalition noch größer ist, sodass auch das 25-%-Quorum nicht erreicht wird. Man könnte darüber theoretisieren, wie weit das noch abgesenkt werden sollte – vielleicht auch nicht –, aber das zeigt doch, dass es natürlich parlamentarische Minderheitenrechte sind, und die brauchen wir auch. Das gehört zum Gesamtbild meines Demokratieverständnisses dazu.

Dann komme ich zu den Fragen von Herrn Wolf. Ich würde anders als Herr Wieland sagen: Bis zu einem gewissen Maß ist der Schutz des politischen Prozesses vor sich selbst in klar definierten Lagen legitim. Das Grundgesetz macht das auch. Man kann viele Regelungen des Grundgesetzes so interpretieren – bis hin zur Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 – oder parlamentarische Zustimmungsrechte, die der Selbstentmachtung des Parlaments – etwa bei der Bewältigung der Verschuldungskrise, Griechenlandhilfen usw. – vorbeugen sollen. Man kann es so interpretieren, dass es in bestimmten Bereichen legitim ist und sich auch in die deutsche Verfassungsarchitektur einpasst, den politischen Prozess vor sich selbst zu schützen oder ihm selbst Hilfestellung zu geben, wo er das nach historischer Erfahrung offensichtlich nicht gut schafft. Genau das ist ja das unverbindliche Credo des jetzt schon mehrfach zitierten Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2004, in dem es heißt: Wir können über den damals geltenden Art. 115 nicht helfen, weil wir ihn nicht überinterpretieren wollen, aber es wäre doch an der Zeit – das ist für ein Verfassungsgericht, das ja an die Verfassung gebunden ist, schon ein kühner Satz –, zu überlegen, ob man nicht bessere Mechanismen ersinnt, um dieses Manko abzustellen.

Zum Zweidrittelquorum: Ja, all das wäre natürlich noch viel wirksamer, wenn man ein Zweidrittelquorum für die Ausnahmen vorsehen würde. Für die Naturkatastrophen brauchen wir es, glaube ich, nicht. Wenn das mal passiert, was Gott verhüten möge, wird es da ohnehin einen großen Konsens geben. Für die anderen Dinge könnte man darüber nachdenken. Es hätte ja auch den Effekt, dass die Opposition notwendigerweise mit im Boot wäre und die Klage dadurch – politisch-faktisch zumindest – wenn nicht ausgeschlossen, so doch unwahrscheinlich würde. Aber ich bin kein so ganz großer Fan von Zweidrittelmehrheiten. Das ist ja die verfassungsändernde Mehrheit. Innerhalb der Verfassung mit einer Zweidrittelmehrheit zu operieren, darüber kann man reden – das wäre eine Verschärfung auch im sächsischen Sinne, Sachsen ist da ja schärfer –, das kann man politisch wollen und machen, aber ob ich das jetzt offen empfehlen würde, weiß ich nicht.

Zur Haushaltssperre: Eine automatische Haushaltssperre würde ich nicht befürworten.

(Dr. Ingo Wolf [FDP]: Geht sie verfassungsrechtlich?)

– Verfassungsrechtlich würde sie gehen. Ich würde sie für demokratietheoretisch vielleicht unschön halten, aber sie ginge verfassungsrechtlich. Das Kontrollkonto

würde, wie gesagt, in relevanten Fällen vermutlich mittelbar dazu führen, dass wir in eine Situation kämen, in der das dann allerdings von den auch bisher schon zuständigen Instanzen verhängt werden müsste.

**Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer):** Ich beginne mit den Fragen von Herrn Börschel. Die Doppik – Herr Waldhoff hat es schon gesagt, da sind wir uns offenbar einig – wäre zulässig. Ich denke, der Bund könnte auch schwer vertreten, dass das nicht zulässig sein sollte, hat er doch selber in seinem Ausführungsgesetz doppelte Elemente untergebracht. Auch wenn er sich bei der Höhe der Verschuldung gegenüber den Ländern besser gestellt hat, könnte er nur schwer damit argumentieren: Was wir dürfen, das dürft ihr noch lange nicht.

Was die Kommunen angeht, ist das – ich hatte es vorhin schon gesagt – eine berechtigte Sorge, weil es natürlich ein steter Fluss der Frage ist: Wie werden Aufgaben zwischen Land und Kommunen verteilt? Wie werden Einkünfte zwischen Land und Kommunen verteilt? Da spielen so viele Rädchen eine Rolle, dass jedenfalls aufseiten der Kommunen Befürchtungen, dass das zu ihren Lasten ausgehen könnte, nicht völlig von der Hand zu weisen sind. Ich will das niemandem unterstellen. Man muss aber ein Stück weit nicht nur sehen, was tatsächlich passiert, sondern: Wie ist die Erwartungshaltung? Dem könnte die Verfassung entgegenwirken.

Der Vollzug ist meines Erachtens ganz klar nicht von der Schuldenbremse erfasst. Das schließe ich aus dem Unterschied zwischen Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2. In Art. 115 Abs. 2 sind die tatsächlichen Ausgaben angesprochen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber war sich ganz offensichtlich bewusst, dass es da unterschiedliche Regelungsmöglichkeiten gibt. Er sagt in Art. 115 Abs. 2 Satz 4: Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme. – Wenn Sie es so formulieren, dann haben Sie den Vollzug drin. Das hat er aber in Art. 109 Abs. 3 nicht gesagt. Also sind die Länder nicht verpflichtet.

Ich stelle es mir in der Praxis, ehrlich gesagt, auch relativ schwierig vor. Ich bin im Hauptberuf Rektor einer Universität. Wenn ich meinen Haushalt bekommen habe, würde ich schon Wert darauf legen, dass die Mittel, die mir zur Verfügung gestellt wurden, mit denen ich wirtschaftete, auch das Haushaltsjahr über halten und man mir nicht nach einem halben Jahr sagt: Wir haben uns leider verrechnet. Die Wirtschaft entwickelt sich anders, wir können den Umfang so gar nicht mehr wahrnehmen, sondern müssen jetzt darauf reagieren. Das heißt, wir müssen das im Vollzug permanent anpassen. – Dann brauchen Sie tatsächlich so etwas wie ein Kontrollkonto. Damit bringen Sie aber die Betroffenen – die Behörden, die praktisch für ein Jahr eine gewisse Klarheit haben sollen, wie viel Geld ihnen zur Verfügung steht – in erhebliche Schwierigkeiten.

Das ist gleich der Punkt zum Ausgleichskonto. Ich würde Ihnen auch – weniger als Verfassungsrechtler, sondern als politisch denkender Bürger – zu überlegen geben: Stellen Sie sich vor, wozu das führen würde. Vor der Wahl ist die Regierung großzügig, dehnt es vielleicht ein bisschen zu weit. Nach der Wahl stellt der Verfassungsgerichtshof fest: „So ging es nicht“, und die neue Mehrheit muss dann die Einsparungen

vornehmen. Das haben Sie, wenn Sie sagen: Unser Hauptziel ist der ausgeglichene Haushalt. – Nur, die neue Regierung mit der neuen Mehrheit wird „begeistert“ sein von dem Gedanken, dass sie ihre Regierungszeit nicht mit der Umsetzung ihres Wahlprogramms beginnt, sondern damit, die Schulden der Vorgänger gewissermaßen wieder einzusammeln. Das scheint mir auch demokratietheoretisch eine zweifelhafte Lösung zu sein.

Zur Aufgabenausgliederung, PPP und Ausweichmanövern, Herr Sommer: Juristen leben ständig damit, dass sie irgendwie erleben müssen, dass ihre Regelungen umgangen werden. Wenn ich um Rat gefragt werde, heißt es häufig: Es gibt da zwar die Regelung, aber wissen Sie nicht einen Weg, wie es trotzdem ginge? Das kann man nach meiner Erfahrung nicht dadurch ändern, dass man sagt: Auch Umgehungen sind unzulässig. – Das ist selbstverständlich. Es gibt im Steuerrecht – in § 42 Abgabenordnung – solch eine Vorschrift, die sagt: Es darf nicht umgangen werden, sondern man muss nach dem wahren Sinn schauen. – Entweder das Ganze ist mit der Vorschrift vereinbar, oder es ist nicht vereinbar. Dass ich da noch einmal hineinschreibe: „Umgehungen sind unzulässig“, bringt aus meiner Sicht keinen Mehrwert. Vielleicht hätte es einen volkspädagogischen Effekt, dass man sich immer wieder daran erinnert, aber ich würde das nicht in die Verfassung aufnehmen.

Auswirkungen der Schuldenbremse auf Kommunen hatte ich vorhin schon kurz angesprochen. Bundesrechtlich zwingende Ausgabepflichten scheinen mir ein wirkliches Problem bei der Schuldenbremse zu sein, weil sich ein ganz erheblicher Teil der Landesausgaben im Sozialbereich bewegt und hier der Bundesgesetzgeber Vorgaben macht. Anders als Herr Waldhoff sehe ich auch keine Lösung in Art. 106 Abs. 3 und 4, weil sich die Länder einfach so deutlich unterscheiden. In dem Augenblick, in dem Sie an der Umsatzsteuerverteilung drehen, bekommen auch Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mehr Geld, und zwar deutlich mehr, während die ärmeren Länder entsprechend weniger Geld aus der Umsatzsteuer bekommen. Das erklärt ja auch die Diskussion, die gerade über die Abschaffung des Solidaritätszuschlags läuft, wer dafür und wer dagegen ist. Meines Erachtens ist das keine Lösung dafür.

Landesrechtlich zwingende Normen sind nur so lange zwingend, bis die Schuldenbremse von Verfassungs wegen greift. Dann müssen Sie das Landesrecht ändern. Das ist das Einzige, das das Land machen kann. Das heißt, es muss in dem beschränkten Gestaltungsspielraum praktisch Luft dafür schaffen, um die Schuldenbremse anzuwenden, weil es den Bund nicht zwingen kann, seine bundesrechtlich zwingenden Ausgabevorschriften irgendwo anzupassen. Das ist das bundesstaatliche Problem, das ich bei dem Ganzen sehe.

Eine Übergangsregelung können Sie treffen, wenn Sie wollen, wenn Sie sich rechtzeitig einigen und sich vorher schon gewissermaßen selber zu etwas zwingen möchten. Meines Erachtens ist das nicht zwingend geboten. Wichtig ist, dass Sie eine vernünftige Haushaltspolitik machen und nicht, dass Sie jetzt eine Übergangsregelung schaffen. Sie sind aber selbstverständlich nicht daran gehindert, wenn Sie sagen: Wir können die strengeren Maßstäbe schon jetzt vorwegnehmen. – Sie können

auch einen gleitenden Übergang schaffen. Das ist aus meiner Sicht aber nicht zwingend.

Die Knappheit des Vorschlags bedeutet tatsächlich: Ich vertraue mehr auf den demokratischen Prozess. Ich sehe Landespolitik nicht als Vollzug von Verfassungsnormen, sondern ich sehe Landespolitik als Vollzug des Wählerwillens. Wer die Mehrheit hat, darf gestalten.

Darum bin ich auch skeptisch gegenüber Erhöhungen des Mehrheitserfordernisses. Es entspricht dem Demokratieprinzip: Mehrheit ist Mehrheit, und wer die Mehrheit hat, hat die Mehrheit. Wenn ich nur sage: „Es muss praktisch die Kanzlermehrheit oder die Ministerpräsidentinnenmehrheit sein“, dann zwingt das die Regierung ein Stück weit zusammen, weil man keine Abweichler ertragen kann. Wenn Sie zwei Drittel verlangen, dann führen Sie in vielen Bereichen – nach meiner Wahrnehmung, sage ich einmal vorsichtig, ich beobachte das ja nur von außen – doch einen ganz erheblichen Stillstand herbei. Bis sich die Opposition und die Regierung geeinigt und eine Zweidrittelmehrheit haben, das dauert, und da ist, glaube ich, auch Herr Waldhoff eher skeptisch. Die Haushaltspolitik wird nicht dadurch besser, dass Sie die Quoren immer weiter erhöhen und sagen: Wenn es 100 % beschließen, dann wird es schon in Ordnung sein. – Es hat auch einige Sünden der Vergangenheit gegeben, bei denen sich alle einig waren. Wenn Sie sich die Große Koalition ansehen, dann stellen Sie fest, dass manche der sehr ausgabenträchtigen Vorhaben mit Zweidrittelmehrheit beschlossen worden sind. Das ist keineswegs eine Garantie dafür, dass dann sparsamer gewirtschaftet wird.

Bei den Sanktionen beziehe ich mich auf das, was ich vorhin zum Ausgleichskonto gesagt habe. Man muss sich dann überlegen: Wen trifft die Sanktion? Die trifft möglicherweise nicht mehr den, der gesündigt hat.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich schaue in die Runde, ob es noch weitere Nachfragen, Kommentare gibt. – Das ist offensichtlich nicht der Fall. Dann noch einmal ganz herzlichen Dank an Sie beide sowohl für die ausführlichen schriftlichen Gutachten als auch für das Rede- und Antwortstehen hier in der Kommission.

(Beifall)

## b) Beschlussfassung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich habe schon darauf hingewiesen, dass die von uns beauftragten Gutachten ein Zwischenschritt waren. Der nächste Schritt im Themenkomplex III – Schuldenbremse – wird eine öffentliche Anhörung sein. Hierzu haben wir im Kreis der Obleute auch schon beraten. Wir brauchen aber noch einen formellen Beschluss der Kommission dazu. Als Termin haben wir uns auf den 20. April 2015 verständigt. Die Zahl der Sachverständigen soll auf eine bzw. einen je Fraktion begrenzt sein, und die Fraktionen können bis zu drei Fragen einreichen, die wir dann den Sachverständigen vorab mit der Bitte um schriftliche Beantwortung zuleiten werden.

Gibt es Widerspruch gegen das Verfahren und gegen die Festsetzung der Anhörung auf den 20. April? – Das ist nicht der Fall. Gibt es Enthaltungen dazu? – Auch nicht. Dann stelle ich fest, dass wir das einstimmig so beschlossen haben. Ich erinnere die Fraktionen daran – das ist immer die Aufgabe des Vorsitzenden –, dem Kommissionssekretariat möglichst unverzüglich die Sachverständigen zu benennen.

Die Verfassungskommission kommt überein, am 20. April 2015 eine Anhörung zum Themenkomplex III – Schuldenbremse – durchzuführen.

## 2 Themenkomplex IV – Kommunen (Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung)

Gremiumprotokoll 16/10

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Zu diesem Themenkomplex haben wir am 19. Januar eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Das Gremiumprotokoll 16/10 liegt vor. Sie haben sicherlich bemerkt, dass wir noch einige Korrekturen vornehmen mussten. Relevant ist jetzt der Neudruck.

Ich schlage vor, dass wir insgesamt eine Kommentarrunde zu dem Komplex machen, weil ich es nicht für sinnvoll halte, noch einmal alle Bestandteile aufzuführen. Ich will die Themen kurz nennen und lasse die allgemeinen und auch die sonstigen Aspekte wie die Forderung nach einer 3-%-Sperrklausel heraus. Dann bleiben die Konnexität, der kommunale Finanzausgleich sowie die Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren und im verfassungsgerichtlichen Verfahren übrig.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Ich darf mich an der Stelle bewusst etwas kürzer fassen, weil – das finde ich sehr gut – die Situation der Kommunen, auch ihre finanzielle Situation, im vorangegangenen Tagesordnungspunkt immer inzident mitdiskutiert worden ist.

Ich will für die SPD klarmachen – ich denke, das ist auch eine allgemeine Erkenntnis hier –, dass es nicht dazu kommen darf, dass die Kommunen insgesamt über Gebühr unter Regelungen des Landes leiden. Das gilt auch für die Frage, wie man mit der Schuldenbremse umgeht.

Ich will ganz deutlich sagen: Wir waren erfreut darüber, dass wir von den Sachverständigen in der Regel gute Noten für die Art und Weise bekommen haben, wie Konnexität in Nordrhein-Westfalen gehandhabt wird. Auch die präventive Wirkung des Konnexitätsgebots in der Landesverfassung ist ja entsprechend hervorgehoben worden. Trotzdem kann sich meine Fraktion im Detail an der einen oder anderen Stelle noch Klarstellungen, Änderungen in dem Bereich vorstellen. Da müssen wir allerdings wirklich genau hinschauen, weil die Sachverständigen sehr deutlich gemacht haben, dass Nordrhein-Westfalen gemessen am bundesdeutschen Durchschnitt relativ weit vorne ist, was die Konnexität angeht.

Bezogen auf die Finanzausstattung der Kommunen ist durchaus deutlich geworden, dass die Garantie einer gewissen Mindestausstattung nicht nur eine positive Seite für die Kommunen haben muss. Deshalb müssen wir über solch einen Vorschlag noch intensiv nachdenken. Die Frage ist: Was haben die Kommunen bei einer verfassungsrechtlichen Änderung nachher tatsächlich mehr, und wo liegen die Gefahren? Nach unserer Wahrnehmung haben sich die Auseinandersetzungen zwischen Land und Kommunen in den Ländern, in denen es so etwas gibt, prinzipiell nicht verändert, nur die Gefechtslage ist an ein paar Stellen taktisch eine etwas andere geworden. Aber darüber muss man nachdenken.

Wir sind sehr offen für eine bessere Verankerung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren. Darüber muss man sich – bezogen auf die richtige Stelle innerhalb der Verfassung oder auf einfachgesetzlichem Wege – durchaus noch einmal unterhalten. Wir denken, das könnte, insbesondere wenn man die kommunalen Spitzenverbände als Repräsentanten der kommunalen Familie berücksichtigt, auch bezogen auf die Symbolkraft und die Vertrauenswirkung in beide Richtungen durchaus ein Signal sein. Darüber werden wir uns aber auch bezogen auf die Detailvorschläge noch miteinander unterhalten müssen.

Darüber hinaus können wir uns auch noch über die Frage unterhalten, wie die Kommunen zum Beispiel ihre Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof wahrnehmen können. Insgesamt ist es ein ganz offener Prozess. Herr Lienenkämper pflegt ja immer zu sagen: Hier hängt alles mit allem zusammen. – Ich denke, wir sind an der Stelle ein bisschen sicherer geworden, was die Rolle des Landes im Verhältnis zu den Kommunen angeht, und sehen trotzdem, dass es an der einen oder anderen Stelle durchaus noch Verbesserungsmöglichkeiten, und zwar im wechselseitigen Interesse, gibt.

**Lutz Lienenkämper (CDU):** Dem Letzten kann ich mich uneingeschränkt anschließen. Alles hängt mit allem zusammen. Ich bin gar nicht sicher, ob es der große Philosoph aus Pulheim war, der das erfunden hat. Das gibt es wahrscheinlich schon länger in der Politik.

Es ist auch richtig, dass es ein offener Prozess ist. Ich schließe mich ebenfalls dem Punkt bezüglich der Konnexität an. Es war sehr zufriedenstellend, zu sehen, dass unsere Regelungen gute Noten bekommen haben. Die sind auch richtig. Immer dann, wenn es um die Finanzausstattung der Ebenen geht, wird es ganz praktisch. Wir machen hier Landespolitik. Das ist klar und muss auch so sein, aber gute Landespolitik beinhaltet in dem Zusammenhang eben auch, die wohlverstandenen und notwendigen Interessen der Kommunen zu berücksichtigen. Diese Ordnung werden wir nicht auf den Kopf stellen und in der Verfassungskommission auch nicht revolutionieren. Aber ich stimme zu, dass an der einen oder anderen Stelle über Veränderungen nachgedacht werden kann.

Wir werden uns allerdings immer wieder die Frage stellen müssen: Wie viel Symbolik verträgt eine Landesverfassung? Denn bei den Beteiligungsrechten der Kommunen reden wir tatsächlich eher von Symbolik als von materiellen Änderungen, jedenfalls in den Vorschlägen, die da gemacht worden sind. Natürlich hat es einen Wert an sich, wenn etwas Gehandhabtes Verfassungsrang bekommt, es ändert aber in weitem Umfang nicht die bisherigen Verfahrensweisen. An den bayerischen Regelungen hat man gesehen, dass man sogar neue Probleme schaffen kann, wenn man nur mit Sollvorschriften arbeitet. Wir müssen uns sehr genau überlegen: Wie weit geht man in der Symbolik, wie weit sollte man aber auch gehen? Da sind wir sicherlich ein Stück weit offen.

Etwas Ähnliches gilt für die Kommunalverfassungsbeschwerde, das stelle ich unter die gleiche Überschrift. Insofern wird über die Punkte zu reden sein.

**Dr. Ingo Wolf (FDP):** Die Regel „Alles hängt mit allem zusammen“ hat wahrscheinlich jeder schon mal als Urheber für sich beansprucht. Aber es ist natürlich richtig, dass man alles im Kontext sehen muss, was auch die vorherige Sachverständigenanhörung gezeigt hat.

Bei der kommunalen Mindestfinanzausstattung ist es sicherlich ein schwieriges Unterfangen, das auch verfassungsrechtlich so zu präzisieren, dass es passt. In der Diskussion über eine einfachgesetzliche Lösung, Herr Körfges, haben wir auch schon mal über fiktive Bedarfe und tatsächliche Bedarfe gesprochen. Man sieht, da gibt es noch einige Abgrenzungsprobleme. Hier muss sehr sorgfältig abgewogen werden, weil etwas, das in der Verfassung steht, auch in zwei und in zehn Jahren noch passen muss und nicht überfrachtet werden darf.

Ähnliches gilt für die Beteiligung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren. Zwischen den Sachverständigen gibt es eine relativ große Spannbreite, was die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer solchen Regelung betrifft.

Sicherlich näher nachdenken müsste man über den Konnexitätsausgleich bei bundes- und europarechtlichen Regelungen, ob das bis zum Letzten durchdringt und die Kommunen entsprechend schützt.

Was die kommunale Verfassungsbeschwerde betrifft, muss man sehen, dass es die Rechtsbehelfe in Art. 75 gibt, und überlegen, ob man da nicht auch eine Gleichstellung erwägen sollte. Aber auch das sollte dann unserem Prinzip, dass am Ende alles in einem Topf entschieden wird, unterfallen.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Die Sache mit dem Urheber ist immer ein bisschen schwierig. Das ist einer unserer Kernpunkte. Gerade die Durchsetzung des Urheberrechts halten wir in Zukunft für immer schwieriger. – Aber da sind wir gar nicht.

Kommunen in der Verfassung: Bei der Konnexität – das haben wir in der Diskussion gerade schon gehört – gibt es mehrere Punkte zu beleuchten. Es gibt auch sehr konkrete Punkte, die über die Symbolik hinausgehen, wie die Rückwirkung des Belastungsausgleichs. Ich denke, wir sind es den Kommunen durchaus schuldig, ihnen noch ein bisschen entgegenzukommen.

Bei anderen Dingen wie dem kommunalen Finanzausgleich können wir uns Herrn Prof. Junkernheinrich ganz gut anschließen, Art. 79 Satz 2 zu streichen. Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt ist für uns an der Stelle hinfällig.

Was die Stellung der Kommunen grundsätzlich im Gesetzgebungsverfahren angeht, halte ich mehr als eine Anhörungsbeteiligung für schwierig. Das festzuschreiben sehe ich aus demokratischen Grundgedanken heraus als schwierig an.

Für die Stellung der Kommunen in verfassungsgerichtlichen Verfahren sehe ich jedoch ein eigenes Klagerecht als sehr erstrebenswert an. Aber wir sehen das ja auch schon bei Individualverfassungsbeschwerden so. Auf die eigentliche Diskussion zu den Themen bin ich sehr gespannt.

**Stefan Engstfeld (GRÜNE):** Da wir gerade festgestellt haben, dass alles mit allem zusammenhängt, kann ich sagen, dass auch SPD und Bündnis 90/Die Grünen ganz eng zusammenhängen. Insofern bleibt mir am Ende der Kette heute nur noch übrig, zu erklären, dass wir uns den Ausführungen des Kollegen Körfges voll und ganz anschließen. Da gibt es keine Differenz.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Dann fasse ich Ihre Ausführungen nach den einzelnen Teilbereichen zusammen, nach denen ich auch gefragt hatte.

Zum Thema „Konnexität“, also Art. 78, wird allgemein festgestellt: Grundlegend gibt es gute Noten für die vorhandenen Regelungen, aber doch Änderungsbedarf im Detail, wobei da noch ein ganzes Spektrum ist, über das diskutiert werden muss.

Zum kommunalen Finanzausgleich habe ich nur von den Piraten eine deutliche Änderungsforderung gehört. Sonst habe ich eher herausgehört, dass dort kein unmittelbarer Änderungsbedarf besteht.

Was die Beteiligung der Kommunen im Gesetzgebungsprozess angeht, ist das wohl auch der Fall, während bei dem verfassungsgerichtlichen Prozess die Meinungen schwanken zwischen „mehr Symbolik“ und „mehr ein offener Prozess“. Hier könnte man noch einmal prüfen, wie man der kommunalen Seite entgegenkommen könnte.

Wenn Sie einverstanden sind, stellen wir den Punkt zunächst einmal zurück. Auch ich will den Satz noch einmal bemühen: Der Prozess ist noch nicht abgeschlossen, und alles hängt mit allem zusammen. Insofern werden wir den Punkt wieder aufgreifen, schließen den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung im Themenkomplex IV aber zunächst einmal ab.

### 3 Themenkomplex IV – Verfassungsgerichtshof

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Über den Themenkomplex IV – Verfassungsgerichtshof – haben wir noch nicht gesprochen. Den wollen wir jetzt vorbereiten. Wir haben ja zu jedem Teilbereich eine Anhörung vorgesehen. Auch hierzu bedarf es eines formalen Beschlusses der Kommission. Im Kreis der Obleute haben wir uns darauf verständigt, als Termin den 11. Mai 2015 vorzusehen. Es soll, wie auch zu dem Thema „Schuldenbremse“, eine eher kleine Anhörung stattfinden. Das heißt, aus jeder Fraktion soll eine Sachverständige oder ein Sachverständiger benannt werden, und die Fraktionen haben die Möglichkeit, bis zu drei Fragen einzureichen.

Gibt es Widerspruch, was das Verfahren, die Datierung etc. angeht? – Das ist nicht der Fall. Gibt es Enthaltungen? – Das ist auch nicht der Fall.

Die Verfassungskommission kommt überein, am 11. Mai 2015 eine Anhörung zum Themenkomplex IV – Verfassungsgerichtshof – durchzuführen.

#### 4 Verschiedenes

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Hierzu habe ich heute nichts vorzutragen. Im Kreis der Obleute haben wir das Tableau bis zur Sommerpause festgelegt und hoffen, dann alle Themenkomplexe einmal durchgearbeitet zu haben. Im Kreis der Obleute wird dann auch über das weitere Verfahren zu sprechen sein.

Gibt es noch Wortmeldungen, Wünsche aus der Kommission? – Das ist nicht der Fall.

Dann bedanke ich mich ganz herzlich. Wir sehen uns in der Verfassungskommission wieder am 20. April zum Thema „Schuldenbremse“.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann  
Vorsitzender

31.03.2015/14.04.2015

150