Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
15. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
15/1159

Alle Abg

Dr. Michael Thöne
Geschäftsführer

14.12.2011

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

Stellungnahme
anlässlich der Anhörung des Haupt- und Medienausschusses und des Haushalts- und Finanzausschusses am 15. Dezember 2011 im nordrhein-westfälischen Landtag

A. Hintergrund der Diskussion

Der Landtag Nordrhein-Westfalen stellt die Fragen zur Tauglichkeit und Neugestaltung der Defizitregel in der Landesverfassung nicht zum ersten Mal. Die hohe Bedeutung der Verfassung im Allgemeinen und die große Signalfunktion von Schuldenregeln im Besonderen verleiten leicht dazu, alle betroffenen finanzpolitischen Fragen sehr grundsätzlich zu diskutieren. Die dramatischen Entwicklungen der europäischen Staatsschuldenkrise und der vor wenigen Tagen von 26 EU-Staaten gefasste Grundsatzbeschluss zu einem restriktiveren Fiskalregime mit Schuldenbremsen für alle Beteiligten bieten zusätzlichen Anlass für eine sehr grundsätzliche Beschäftigung mit diesen Fragen. Auch aus Landessicht verbinden sich mit der Frage nach einer verfassungsseitigen Defizitregel zahlreiche Problemfelder einer nachhaltigen Finanzpolitik auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite.

Die hohe assoziative Verflechtung des Themas bringt aber auch die Gefahr mit sich, die Frage nach der vorgeschlagenen Defizitregel für NRW **mit einer Vielfalt von Aspekten zu überfrachten**, die keine wie auch immer geartete Verfassungsregel zu Neuverschuldung allein regeln könnte. Entsprechend werden sich die kurzen folgenden Anmerkungen vor allem auf die Fragen konzentrieren, die mit und anlässlich einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse für NRW tatsächlich beantworten werden können.

B. Was kann eine Schuldenbremse in der Landesverfassung leisten?

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung in Artikel 83 entscheidet *nicht* darüber, ob das Land Nordrhein-Westfalen ab dem Jahr 2020 seien Ausgaben ohne die Aufnahme von Krediten zu finanzieren hat. Hierzu gibt es mit Art. 109 GG eine bindende Regelung: „**Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen**."

Für den Bund bezieht sich diese Vorgabe nur auf das *strukturelle* Defizit, zudem gilt sie als erfüllt, wenn die strukturelle Neuverschuldung des Bundes 0,35% des BIP nicht überschreitet. Solange auf Landesseite keine Konjunkturregel etabliert ist, gilt Art. 109 für NRW ohne Einschränkung, d.h. auch für den *laufenden* Haushaltssaldo.

Eine landesseitige, **eigene Verschuldungsregel** kann damit **folgende Funktionen** erfüllen:

- Sie etabliert die Möglichkeit zu einer **Konjunkturregel**, die einer schädlichen prozyklischen Wirkung der Schuldenbremse vorbeugt. Damit wird es zudem leichter, die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten.
- Sie schafft die Möglichkeit, den **Übergangspfad** bis einschließlich zum Jahr 2019 so zu kanalisieren, dass die notwendigen Anpassungen im Zweifelsfall nicht erst kurz vor dem Stichtag angegangen werden. Wegen der geringer kurzfristiger Flexibilität der Landesfinanzen auf Ausgabenseite und wegen des derzeit nur auf die Grunderwerbsteuer beschränkten gesetzgeberischen Einflusses des Landtages auf die Steuereinnahmen, entsteht bei zu langem Hinauszögern der Anpassungen mitunter die Gefahr, dass die Verfassungsvorgaben nicht erfüllt werden können. Auch die (selbst-)bindende Fixierung eines Übergangspfades zum Jahr 2020 erleichtert es mithin, die grundgesetzliche Schuldenbremse einzuhalten. Dies gilt naturgemäß umso mehr, je schneller eine Entscheidung für einen Übergangspfad fixiert und dieses in der Haushaltspolitik implementiert wird.
- Sie schafft den Rahmen, um die **Zulässigkeit legitimer Ausnahmen** zu regeln und **missbräuchliche Ausnahmen** z.B. durch Nebenhaushalte zu unterbinden. Auch hier bedarf es, wie bei der Konjunkturregel einer expliziten Regelung der Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen; ansonsten sind keinerlei Ausnahmen zulässig. Auch in dieser Hinsicht erleichtert es eine eigene Defizitregel, die ab 2020 für die Länder geltende grundgesetzliche Schuldenbremse einzuhalten.

Darüber hinaus kann man der Entscheidung für eine verfassungsrechtliche Verschuldungsregel eine gewisse **Signalwirkung** attestieren – im Sinne eines „Bekenntnisses“ zu den Grundsätzen einer langfristig nachhaltigen und generationengerechten Finanzierung der öffentlichen Leistungen des Landes. Ob und wie hoch man den Eigenwert derartiger Signale setzen soll, ist zu Recht umstritten. Aus der fachlichen Sicht bedarf es keines Bekenntnisses des Landes zu seiner ohnehin bestehenden Rechtspflicht aus Art. 109 GG. Da die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 aus heutiger Sicht aber größerer und mehrjähriger Vorbereitungen bedarf, sendet die frühzeitige Aufnahme einer eigenen Defizitregel in die Landesverfassung das positive Signal, dass sich eine verfassungsgebende Mehrheit dieser Aufgabe auch stellt.

Ein solches positives Signal richtet sich dabei nicht primär an „die“ Finanzmärkte, an deren Rationalität und Informationsverarbeitungsfähigkeit erkennbar niedriger ist als das in der Vergangenheit vermutet wurde. Es sind die *Bürgerinnen und Bürger*, bei denen ein solches Signal ankommt und verstanden wird. Die **70-prozentige Zustimmung in der Volksabstimmung** zu Aufnahme einer Schuldenbremse in die hessische Landesverfassung weist hier in eine sehr klare Richtung zu der Frage, welche Präferenzen die Menschen in Deutschland hinsichtlich der Verschuldung ihrer Länder und deren Eindämmung durch Verfassungsregeln haben.

C. Was kann eine Schuldenbremse in der Landesverfassung *nicht* leisten?

In zweierlei Hinsicht sollten keine hohen Erwartungen an eine Verfassungsregel zur Schuldenbremse gerichtet werden.

Zunächst die einfache Einschränkung: Eine Verfassungsregel *allein* kann und soll nicht bis ins Letzte „wasserdicht“ und „narrensicher“ sein. Sie bedarf der **einfachgesetzlichen Konkretisierung**. Das Verhältnis von Verfassungsregel und einfachgesetzlicher Konkretisierung ist zweifellos ein heikles. Ist die schon Verfassungsregel sehr detailfreudig formuliert, bietet sie recht hohen Schutz gehen eine opportunistische Umgehung. Sie ist aber in der Gefahr, Detailregeln in Verfassungsrang zu heben, die sich in der Praxis erst bewähren müssen. Technische Regeln, die in der Umsetzung auch scheitern können, ohne dass dies den Zweck der Verfassungsregel in Frage stellte, gehören nicht in die Verfassung. Umgekehrt erfüllt eine unbestimmte Verfassungsregel, die die substantielle Fragestellungen der einfachgesetzliche Konkretisierung oder den jeweiligen Hausgesetzten überlässt, nicht ihre Funktion, eine materiell beschränkenden Rahmen zu setzen.

Im aktuellen Fall des Gesetzentwurfes zur Änderung der Landesverfassung liegt noch kein Entwurf für konkretisierende einfachgesetzliche Regelungen bei. Das heißt, die Fragestellung reduziert sich auf den genannten zweiten Aspekt: Ist die Regel hinreichend konkret, um nicht durch später folgende einfachgesetzliche Konkretisierung ausgehebelt zu werden?

Die schwierige Einschränkung: *Selbstverständlich* kann eine Verfassungsregel zur langfristigen Regulierung der strukturellen Defizite des Landeshaushalts **nicht selbst materiell gewährleisten, dass die Regel eingehalten wird**. Auch wenn die Feststellung trivial ist, hilft sie in der Identifizierung der *hier* relevanten Fragestellungen. So wichtig und kontrovers damit auch die steuerpolitischen Wünsche an den Bundesgesetzgeber, die ausgabenpolitischen Anforderungen an das Land selbst und die eminent wichtigen Fragen eine auskömmlichen Finanzausstattung für die Kommunen sind – sie werden durch keine wie auch immer geartete Defizitregel *materiell* beantwortet. Es ist nicht ihre Aufgabe, diese Antwort zu liefern.

Die Annahme eine Schuldenbremse für die Landesverfassung *löst* die materiellen Probleme nicht, die zur Einhaltung der grundgesetzlichen Defizitregel überwunden werden müssen. Zwar rückt sie die Notwendigkeit, sich so schnell wie möglich mit den zentralen finanzpolitischen Herausforderungen der *Zukunft* auseinanderzusetzen, in den Mittelpunkt der Betrachtung. Dies wäre ein großer Fortschritt gegenüber 2010 und 2011, in denen in NRW der Eindruck dominierte, als hätten die überkommenen und rundum untauglichen Defizitregeln der Vergangenheit eine nachhaltige Relevanz.

Gleichwohl, den großen Herausforderungen des demografischen Wandels und der fehlenden Einnahmenautonomie muss sich jedes Land auch mit einer neuen Schuldenregel unverändert stellen.

D. Konkreter zu verfassungsrechtlichen Defizitregel für NRW

In der mündlichen Stellungnahme sollen, bei Bedarf, die einzelnen Gestaltungsfragen der vorgeschlagenen Defizitregel und deren sinnvolle Ergänzung durch einfachgesetzliche Konkretisierung geboten werden. An dieser Stelle kann dies nur stichwortartig erfolgen.

Konjunkturregel zur Ausgestaltung durch einfachgesetzliche Konkretisierung

- In der konkreten Ausgestaltung einer Konjunkturregel ist zunächst zu klären, ob einheitliche Regelungen für Bund und Länder einerseits und für alle Länder untereinander andererseits sinnvoll oder gar notwendig sind.

- Transparenz und Vergleichbarkeit sprechen auf den ersten Blick für einheitliche Regellungen für alle. Doch Transparenz und Vergleichbarkeit sind wichtige, gelichwohl sekundäre Tugenden.
- In erster Linie muss allerdings gewährleistet sein, dass die jeweilige Konjunkturregel für das eigene Land bestmöglich gestaltet ist. Im Für und Wider der Argumente sind derzeit die Argumente für eine einheitliche Regelung nicht überzeugend genug. Eine auf NRW und seine Bedürfnisse spezielle zugeschnittene Defizitregel dürfte nach gegenwärtigem Stand dem Zweck der grundgesetzlichen Regelung am effizientesten dienen.
- Keines der bis dato vorliegenden Modelle vermag vollends zu überzeugen. In dieser Hinsicht bedarf es noch einer auf Nordrhein-Westfalen zugeschnittenen Optimierung für die einfachgesetzliche Konkretisierung.

Übergangspfad

- Das Einschwenken auf einen verbindlichen, schon jetzt spürbaren Übergangspfad für das strukturelle Defizit ist der wichtigste Grund, eine neue Verschuldungsregel sehr bald einzuführen. Dieser Pfad muss verlässlich und nicht interpretationsanfällig sein.
- Der Bund führt sein strukturelles Defizit *in gleichen Schritten* bis 2016 zurück. Davon abgesehen, dass schon diese Regelung die gestaltende Fantasie angeregt hat (Stichwort „Sprungschanzeneffekt“), ist eine solche Verteilung zwar wünschenswert, aber nur für den Bund realistisch.
- Länderhaushalte erlauben keine derart gleichmäßige Konsolidierung. Wegen des überdurchschnittlich hohen Anteils kurzfristig unflexibler Ausgaben, des großen Anteils wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben (WNA) und wegen der minimalen steuerpolitischen Autonomie der Länder ist eine akzelerierende („hinterlastige“) Anpassung die einzig realistische Option. Dies macht eine frühzeitige Fixierung des Pfades besonders notwendig.

Legitime Ausnahmen regeln und **missbräuchliche Ausnahmen unterbinden:**

- Ein Fonds für kommunale Altschulden kann unter Umständen sinnvoll werden. Wenn die Pro-Argumente überwiegen, kann ein solcher Fonds in der Übergangsphase bis 2020 etabliert werden.
- Sonderregeln/Nebenhaushalte für öffentliche Investitionen sind überflüssig oder schädlich. Überflüssig, wenn sie die einzige ökonomisch diskussionswürdige (politökonomisch gleichwohl fragwürdige) Interpretation der „goldenen Regel“ zum Ziel haben, die Defizitfinanzierung von *Netto*investionen. Nettoinvestitionen werden in Deutschland im Schnitt ohnehin aus den laufenden Einnahmen bestritten. Die in Deutschland übliche Orientierung an *Brutto*investitionen unter Einbeziehung zahlreicher fragwürdiger Ausgaben (z.B. Subventionen) entbehrte immer schon jeglicher ökonomischer Grundlegung und ist verantwortlich dafür, dass die aktuelle und kommenden Steuerzahlergenerationen immer noch die Schulden für diverse Generationen von längst außer Dienst gestellte Polizeiautos u.ä. bedienen.