



Haushalts- und Finanzausschuss

115. Sitzung (öffentlich)

24. Januar 2017

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 16:20 Uhr

Vorsitz: Christian Möbius (CDU)

Protokoll: Rainer Klemann

Verhandlungspunkt:

Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht

3

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 16/13315

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.)

Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 16/13315

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.)

Vorsitzender Christian Möbius: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie zur 115. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses. Diese Sitzung ist öffentlich.

Ich begrüße die Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie die sonstigen Zuschauerinnen und Zuschauer und ganz besonders die Damen und Herren, die wir heute als Sachverständige anhören werden. Darüber hinaus begrüße ich Herrn Klemann vom Sitzungsdokumentarischen Dienst.

Die Tagesordnung haben Sie mit der Einladung 16/2111 – Neudruck – erhalten.

Wir führen nun die öffentliche Anhörung zu dem darin benannten Gesetzentwurf durch.

Auf Ihren Tischen finden Sie wie immer ein Tableau, das eine Zuordnung der eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen sowie einen Vorschlag für die Reihenfolge der mündlichen Statements der Sachverständigen enthält.

Dann steigen wir direkt in die öffentliche Anhörung ein. Ich bitte die Sachverständigen, eingangs das Wesentliche ihrer Stellungnahmen noch einmal mündlich zusammenzufassen. Bitte schön.

Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung [IMK] in der Hans-Böckler-Stiftung): Herr Vorsitzender! Werte Abgeordnete! Einsteigen möchte ich mit einer generellen Kritik an der Schuldenbremse. Ein Problem bei der Schuldenbremse ist nämlich, dass sie nicht mehr die Goldene Regel der Finanzpolitik berücksichtigt und die Kreditaufnahme im Umfang der Nettoinvestitionen nicht mehr zulässt. Das ist insofern nicht generationengerecht, als dass es die Lasten, also die Kosten dieser Investitionen, einseitig auf die aktuelle Generation überwälzt, obwohl die Nutzen dieser Investitionen auch von zukünftigen Generationen genossen werden können.

Letztendlich kann das dazu führen, dass die aktuelle Generation, die über den Haushalt entscheidet, zu wenige Investitionen vornimmt, also nicht in ausreichendem, vernünftigem Umfang Investitionen für die Zukunft tätigt. Das kann das Wachstumspotenzial mindern und damit langfristig auch die Konsolidierungsziele schwächen. Man kann sich dadurch also auch ins eigene Bein schießen.

Im Bund ist der Schuldenbremse aber Verfassungsrang eingeräumt worden. Damit muss das Land Nordrhein-Westfalen natürlich umgehen.

Jetzt liegt dieser Gesetzentwurf hier vor. Vorher gab es auch Diskussionen über eine verfassungsrechtliche Regelung auch im Land NRW. Das ist gescheitert. Aus meiner Sicht und aus Sicht des IMK ist es wahrscheinlich auch sinnvoll, dass es nur eine einfachgesetzliche Regelung zur Schuldenbremse geben soll. Wenn sich in Zukunft aufgrund von Erfahrungen mit der Schuldenbremse vielleicht langfristig eine andere Sicht auf die Schuldenbremse durchsetzen sollte, wäre man dann nämlich in der Lage, auch mit einer einfachgesetzlichen Regelung diese Schuldenbremse irgendwann wieder umzustrukturieren.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf ist zu weiteren Details – die natürlich entscheidend sind –, wie die Schuldenbremse letztendlich ausgestaltet wird, noch relativ wenig vermerkt. Da wird viel auf eine zukünftige Verordnung verwiesen. Grundsätzlich wäre es aus meiner Sicht wahrscheinlich sinnvoller, auch diese Details, ähnlich wie im Bund, zumindest zum größten Teil über ein Gesetz zu regeln – und nicht über eine Verordnung –, weil damit mehr Transparenz bezüglich der einzelnen Details hergestellt wird und dann auch eine Debatte dazu stattfinden kann.

Nun ist natürlich die Frage: Was fängt man jetzt damit an? Eine Möglichkeit wäre, verschiedene Optionen für die einzelnen Bestandteile, die eine solche Schuldenbremse ausmachen, kurz anzudiskutieren. Im Detail kann man das schwer machen, glaube ich. Dazu müsste man noch einmal wissenschaftliche Expertise einholen und das vielleicht auch längerfristig anlegen. Die Zeit steht ja zur Verfügung. Es sind noch zwei Jahre, bis die Schuldenbremse greift. Bis dahin kann man sich noch einmal zu sämtlichen Details der Schuldenbremse ausführliche Expertise einholen. Das ist auch anzuraten.

Grundsätzlich sollten folgende Kriterien für eine Schuldenbremse gelten:

Erstens. Sie soll nicht dazu führen, dass man irgendwann einen Schuldenstand von null erreicht. Vielmehr ist das Ziel – so sagt es die Finanzliteratur –, den Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, also die Schuldenstandsquote, auf ein langfristig tragbares Maß zu beschränken. Damit ist also eine nachhaltige Finanzpolitik verbunden.

Zweitens. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist, dass die Schuldenbremse natürlich nicht prozyklisch wirken soll. Sie soll also nicht im Abschwung dazu führen, dass wegen der wegbrechenden Steuereinnahmen im Haushalt gekürzt werden muss. Wenn man als Finanzpolitik dann obendrauf eine prozyklische Politik macht, verstärkt man den Abschwung noch. So etwas ist also zu vermeiden.

Es gibt verschiedene Verfahren, mit diesem konjunkturellen Verlauf der Wirtschaft und damit auch den konjunkturellen Steuereinnahmen vernünftig umzugehen. In dem Gesetzentwurf scheint durch, dass man sich möglicherweise am Verfahren des Bundes orientieren will. Das ist nicht ganz klar; aber zumindest an einigen Stellen scheint es so durch. Natürlich stellt sich die Frage, ob nun der ausschlaggebende Grund sein soll, dass man irgendwie eine Konsistenz mit dem Bund herstellen will; denn andere Länder haben auch ihre eigenen Regelungen getroffen, und eine vollumfänglich einheitliche

Schuldenbremse wird es in Deutschland nicht geben. Deswegen ist es wahrscheinlich sinnvoll, dass man sich an dem besten Verfahren orientiert bzw. an dem Verfahren, das für das Land NRW die besten Möglichkeiten bringen würde. Wie gesagt, existieren verschiedene Verfahren.

Zum einen gibt es das Verfahren des Bundes, in dessen Rahmen man sich an einer Produktionslücke für die Bundesrepublik Deutschland orientiert und dann ein sogenanntes aggregiertes Quotierungsverfahren anwendet. Das heißt: Die Produktionslücke des Bundes wird auf die Länder heruntergebrochen. Daran orientiert sich dann die konjunkturelle Komponente des Haushalts bzw. die konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit.

Erstens ist das insofern kritisch zu sehen, als dass diese Konjunkturkomponente natürlich für den Bund ganz anders aussehen kann als für das Land NRW. Daher wäre es wohl sinnvoll, sich eher an tatsächlichen konjunkturellen Vorgaben des Landes NRW zu orientieren.

Zweitens ist ein weiteres Problem, dass das Bundesverfahren relativ intransparent ist. Das Filterverfahren zur Berechnung dieser Produktionslücke ist kompliziert. Es wurde auch nicht vollkommen publik gemacht, wie das im Einzelnen funktioniert. Für die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse ist es wahrscheinlich sinnvoll, ein möglichst einfaches Verfahren zu haben, an dem man sich orientieren kann.

Nun gibt es Alternativen. Manche Bundesländer haben ein sogenanntes Referenzwertverfahren eingeführt. Dabei orientiert man sich, um die konjunkturgerechten Einnahmen bewerten zu können, an dem Niveau der vorhergehenden Steuereinnahmen.

Das ist insofern die denkbar schlechteste Option, die man wählen kann, als dass wir üblicherweise einen positiven Wachstumstrend sowohl des Bruttoinlandsprodukts als auch der Steuereinnahmen generell haben. Wenn man nur den Level der vorhergehenden Steuereinnahmen berücksichtigt, wird man selten überhaupt in die entsprechende Situation kommen. Dann muss es schon einen sehr starken Konjunkturbruch geben, damit überhaupt eine konjunkturelle Verschuldung zulässig ist.

Ein solches Verfahren ist auch asymmetrisch und würde nicht der grundsätzlichen Regelung entsprechen, dass man versucht, die konjunkturellen Aufs und Abs symmetrisch mit einer Konjunkturkomponente abzufedern.

Ein drittes Verfahren, das von einigen Bundesländern angewandt wird, ist das Steuertrendverfahren. Dabei benutzt man nicht das Niveau der vorhergehenden Steuereinnahmen, sondern die Trendentwicklung der letzten Jahre. Dieses Verfahren ist insofern zu bevorzugen, als dass es relativ transparent, relativ einfach und auch symmetrisch ist.

Die Frage ist natürlich: Wie gestaltet man das dann im Einzelnen aus? Wie lang ist der Trend, den man als Grundlage für die Berechnung benutzt? Man sollte schon versuchen, solche Details noch einmal mit einer vernünftigen wissenschaftlichen Expertise zu klären. – Wie viel Zeit habe ich noch?

Vorsitzender Christian Möbius: Wir haben hier ganz bewusst keine festen Zeitvorgaben gemacht. Gehen Sie aber bitte davon aus, dass alle Stellungnahmen schon von den Kolleginnen und Kollegen gelesen worden sind. Insofern sollten Sie nur das Ihnen Wichtige noch einmal deutlich herausstellen.

Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung [IMK] in der Hans-Böckler-Stiftung): Gut. Dann will ich nur noch auf einen Punkt eingehen, nämlich die Notlagenregelung. Es gibt natürlich, wie gesagt, noch weitere Komponenten. Das Konjunkturbereinigungsverfahren ist eine davon. Das Kontrollkonto ist ein wichtiger Punkt in Bezug auf den Umgang mit finanziellen Transaktionen. Aber alles das sind Details, die im vorliegenden Gesetzentwurf meines Erachtens relativ vernünftig geregelt sind.

Zur Notlagenregelung: Was passiert, wenn einmal ein richtig starker Einbruch der Wirtschaftsleistung erfolgt bzw. wenn es eine Naturkatastrophe oder Ähnliches gibt? Hier sollte man sich den Spielraum erhalten. Es ist auch wichtig, dass es eine solche Notlagenregelung gibt. In diesem Fall sollte man zudem dafür sorgen, dass die Kredite, die man im Zuge dieser Notlage aufgenommen hat, auch konjunkturgerecht und nicht die Konjunktur belastend zurückgeführt werden, also nicht zu schnell und auch nicht gerade in dem gerade eingetretenen Abschwung, sondern nachschüssig über einen gewissen Zeitraum hinweg. – Vielen Dank.

Matthias Roßbach (Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte vorab auf die Gründe aufmerksam machen, aus denen sich die Föderalismuskommission II im Jahr 2009 für eine Schuldenbremse im Grundgesetz entschieden hat – eine Schuldenbremse, die auch die Länder bindet. Die Gründe waren erstens die Einhaltung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und zweitens die evidenten Defizite der bisherigen Regelungen, wie sie sich heute noch zum Beispiel in Art. 83 der Landesverfassung NRW finden.

Alle damals an der Grundgesetzänderung Beteiligten waren sich einig, dass eine wirk-same Schuldenbremse erforderlich ist, die die Neuverschuldung effektiver begrenzt. „Alle Beteiligten“ bedeutet: die damalige Koalition aus CDU und SPD, aber im Bundesrat auch Bündnis 90/Die Grünen und FDP.

Wird der nun vorliegende Gesetzentwurf vor diesem Hintergrund den Anforderungen des Grundgesetzes gerecht? Diese Frage möchte ich in zwei Teilen beantworten, und zwar erstens in Bezug auf die Regelungsebene, also Verfassung oder einfaches Gesetz, und zweitens in Bezug auf die Regelungen im Einzelnen.

Zur Regelungsebene: Der Entwurf entscheidet sich für eine Umsetzung auf einfach-gesetzlicher Ebene in § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung. Damit unterscheidet sich NRW von den meisten anderen Bundesländern, die die Schuldenbremse bereits umgesetzt haben. Acht von elf haben die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert.

Die einfachgesetzliche Ebene ist aus meiner Sicht aus drei Gründen problematisch – in aufsteigender Wichtigkeit.

Der erste Grund: Die Regelung in der Landeshaushaltsordnung lässt ein Problem ungelöst. In Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung würde sich weiterhin die alte Schuldenregel finden. Diese verstößt ab dem 1. Januar 2020 gegen das Grundgesetz. Sie lässt sich auch nicht verfassungskonform auslegen, weil der Verfassungsgeber eine klare Abkehr von der alten Regelung wollte und dies entsprechend deutlich gemacht hat. Das Bundesverfassungsgericht könnte also ab dem Jahr 2020 auf Antrag feststellen, dass Art. 83 Satz 2 Landesverfassung gegen das Grundgesetz verstößt. Das heißt: Der verfassungsändernde Gesetzgeber in NRW sollte aktiv werden und diese Vorschrift aufheben. Der vorliegende Gesetzentwurf ist insofern keine vollständige Umsetzung der Anforderungen des Grundgesetzes.

Der zweite Grund: Von diesem Problem abgesehen, enthält das Grundgesetz keine eindeutigen Maßgaben, ob die Länder die Schuldenbremse in der Verfassung oder im einfachen Gesetz regeln sollen. Eine Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene verstößt also nicht gegen das Grundgesetz. Man muss sich aber einer wichtigen Konsequenz bewusst sein: Eine einfachgesetzliche Schuldenbremse kann den Haushaltsgesetzgeber gar nicht bremsen. Sie verdient also ihren Namen nicht oder ist allenfalls eine Schuldenbremse ohne landesrechtliche Zähne. Das hat folgenden Grund: Der Gesetzgeber kann sich selbst nur durch eine höherrangige Norm binden, also durch die Verfassung, aber nicht durch ein einfaches Gesetz. Die Bindung des Landesgesetzgebers bei Umsetzung dieses Entwurfs ergäbe sich weiterhin nur aus dem Grundgesetz, nämlich aus Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz. Der neue § 18 Landeshaushaltsordnung dient also in erster Linie nur dazu, Ausnahmegesetze zu nutzen.

Der dritte – und vielleicht wichtigste – Grund: Das Fehlen einer Schuldenbremse in der Landesverfassung hat eine gravierende Folge. Die Opposition kann die Schuldenbremse nämlich nicht durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen überprüfen lassen. Die Normenkontrolle in Münster war bisher ein wichtiges Mittel der Opposition zur Überprüfung des Haushalts. Dieses Oppositionsrecht würde nun fehlen. Eine Überprüfung des Haushalts wäre nur noch vor dem Bundesverfassungsgericht – dann am Maßstab des Grundgesetzes – möglich. In Karlsruhe hat aber die Opposition im Landtag kein Antragsrecht. Das Ergebnis: Die neue Schuldenregel wäre einer noch geringeren demokratischen Kontrolle unterzogen als die alte Schuldenregel. Das widerspricht der Intention der Föderalismuskommission II.

Lassen Sie mich noch eine vierte, abstraktere Überlegung anführen. Was sollen Verfassungen eigentlich regeln? Verfassungen dienen dem Minderheitenschutz. Sie dienen dem Schutz solcher Interessen, die im politischen Prozess unzureichend repräsentiert sind. Das sind vor allem die Interessen zukünftiger Generationen – Generationen, die durch Zinsen und Tilgungsverpflichtungen belastet werden. Eine Schuldenbremse ist deshalb geradezu das Paradebeispiel für eine Regelung, die in die Verfassung gehört und nicht in ein einfaches Gesetz.

Damit komme ich zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen. Der Gesetzentwurf verfolgt zu Recht das Ziel, sich an den Regelungen des Grundgesetzes zu orientieren. Das wurde in den ersten vier Sätzen von § 18 Abs. 1 des Entwurfs auch

getan. Insbesondere sieht der Entwurf richtigerweise eine Geltung auch für den Haushaltsvollzug sowie die Einrichtung eines Kontrollkontos vor – allerdings mit einem Schwellenwert, der für die Landesebene zu hoch ist.

In den folgenden Sätzen des Abs. 1 gibt es jedoch Abweichungen vom Grundgesetz. Ich möchte jetzt nur drei Punkte kurz herausgreifen; Weiteres kann vielleicht später vertieft werden.

Erstens. Die Verordnungsermächtigung an das Finanzministerium in Satz 6 betrifft weit mehr als nur technische Details. Sie betrifft grundlegende Weichenstellungen, die für die erlaubte Kredithöhe entscheidend sind. Diese sollten in einem Gesetz vom Parlament selbst und nicht in einer Rechtsverordnung der Exekutive geregelt werden; denn die Höhe der Kredite betrifft unmittelbar das Budgetrecht des Parlaments. Welches Konjunkturbereinigungsverfahren angewendet wird, ob der Erwerb von Beteiligungen herausgerechnet werden darf und wann das Kontrollkonto auszugleichen ist, entscheidet über die Obergrenze der Kredite. Damit sollte sich das Parlament in offener Debatte auseinandersetzen und es sich nicht von der Exekutive vorschreiben lassen. Der Bund und viele Länder haben deshalb die wesentlichen Grundsätze in ein Gesetz aufgenommen und dann erst die Details auf die Rechtsverordnungsebene übertragen. Dass die vorliegende Regelung wichtige Weichenstellungen der Exekutive überlässt, ist auch im Hinblick auf die Delegationsschranken in Art. 70 Landesverfassung problematisch.

Zweitens. Bei der Ausnahme für Naturkatastrophen und Notsituationen fehlt eine Bestimmung des Zeitraums, in dem die Ausnahmekredite zurückzuführen sind. Das weicht von der Regelung im Bund und in den meisten anderen Ländern ab. Um den Zweck der Schuldenbremse zu erfüllen, muss im Gesetz jedenfalls deutlich werden, dass der Tilgungszeitraum nicht beliebig groß sein kann. Deshalb sollte man aus meiner Sicht zumindest den Hinweis aufnehmen, dass die Tilgung in einem angemessenen Zeitraum zu erfolgen hat. Noch besser wäre natürlich eine präzisere Vorschrift.

Drittens. Der Entwurf enthält keine Regelungen gegen Umgehungsgefahren. Es reicht nicht, auf ein allgemeines Umgehungsverbot hinzuweisen und zu sagen, damit sei alles geklärt; denn dafür sind die Umgehungsmöglichkeiten viel zu vielgestaltig. Schutz vor einer Verlagerung von Schulden auf landeseigene juristische Personen oder auf Sondervermögen lässt sich nicht einfach aus einem allgemeinen Umgehungsverbot herauslesen. Man sollte das explizit festlegen. Das garantiert nämlich nicht nur einen Gleichklang mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt; es garantiert auch, dass die Schuldenbremse effektiv ist und damit die Erwartungen aller Parteien erfüllt werden, die im Jahr 2009 an der Einführung der Schuldenbremse ins Grundgesetz beteiligt waren. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Henning Tappe (Fachbereich V – Rechtswissenschaft – der Universität Trier): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich verstehe die Versuchung, dass man sich hier zum wiederholten Mal auch über den allgemeinen Sinn und Zweck der Schuldenbremse unterhält. Aber Anlass der heutigen Anhörung ist nicht die Schuldenbremse an sich. Sie ist im Grundgesetz und inzwischen auch in anderen Regelungen – im Europäischen Fiskalpakt, im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt –

vorgeschrieben. Anlass ist hier nur die Umsetzung – das heißt: die Ausgestaltung – in das nordrhein-westfälische Landesrecht.

Darum möchte ich mich auch kümmern, und zwar ähnlich, wie Herr Roßbach das getan hat, in drei Punkten – erstens die Regelungsebene, zweitens die Spielräume und drittens ein paar konkrete Anmerkungen zu den Details.

Erster Punkt: die Regelungsebene. Ich habe schon mehrfach deutlich gemacht, dass ich eine Regelung im Verfassungsrecht für notwendig halte. Dafür werde ich mich auch heute aussprechen. Das Grundgesetz erwartet eine landesrechtliche Regelung, die eine verbindliche Ausgestaltung erreicht. Das Verbot der Einnahmen aus Krediten, das in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz auch für die Länder vorgesehen ist, greift zwar notfalls unmittelbar auf die Landesebene durch. Vor diesem Hintergrund bräuchte man also überhaupt keine landesrechtliche Regelung. Wenn man aber eine landesrechtliche Regelung vornehmen will, und zwar die Ausnahmen nutzen möchte, dann sollte man das Ganze auf der Ebene tun, auf der die Regelung auch bislang zu finden ist – und das ist die Landesverfassung, nämlich Art. 83.

Ich möchte meine längeren Ausführungen aus der schriftlichen Stellungnahme nicht wiederholen, zumal Herr Roßbach dazu auch schon Richtiges gesagt hat. Ich möchte aber klar sagen und das auch wiederholen, dass eine nur einfachgesetzliche Vorgabe den Haushaltsgesetzgeber nicht binden kann. Einen Vorrang der allgemeinen Regeln gegenüber dem Haushaltsgesetz gibt es nur, wenn diese in einem höheren Rang – und das ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung eben nur das Verfassungsrecht – aufgestellt sind. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 Grundgesetz formuliert für die landesrechtliche Ausgestaltung die Maßgabe, dass „keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Ich verstehe das so, dass die Ausgestaltung auch das Haushaltsgesetz erfassen muss. Mit anderen Worten: Der einfache Gesetzgeber, der das Haushaltsgesetz verabschiedet, muss durch diese Ausgestaltung gebunden sein – und das tut die Regelung in der LHO nicht.

Meinungen, die das anders sehen, kenne ich. Ich respektiere sie auch. Sie überzeugen mich allerdings nicht. Die Begründung dafür finden Sie in der schriftlichen Stellungnahme.

Auch wenn man dieses Ergebnis nicht teilt, sollte man sich zumindest die Konsequenzen vor Augen halten.

Zum einen – darauf ist eben schon hingewiesen worden – gibt es nicht mehr die Möglichkeit einer Überprüfung des Haushaltsgesetzes und der Kreditgrenze vor dem Verfassungsgerichtshof. Das heißt, dass die Opposition keine Möglichkeit mehr hat, zu klagen. Das haben Sie gerade gehört.

Zum anderen soll ja die alte Regelung erhalten bleiben. Sie wird zwar weitgehend durch das Grundgesetz überlagert, bleibt aber als Ruine im Verfassungsrecht erhalten. Das könnte dazu führen, dass die Kreditaufnahme zusätzlich erschwert wird, weil der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen möglicherweise die Kreditaufnahme weiterhin an dieser Regelung überprüft. Es ist ja die einzige Regelung, an der er sie überprüfen kann.

Möglicherweise kann man die grundgesetzlichen Vorschriften zu diesem Zweck ein bisschen in die Verfassung hineinlesen. Das hat man zum Beispiel in Hessen früher getan. Hessen hatte noch eine ganz alte Schuldenbremse, also den Rechtsstand vor 1969. Das würde aber immer ohne Rücksicht auf die Ausgestaltung in der Landeshaushaltsordnung geschehen, weil sie auf derselben Ebene wie das Haushaltsgesetz steht.

Im Übrigen gibt auch der Europäische Fiskalpakt als völkerrechtlicher Vertrag vor, dass die Vertragsstaaten eine Regelung in der Verfassung treffen müssen. Das hat zwar nur für die Vertragsstaaten selbst unmittelbar Rechtswirkung, also für die Bundesrepublik Deutschland, die das ja gemacht hat. Es hat aber vielleicht auch gewisse Folgewirkungen in die Landesebene hinein.

Zweiter Punkt: die Spielräume bzw. die inhaltliche Ausgestaltung. Wenn man darüber diskutiert, ob die Schuldenbremse richtig oder falsch ist und ob man eher eine starke oder eher eine schwache Ausgestaltung haben möchte, nimmt man nach meiner Auffassung nicht hinreichend zur Kenntnis, an welchem Punkt wir im Moment stehen. Denn die grundgesetzliche Regel existiert seit 2009. Seit 2009 hat es hier auch immer wieder Anhörungen gegeben. Es gibt seit dieser Zeit mit dem Art. 143d Grundgesetz auch einen Übergangspfad, der auch jetzt schon die Länder bindet.

Die Spielräume, die das Grundgesetz den Ländern lässt, sind relativ eng. Der Grundsatz „keine Einnahmen aus Krediten“ ist für die Länder so festgelegt worden, dass auf Ebene der Länder, also anders als auf Bundesebene, keine strukturelle Verschuldung erfolgen darf. Nach europäischem Recht hätte man die zu den 0,5 % fehlenden 0,15 % – der Bund kann ja, wie Sie wissen, 0,35 % an struktureller Verschuldung aufnehmen – noch den Ländern zugestehen können. Das ist aber in der Föderalismuskommission II und der folgenden Grundgesetzänderung nicht geschehen.

Einnahmen aus Krediten sind also nur noch im Rahmen der sogenannten Konjunkturkomponente zulässig. Diese soll atmen – so heißt es immer – und symmetrisch sein. Die Konjunkturkomponente ist für den Bund entsprechend den Vorgaben für den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaket ausgestaltet. Das ist ein relativ komplexes automatisches Rechenverfahren zur Ermittlung der konjunkturellen Wirkungen auf den Haushalt. Dieses Verfahren steuert die zulässige Nettoneuverschuldung und auch die verpflichtende Rückführung.

Das führt dazu, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg, wo auch immer er anfängt und aufhört, aber jedenfalls über die gesamte Bandbreite hinweg, die Einnahmen aus Krediten null betragen müssen. Das heißt: Das Symmetrische ist in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz ausdrücklich für die Länder vorgegeben. Spielräume bestehen hier nur in zeitlicher Hinsicht, also in der Frage, wie schnell und wie intensiv man auf konjunkturelle Schwankungen reagiert.

Vieles spricht dafür, dass man sich der Technik des Bundes anschließen sollte – das ist auch die Technik, die das europäische Recht kennt –; denn Konjunkturpolitik betreibt man sicher nicht isoliert auf Landesebene.

Im Bereich der außergewöhnlichen Notsituation haben wir mit die größten Spielräume. Hier ist eine Tilgungsregelung vorzusehen, heißt es. Wie diese auszugestalten ist,

bleibt aber relativ offen. Dass eine Tilgungsregelung vorzusehen ist, ist allerdings klar. Die Voraussetzungen für eine solche Ausnahme sind mit Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, „die sich der Kontrolle des Staates entziehen“ – so heißt es in Art. 104b Grundgesetz –, auch relativ eng umrissen. Die Spielräume für das Wie sind damit recht begrenzt.

Es gibt für diese Ausnahme aber noch einen weiteren Spielraum, nämlich im Bereich des Ob. Die Länder können die Ausnahme vorsehen, müssen es aber nicht. Spielraum besteht also in der Frage, ob man vielleicht auf die Konjunkturkomponente oder die Ausnahme für Notsituationen verzichtet. Das ist allerdings wenig sinnvoll und wird ja auch nicht ernsthaft diskutiert.

Was bleibt also? Spielräume gibt es in den Bereichen, zu denen die grundgesetzlichen Vorgaben schweigen. Das sind die Verschuldung der Kommunen und die Verschuldung in selbstständigen Nebenhaushalten. Beides wird von Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz nicht erfasst. Beides könnte man aber in eine landesrechtliche Schuldenbremse einbeziehen. Gegenstand des heutigen Gesetzentwurfs ist aber beides nicht.

Dritter Punkt: noch ein paar konkrete Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzentwurf. Man sollte nämlich darauf achten, dass man die grundgesetzlichen Vorgaben zumindest richtig umsetzt.

Bei der Ausgestaltung des Kontrollkontos – als solches völlig richtig; man will den Vollzug erfassen – muss man aufpassen, dass für den Bund, dessen Vorgabe hier ja eins zu eins übernommen wird, ganz andere Vorgaben gelten. Er hat weiterhin die Möglichkeit, sich in Höhe von 0,35 % des BIP strukturell zu verschulden. Das wäre im Jahr 2015 immerhin ein Betrag von 18,6 Milliarden € gewesen, also ungefähr das Zehnfache der Nettoneuverschuldung in NRW. Wenn das Kontrollkonto in Nordrhein-Westfalen den gleichen Schwellenwert in Höhe von 1,5 % des BIP vorsieht, erscheint mir das für die Landesebene deutlich überhöht. Es kann dann auch als eine Art Dispositionskredit genutzt werden – ähnlich wie die Kassenkredite auf kommunaler Ebene. Diese Problematik wird Ihnen sicherlich bekannt sein.

Die Bereinigung der finanziellen Transaktionen halte ich für grundsätzlich problematisch; denn diese Technik stammt aus den europäischen Defizitgrenzen, die aber gar nicht an Einnahmen aus Krediten anknüpfen, sondern an ein eigens berechnetes Defizit. Diese finanziellen Transaktionen lassen sich nur ganz schwer in ein System übersetzen, das mit Einnahmen und Ausgaben arbeitet, wie es zumindest die Schuldenbremse auf Landesebene ja tut. Auch wenn man auf Doppik umstellt, bezieht sich die Schuldenregel so, wie sie in § 18 LHO vorgesehen ist, immer noch auf Einnahmen aus Krediten, folgt also dem kamerale Konzept.

Warum halte ich das für problematisch? Die Bereinigung um Ausgaben für Vermögensbeschaffung, wie sie in der Begründung zum Gesetzentwurf beispielhaft angeführt sind, mischt doppische Elemente in die zahlungsbasierte Kreditgrenze hinein. Das führt dazu, dass in Ansätzen die alte Investitionsgrenze wiederbelebt wird. Wahrscheinlich wird das hier in Teilen gutgeheißen. Es ist aber nach Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz nicht zulässig. Kreditfinanzierte Ausgaben für Vermögensbeschaffung könnten

nach dem vorliegenden Entwurf herausgerechnet werden. Das läuft im Ergebnis auf eine Investitionsgrenze hinaus, die aber gerade abgeschafft werden sollte.

Für ganz problematisch halte ich auch die Regelung in Satz 6, nach der ganz wesentliche Teile der Ausgestaltung in eine Rechtsverordnung ausgelagert werden sollen. Wir haben gerade auch dazu schon etwas gehört. Das ist gewissermaßen ein Folgefehler des Herabsenkens der landesrechtlichen Schuldenbremse auf die einfachgesetzliche Ebene.

Im Bund gibt es den Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz, der die Grundregel in der Verfassung verankert, und daneben das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes, das die Details regelt. Im Rahmen dieser Vorgaben des Gesetzes existiert dann auch eine Verordnungsermächtigung. In dieser Verordnungsermächtigung auf einfachgesetzlicher Ebene – das ist das sogenannte G 115 – sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt.

Der Entwurf zu § 18 LHO – also schon eine Ebene darunter, im einfachen Recht – macht ähnliche Vorgaben, überspringt aber die Ebene dieses Ausführungsgesetzes. Deswegen gibt es kaum Vorgaben zum Inhalt der Rechtsverordnung. Das Gesetz überlässt ganz wesentliche Aspekte der Exekutive, was nach meiner Auffassung mit Art. 70 der Landesverfassung nicht vereinbar sein dürfte.

Zusammenfassend: Ich möchte mich klar für eine Regelung auf Ebene der Landesverfassung aussprechen. Details sollten in einem Ausführungsgesetz geregelt werden, das die Konjunkturkomponente zumindest in den Grundzügen skizziert. Damit erreicht man dann auch die angestrebte enge Anlehnung an die Regelungen des Grundgesetzes, wie es in der Vorlage heißt. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank dafür, dass ich hier als Sachverständiger Stellung nehmen darf. – Wie Sie alle wissen, gilt die Schuldenbremse des Grundgesetzes auch für das Land. Das ist ganz klar. Im Klartext heißt das: Ab 2020 ist die Schuldenbremse auch mit Wirkung für Nordrhein-Westfalen eingeführt.

Es hat keinen Zweck, hier über den Sinn oder Unsinn dieser Regelung zu reden. Sie ist hier eingeführt. Sie gilt. Das Land hat nur die Möglichkeit, bestimmte im Grundgesetz vorgesehene Ausführungs- und Ausgestaltungsregelungen zu erlassen.

Diese Ausgestaltungsregelungen dienen praktisch ausschließlich dazu, den Handlungsspielraum des Gesetzgebers in Nordrhein-Westfalen zu vergrößern, also die Schuldenbremse so zu gestalten, dass zwar insgesamt die Neuverschuldung nicht steigt, dass allerdings – und das ist in diesem Zusammenhang wichtig – innerhalb dieses langfristigen Zyklus ausreichende Handlungsfähigkeit für das Land erhalten bleibt bzw. hergestellt wird.

Sie alle wissen – deshalb sage ich es nur ganz kurz –, dass die Kommission zur Reform der Landesverfassung sich mit diesem Thema ausführlich befasst hat. Sie hat

sich breit damit beschäftigt, dass die Schuldenbremse in die Landesverfassung aufgenommen werden sollte. Bekanntlich ist es dazu nicht gekommen. Die Fraktionen konnten sich nicht auf eine gemeinsame Linie einigen.

In diesem Prozess, an dem ich selbst als Berater beteiligt war, sind auch umfangreiche Gutachten zu dieser Materie eingeholt worden, die – wie könnte es anders sein? – zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Sinnhaftigkeit und der Ausgestaltung der Schuldenbremse gekommen sind. Sowohl der Abschlussbericht der Kommission als auch die Gutachten sind bekanntlich im Internetangebot des Landes veröffentlicht und können dort abgerufen werden.

Wir sind jetzt also in folgender Situation: Man kann sich zwar die beste aller Welten wünschen. Natürlich könnte man es in die Verfassung aufnehmen. Die Entscheidung war aber ganz eindeutig eine andere. Es hat keine Mehrheit hierfür gegeben. Und ich – in dieser Beziehung ganz konservativ – bin der Auffassung: Es ist nicht die Rolle des Gastes, insbesondere den Gastgeber zu beschimpfen. Vielmehr ist es so, dass dieser Entscheidung des Gastgebers – sprich: des verfassungsändernden Gesetzgebers, des Landtags Nordrhein-Westfalen – unser weiteres Vorgehen hier dient.

Mangels verfassungsrechtlicher Regelung, die nicht zustande kam, ist es aufgrund dieser Entscheidung eben so, dass diese Regelungen nur durch Gesetz zustande kommen können. Das ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Es gibt keine Vorschrift des Grundgesetzes, in der steht, dass die Länder diese Dinge ausdrücklich durch Verfassung regeln müssen. Es gibt auch keine Praxis aller Länder, dies zu tun. Wir haben es gehört. Die Mehrheit der Länder hat es getan. Drei Länder haben es bislang nicht getan. Nordrhein-Westfalen wird demnächst das vierte Land sein. Juristisch gesprochen, ist das zulässig.

Zwar kann man Zweckmäßigkeitsargumente dafür anführen, es anders zu machen. Umgekehrt gibt es aber auch Zweckmäßigkeitsargumente dafür, es auf der gesetzlichen Ebene zu machen. Ich will Ihnen nur das nächstliegende Argument nennen.

Ein Gesetz, das eine neue Materie regelt – und die Schuldenbremse ist eine neue Materie –, kann einfacher an die Bedingungen, die sich in der Zukunft aus Erfahrungen mit der Gesetzesanwendung ergeben, angepasst werden. Anders ausgedrückt: Die Gesetzgebung ist immer auch ein lernendes System. Das sehen Sie ja an sich selber. Sie entwickeln die Gesetze, die einmal da sind, dann bei Bedarf immer weiter fort.

Bei einer Verfassungsänderung ist das anders. Die für eine Verfassungsänderung notwendige Mehrheit lässt sich, wie wir in der Verfassungskommission gesehen haben, hier nicht immer so einfach zusammenbringen. Insofern kann man zwar etwas lernen, das Gelernte aber möglicherweise nicht umsetzen.

Wenn man also darauf setzt, Erfahrungen mit der Schuldenbremse zu sammeln und gegebenenfalls diese Erfahrungen dann wieder in geltendes Recht umzusetzen, ist die Regelung durch Gesetz nicht nur überhaupt sinnvoll, sondern möglicherweise sogar die überlegene Lösung.

Sie wissen, dass es hinsichtlich der Schuldenbremse in diesem Hause unterschiedliche Sichtweisen gibt. Sie sind in der Verfassungsreformdiskussion auch zur Sprache

gekommen. Die eine ging dahin, hier die strengste Schuldenbremse der Bundesrepublik einzuführen. Die andere ging dahin, die Schuldenbremse-Kirche im Dorf zu lassen; ich sage es einmal so. Für beide Sichtweisen gab es gute Gründe. Die beiden Gutachten haben das ja auch ausführlich bestätigt.

Wenn wir uns den hier vorliegenden Gesetzentwurf anschauen, sehen wir, dass er sich eher auf der minimalisierenden Seite befindet. Anders ausgedrückt: Der Gesetzentwurf verfolgt die Linie, dass man es mit der Schuldenbremse hier nicht übertreiben sollte.

Dieser minimalistische Standpunkt hat auch einige gute Argumente für sich. Ganz wichtig in diesem Zusammenhang ist gerade auch aus verfassungsrechtlicher Sicht, dass die Schuldenbremse ein instrumenteller Wert ist. Sie ist ein Instrument, um andere Werte zu verwirklichen. Das heißt, dass die Schuldenbremse kein Wert an sich ist. Vielmehr berühren Schuldenbremsen den Haushalt bei der Erfüllung anderer, gleichfalls grundgesetzlich vorgesehener Staatsaufgaben. Dazu zählen die Erhaltung der Infrastruktur, Ausgaben für Bildung und andere ebenfalls verfassungsrechtlich wichtige Ausgaben. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass man hier einen Spagat zwischen den beiden widerstreitenden Zielen hinbekommt – dem einen Ziel, die notwendige Erfüllung der Staatsaufgaben zu ermöglichen, und dem anderen Ziel, dies möglichst ohne Schulden zu machen. Es handelt sich also notwendigerweise immer um einen Kompromiss.

Im Rahmen dieses Kompromisses ist es meines Erachtens sinnvoll, nicht die strengste Schuldenbremse, die überhaupt denkbar ist, einzuführen, sondern die Schuldenbremse als das zu sehen, was sie ist, nämlich ein notwendiges Instrument zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates – wohlgerneht zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates – und nicht prinzipiell und in der Hauptsache dazu, die staatliche Handlungsfähigkeit abzuwürgen.

Dies halte ich für wichtig; denn der Haushalt ist für das Land und die Menschen da – nicht umgekehrt. Daher sollte man die Regelungen für den Haushalt auch so gestalten, dass der Gesetzgeber und die Regierung die Möglichkeit haben, die staatlichen Aufgaben hinreichend zu erfüllen. Und das ist mit einer minimalisierenden Schuldenbremse eher möglich als mit einer maximalisierenden.

Letzte Bemerkung: In den Gutachten, die in der Verfassungskommission in Auftrag gegeben wurden, wurden acht Regelungen, die in der Schuldenbremse des Landes enthalten sein müssten, genannt. Diese acht Regelungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf – ziemlich genau alle nacheinander im § 18 – enthalten. Sie sind grundgesetzkonform ausgestaltet.

Zwar ist insbesondere das Kontrollkonto möglicherweise etwas lässiger als beim Bund geregelt. Aber im Grundgesetz ist nirgends zwingend vorgeschrieben, wie das Land sein Kontrollkonto zu organisieren hat. Es gibt sogar Leute, die sagen, es sei überhaupt nicht vorgeschrieben, dass das Land überhaupt ein solches Kontrollkonto haben müsse.

Kurz gesagt: Die Regelungen, die hier getroffen worden sind, buchstabieren das aus, was das Land regeln muss. Es hat es geregelt, und zwar in verfassungsgemäßer Weise.

Der einzige Punkt, bei dem man vielleicht überlegen könnte – das will ich nicht in Abrede stellen –, ist die Frage, ob einige der Verordnungsdetails tatsächlich besser im Gesetz geregelt werden sollten. Sogar Ihre Begründung spricht an einer Stelle vom Gesetz und nicht von der Verordnung, obwohl es ohne Zweifel um die Vorschriften geht, die die Verordnung betreffen. Aber das sind keine Rechtsfragen, sondern Fragen, die Sie entscheiden müssen.

Insoweit kann ich nur sagen: Gegen den Entwurf gibt es aus dieser Sicht nichts einzuwenden. Er setzt die Vorgaben des Grundgesetzes in verfassungskonformer Weise um und erhält zugleich, soweit das möglich ist, die Handlungsfähigkeit des Landes. Er ist ein gelungener Kompromiss. – Ich danke Ihnen.

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup (Westfälische Hochschule): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es ist ja hinlänglich bekannt, dass ich ein dezidierter Gegner der Schuldenbremse bin. Das kann man auch in vielen Veröffentlichungen meinerseits nachlesen. Aus meiner Sicht wird die Schuldenbremse so, wie sie in der Tat 2009 in das Grundgesetz hineingeschrieben wurde, den maximal möglichen ökonomischen Schaden anrichten. Sie richtet bereits jetzt Schaden an, weil die Parlamente natürlich schon darauf bedacht sind – nicht nur auf Bundesebene der Bundesfinanzminister mit seiner schwarzen Null –, ausgeglichene Haushalte herbeizuführen.

Das fällt übrigens bei uns Ökonomen von dem Wissen und der Theorie her fast bis ins letzte Jahrhundert zurück. Wir gehen hinter die Erkenntnisse des Keynesianismus zurück und befinden uns wieder in der Weimarer Republik. Dort ist auch dieser Fehler gemacht worden. Dadurch ist letztlich der Zweite Weltkrieg mit ausgelöst worden. Die Brüning'sche Budgetpolitik kennen wir alle noch. Aber das war damals das Wissen der Wirtschaftswissenschaftler. Man wusste noch nicht, dass man sich prozyklisch verhalten muss. Wenn das Wachstum wegbricht, brechen auch die Steuereinnahmen ein. Das ist eine triviale Erkenntnis. Dann hat der Staat sich auf der Ausgabenseite entsprechend zu adaptieren, also einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Damals war die Keynes'sche Theorie an den Universitäten weltweit noch nicht so weit verbreitet. Deshalb hat die Welt sich so verhalten. Damit verschlimmerte sich damals die Weltwirtschaftskrise insbesondere in Deutschland – bis zu dem Höhepunkt mit 6 Millionen Arbeitslosen. Wohin das auch gesellschaftlich geführt hat, ist wirtschaftshistorisch hinlänglich bekannt, glaube ich.

Erste Bemerkung: Ich würde diesem Parlament empfehlen, hier nicht über Schuldenbremsen – übrigens wäre der Ausdruck „Kreditbremse“ wesentlich passender – zu diskutieren. Warum denken Sie nicht einmal über Arbeitslosenquotengrenzen nach? Das wäre eine sinnvolle Maßnahme – das meine ich im tiefen Ernst –, weil die Massenarbeitslosigkeit, die wir trotz vieler Schönrede, was die deutschen Arbeitsmärkte anbelangt, immer noch haben, die Gesellschaft enormes Geld kostet. Die fiskalischen Kosten der Massenarbeitslosigkeit lagen nach Bemessung des IAB von 2001 bis 2013

jahresdurchschnittlich bei über 70 Milliarden €. Da finden wir auch die eigentliche Ursache für die Staatsverschuldung. Wenn wir nämlich – unterstellen Sie das einfach einmal – eine vollbeschäftigte Wirtschaft gehabt hätten, dann hätte der Staat Finanzüberschüsse erzielt.

Zweite Bemerkung: Ich weiß gar nicht, warum Sie als Parlamentarier – das gilt aber allgemein – etwas gegen Kredite haben. Ich habe als Ökonom einmal gelernt, dass zu Beginn einer jeden wirtschaftlichen Entwicklung notwendigerweise immer ein Kredit steht. Der Kredit hat ja auch eine Ambivalenz. Den Schulden steht nämlich auch ein Vermögen gegenüber. An dieser Stelle darf ich Sie übrigens beruhigen. Da gilt bei uns Ökonomen immer die Gleichung: Schulden gleich Vermögen. Da geht auch nie ein Euro verloren.

Wenn Sie sich hier selbst kasteien und mit der Schuldenbremse – ich bleibe jetzt einmal bei dem eingeführten Begriff – die Schulden begrenzen wollen, dann nehmen Sie den Vermögenden auch die Möglichkeit, ihr Geld anzulegen. Der Staat war ja immer für die Vermögenden eine sichere Bank, um ihre Überschussliquidität anzulegen, die reichlich vorhanden ist; denn wir leben nach wie vor weltweit in einer deflatorischen Lücke und haben eine gesamtwirtschaftliche Ersparnis, die weit oberhalb der entscheidenden Nettoinvestitionen liegt. Wo soll das Geld denn dann zukünftig angelegt werden? Ich verstehe ökonomisch und rational überhaupt nicht, wie die Parteien, die die Reichen und Vermögenden in den Parlamenten vertreten, auf die Idee kommen können, sich selbst zu beschneiden und den Vermögenden damit zukünftig die Anlagemöglichkeit zu nehmen.

In conclusio wird das dazu führen, dass die Zinsen – überall werden ja die Negativzinsen beklagt – noch mehr unter Druck geraten und gar keine Chance mehr haben, nach oben zu kommen, weil die zirkulierende Überschussliquidität in der Folge natürlich noch weniger Verwendung und damit noch weniger Nachfrage aufseiten des Staates findet.

Dritte Bemerkung: Ich empfehle Ihnen allen, auch den anwesenden Juristen, einmal in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zu schauen. Sie enthält – das kennen wir Volkswirte – fünf Konten der Finanzierungsrechnung. Im ersten Konto werden die privaten Haushalte, die Personengesellschaften und die Einzelunternehmen verbucht. Das zweite Konto umfasst die nicht finanziellen Kapitalunternehmen, also alle produzierenden und handelnden Kapitalunternehmen. Im dritten Konto werden die Finanzinstitute – die Banken, die Versicherungen und übrigens auch die Deutsche Bundesbank mit ihrer Bilanz – verbucht. Das vierte Konto umfasst den Staat, also den Bund, die Länder und auch die Sozialversicherungshaushalte. Das fünfte Konto ist das Ausland.

Wenn Sie dafür sind, die Schulden zu begrenzen, sollten Sie übrigens mit dem fünften Konto beginnen, also mit dem Ausland. Die Schuld, die hier liegt, betrug von 1991 bis 2015 kumuliert 1.913,1 Milliarden €. Das Ausland ist also mit kumuliert fast 2 Billionen € in Deutschland verschuldet. Ich würde Ihnen allen empfehlen, dann einmal mit einer Auslandsschuldenbremse anzufangen; denn das sind im Grunde genommen die elenden Schuldner, die mit einem viel größeren Betrag in Deutschland verschuldet sind. Das vierte Konto zeigt uns nämlich kumuliert „nur“ – in Anführungsstrichen –

1.137,7 Milliarden € zusätzliche Nettoneuverschuldung des Staates. Der größere Schuldner ist also im Ausland.

In diesem Zusammenhang möchte ich im Übrigen an den Lehrsatz erinnern, dass der Saldo der Transaktionen in einer geschlossenen Volkswirtschaft, also ohne Auslandsbeziehungen, immer null ist. Das kann auch gar nicht anders sein. Die Schuld des Staates ist also im Grunde genommen eine Schuld des Volkes an sich selbst. Das ist der ökonomische Hintergrund.

Und das wollen Sie jetzt restringieren. Sie wollen das hier beschneiden. Das mag verstehen, wer will. Aber ein ausgewachsener Ökonom kann das rational nun wirklich nicht nachvollziehen.

Vierte Bemerkung: Jedes Lehrbuch bei uns Volkswirten zeigt – insofern sollten Sie auch einmal davon ausgehen –, dass der Staat mit seinem Investitionsmultiplikator oder auch mit seinem Steuermultiplikator – wir kennen natürlich auch den Transferausgabenmultiplikator, der aber kleiner als der Investitionsmultiplikator ist – dann, wenn der Multiplikator größer als 1 ist, immer einen zusätzlichen Wachstumsimpuls impliziert. Das ist ja auch das, was uns Keynes mit seiner antizyklischen Politik hinterlassen hat, um eben von dem Parallelverhalten wegzukommen, damit wir nicht Öl ins Feuer gießen und die Krise ökonomisch maximal verschärfen.

Alle empirischen ökonomischen Befunde, die uns über den Multiplikator vorliegen, zeigen, dass dieser Ausgabenmultiplikator immer größer ist. Dafür gibt es eine einfache theoretische Erklärung. Wenn der Staat die Steuern für Private und auch für Firmen senkt, geht natürlich ein Teil der Steuersenkung in die Ersparnis. Deshalb ist die multiplikative Wirkung auf das Wachstum immer geringer als dann, wenn der Staat Geld direkt verausgabt. Wenn er es ohne einen Sickereffekt in die Wirtschaft zurückpumpt, ist auch hier die Wirkung maximal.

In meiner Stellungnahme habe ich einen wichtigen Punkt näher ausgeführt. Ich habe das auch noch einmal dezidiert untersucht. Auch im Vergleich mit den Landeshaushalten der anderen Länder, auch im Vergleich Westdeutschlands und auch Ostdeutschlands, kann man nun wirklich nicht davon reden, dass der Landeshaushalt von Nordrhein-Westfalen dramatisch hoch verschuldet ist.

Wie ich in meiner Stellungnahme dargelegt habe, habe ich mich noch einmal mit der wirtschaftlichen Situation des Landes NRW und auch mit der Trendentwicklung dieses Landes auseinandergesetzt. Alle Ökonomen kommen zu dem Ergebnis – das RWI hat ja im Auftrag der FDP hier vor Kurzem noch einmal ein Gutachten erstellt –, dass NRW in allen makroökonomischen Indikationen leider schlecht abschneidet. Vor allen Dingen ist dieses Land völlig unterinvestiert. Die Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen ist in einem jämmerlichen Zustand. Insofern müssten wir hier mehr ausgeben, als wir es in der Vergangenheit getan haben.

Wenn man sich dann belastet, indem man sich, bildlich gesprochen, einen Mühlstein um den Hals hängt, sodass man auf der Ausgabenseite völlig unbeweglich wird, dann befürchte ich für dieses Land das Schlimmste, was die wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahren anbelangt.

Letzte Bemerkung – das geht jetzt ein bisschen ins Juristische hinein –: Ich kann die Argumentation der Juristen überhaupt nicht nachvollziehen. Wir haben doch eher eine Asymmetrie vorliegen, wenn man das einmal ökonomisch wendet – und die Juristerei sollte sich hier der Ökonomie bedienen –, weil das Land bzw. die Länderebene auf der Einnahmenseite völlig handlungsunfähig ist. Denn Steuerpolitik wird nun einmal nicht in Düsseldorf gemacht, sondern ausschließlich in Berlin. Wenn dann aber die Einnahmenseite restringiert wird, können die Länder ja nur – einen anderen Freiheitsgrad haben sie fiskalpolitisch doch nicht mehr – auf der Ausgabenseite reagieren. Das heißt, dass sie die Ausgaben senken müssen. Wenn die Einnahmen wegbrechen, müssen sie die Ausgaben zukünftig senken, was eine Austeritätspolitik impliziert.

Diesbezüglich ist der empirische Befund bei uns Ökonomen nicht nur in Europa, sondern weltweit hinlänglich bekannt. Selbst der neoliberale IWF ist hier zurückgerudert ist. Das gilt auch für den Sachverständigenrat, der neoliberal eingestellt ist; da mache ich ausschließlich eine Klammer um den Kollegen Peter Bofinger. Als Stichwort nenne ich die im alten Grundgesetz in Art. 115 festgelegte Goldene Regel der Finanzpolitik, nach der in Höhe der Nettoneuinvestitionen auch Schulden aufgenommen werden dürfen. Selbst der Sachverständigenrat kritisiert heute diese Schuldenbremse zu Recht massiv.

Dann bleibt am Ende des Tages, wie gesagt, nur die Austeritätspolitik, die massive Kürzungspolitik – und das vor dem Hintergrund eines katastrophalen Zustandes dieses Landes, was die Infrastruktur anbelangt. Da wünsche ich Ihnen als Volksvertreter zukünftig viel Spaß. Wir sehen ja, wie die Gesellschaft mittlerweile auseinanderbricht. Dann bleibt Ihnen am Ende nur noch die Privatisierung. Dann können Sie das letzte Tafelsilber, das Nordrhein-Westfalen hat, auch noch den Reichen und Vermögenden in den Rachen schmeißen. Die werden Ihnen das dann zu billigem Preis abnehmen.

Das ist dann aber der – endliche – Ausverkauf dieses Landes. Das ist dann auch das Ende von Politik in diesem Lande. Da befürchte ich das Schlimmste. Den ersten Befund werden Sie bei den Wahlen bekommen, die im Mai 2017 in diesem Land stattfinden. Wir wollen einmal gucken, wer dann alles in dieses Parlament hier in Düsseldorf einziehen wird. Und das wird sich auf der Bundesebene im September dieses Jahres weiter vollziehen. Das ist die Katastrophe.

Vorsitzender Christian Möbius: Das steht aber bei unserer heutigen Anhörung nicht im Mittelpunkt.

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup (Westfälische Hochschule): Aber das ist der Zusammenhang.

(Dr. Joachim Paul [PIRATEN]: Man muss die großen Zusammenhänge sehen! – Lachen von der CDU)

Deshalb ist die heutige Sitzung schon historisch – ich sehe das jedenfalls so –, wenn auch hier die Volksvertreter so etwas beschließen. Auf der anderen Seite bin ich aber auch froh darüber, dass in diesem Parlament in Düsseldorf zumindest keine Mehrheit für eine verfassungsrechtliche Regelung gefunden worden ist.

Wir wollen doch einmal gucken, wo das dann landen wird, wenn wir das Jahr 2020 haben und die Länder in die Umsetzung gehen müssen. Ich sage Ihnen heute schon voraus – und deshalb bin ich einigermaßen beruhigt –: Die Schuldenbremse wird sich so nicht umsetzen lassen; denn dann muss man in diesem Land akzeptieren, dass es zu einer völligen ökonomischen Fehlentwicklung kommt.

Vorsitzender Christian Möbius: Vielen Dank. – Ich eröffne jetzt die Fragerunde der Abgeordneten.

Martin-Sebastian Abel (GRÜNE): Die Grünenfraktion bedankt sich bei den Sachverständigen herzlich für ihre Stellungnahmen und dafür, dass sie uns hier zur Verfügung stehen – insbesondere bei denjenigen, die nicht das, was sie schon seit 20 Jahren publizieren und vortragen, einfach noch einmal neu verpackt haben, sondern sich wirklich damit auseinandergesetzt haben. Denn wir haben, wie Herr Gusy völlig zu Recht ausgeführt hat, zum einen hier im Hause keine Mehrheit für eine Verfassungsänderung. Zum anderen haben wir eine Schuldenbremse, die auch für das Land Nordrhein-Westfalen gilt. Sie steht im Grundgesetz, und zwar in Art. 109. Solange es im Deutschen Bundestag keine Mehrheit für eine entsprechende Änderung gibt, müssen wir damit umgehen. Meine Fragen beziehen sich vor diesem Hintergrund auf die Parameter, unter denen wir hier politisch arbeiten müssen.

Herr Gusy, aufgrund der vorangegangenen Statements wüsste ich gerne, ob eine einfachgesetzliche Regelung der Schuldenbremse im Vergleich zu einer verfassungsrechtlichen Regelung erhebliche Nachteile in der Umsetzung mit sich bringt und ob Sie aus Ihrer fachlichen Expertise heraus mit der vorliegenden Regelung die Einhaltung der Konditionen aus Art. 109a Grundgesetz als gegeben ansehen.

Herr Gusy, heute war auf wdr.de zu lesen, wir würden hier eine Schuldenbremse „light“ machen, also quasi eine Diätversion. Würden Sie – auch aufgrund Ihrer Arbeit in der Verfassungskommission, die ja die unterschiedlichen, auch einfachgesetzlichen, Regelungen anderer Bundesländer verglichen hat – dieser Schlussfolgerung zustimmen, dass es hier irgendwelche lascheren Regelungen gibt? Bestehen da im Vergleich zu Hessen und Bayern – diese beiden Länder nehme ich jetzt einmal als Referenzen – aus Ihrer Sicht erhebliche, gravierende Abweichungen?

Herr Gechert, was sollte aus Ihrer Sicht bei der Konkretisierung einer Rechtsverordnung beachtet werden? Und wie beurteilen Sie die Fragestellung, ob – und wenn ja, warum – die Herausrechnung der finanziellen Transaktionen in den Gesetzentwurf aufgenommen werden sollte?

Herr Roßbach, ich habe die Expertise von Herrn Waldhoff in der Verfassungskommission so verstanden, dass es ihm bei einer einfachgesetzlichen Regelung sinnvoll erscheint, die Regelung aus Art. 109 Grundgesetz dort noch einmal zu wiederholen und sie in einer einfachgesetzlichen Regelung nicht nur zu nennen, sondern auch quasi zu statuieren. Sie haben jetzt in Ihren Ausführungen allerdings gesagt, dass der Europäische Fiskalpakt sich in erster Linie an die Bundesregierung richtet und dass auf der Bundesebene maßgeblich ist. In der Stellungnahme schreiben Sie aber, wenn ich das richtig verstanden habe, in Bezug auf eine Schuldenregelung wären, wenn man das

alles wiederholt, diese Ausführungen bindend. Könnten Sie das noch einmal erläutern?

Herr Roßbach, stimmt dann auch der Umkehrschluss zu Ihren Ausführungen, dass Länder, die die Schuldenbremse einfachgesetzlich regeln – diese Länder gibt es ja –, sich nicht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit und nicht den Kriterien des Stabilitätspakts unterwerfen?

Dr. Marcus Optendrenk (CDU): Ich bedanke mich ebenfalls herzlich für Ihre Stellungnahmen und dafür, dass Sie uns heute für Ihre Erläuterungen und jetzt auch für Nachfragen zur Verfügung stehen. – Ich möchte mich auf die juristischen Fragen konzentrieren, da die ökonomischen Fragen hier in der Ausführung auf Landesebene möglicherweise – jedenfalls nach dem vorliegenden Gesetzentwurf – gar nicht zum Tragen kommen, sondern dann Gegenstand von weitergehenden Regelungen des Ministeriums wären und die grundgesetzliche Schuldenbremse ja zweifellos gilt, ob wir sie nun ökonomisch für richtig halten oder nicht.

Herr Roßbach, Herr Prof. Tappe und Herr Prof. Gusy, inwieweit kommen Sie zu der Auffassung, dass die effektive Begrenzung der Kreditaufnahme durch diesen Entwurf sichergestellt ist? Ich beziehe mich hier insbesondere auf die schriftliche Stellungnahme 16/4581 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen. Darin steht nämlich – ich zitiere –:

„§ 18 Abs. 1 Satz 5 E-LHO enthält keine Festlegung, auf welchen Wirtschaftsraum sich das Bruttoinlandsprodukt bezieht. Die allgemein gebräuchliche Verwendung dieses volkswirtschaftlichen Begriffs und die nahezu wortgleiche Übernahme der Regelung des Artikels 115 Abs. 2 Satz 4 GG könnten zu der Annahme verleiten, dass sich das Bruttoinlandsprodukt auf den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik Deutschland beziehen soll.

Nach der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 07.10.2016 beträgt das nominale Bruttoinlandsprodukt Deutschlands in 2020, also dem Jahr, ab dem die Regelungen anzuwenden wären, rd. 3.545,7 Mrd. €. 1,5 v. H. davon sind rd. 53,2 Mrd. €.“

Ehrlich gesagt, kann ich mir kaum vorstellen, dass das gemeint sein könnte. Deshalb bitte ich um eine Stellungnahme, ob das so gemeint sein kann, und gegebenenfalls einen Hinweis, wie man es denn ändern müsste, um es klarer zu stellen.

Wenn man das denn überhaupt so haben wollte, könnte man ja nur darüber nachdenken, wenigstens eine Klarstellung dahin gehend herbeizuführen, dass es sich um eine Bezugnahme auf das Landesbruttoinlandsprodukt von Nordrhein-Westfalen handelt, das mit Pi mal Daumen 600 Milliarden € anzusetzen ist. 1,5 % davon würden allerdings auch 9 Milliarden € ausmachen, also ziemlich genau das Doppelte dessen, was nach Art. 83 Landesverfassung die eigenfinanzierten Investitionen des Landes heute ausmacht.

Wenn ich mir dieses Volumen vorstelle, dann möchte ich dem Kollegen Abel allerdings schon den Hinweis geben, dass das nicht eine Schuldenbremse „light“ wäre, sondern im Grunde eine Schuldenbremse „null“, also überhaupt gar keine; denn ich kann mir

keine Naturkatastrophe vorstellen, bei der Nordrhein-Westfalen, wenn wir denn als Volksvertreter alle überhaupt noch hier arbeiten würden, 9 Milliarden € über den Durst an Schulden machen sollte.

Insofern kann ich mir auch nicht vorstellen, dass ein Kontrollkonto in diese Größenordnung hineinreichen sollte, und zwar in beliebigen Zeiträumen. Dann bräuchten wir hier gar keine Schuldenbremse in irgendeiner rechtlichen Form mehr zu machen, sondern müssten wir uns eher die ökonomische Frage und auf Bundesebene die verfassungsrechtliche Frage stellen, was denn eine Schuldenbremse überhaupt erreichen soll.

In diesem Zusammenhang erlaube ich mir allerdings den Hinweis, dass eine Schuldenbremse natürlich kein Selbstzweck ist, sondern nach unserem Verständnis in das magische Dreieck der Nachhaltigkeit gehört, nämlich als die wirtschaftliche Form der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit – neben der sozialen Form und der ökologischen Form. Sie können an dieser Stelle natürlich anderer Meinung sein. Aber das Konzept der Nachhaltigkeit, wie es jedenfalls seit den 90er-Jahren entwickelt wurde, kann man zumindest so interpretieren.

Meine zweite Frage an die Sachverständigen mit juristischem Hintergrund lautet, welche konkreten Umgehungsgefahren – Sie haben das zum Teil abstrakt beschrieben – Sie bei einer solchen Schuldenbremse sehen, also welche Gefahren einer Verlagerung von Schulden in Schatten- und Nebenhaushalte, die das Grundgesetz ja so nicht vorsieht – unabhängig von der Frage, ob wir als Landesgesetzgeber das wollen oder nicht.

Meine dritte Frage ist, welche Sanktionsmechanismen für eine Schuldenbremse aus Ihrer Sicht denn sinnvoll sind. In der einen oder anderen Stellungnahme wurde auch die Frage der verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit thematisiert. Gibt es da möglicherweise auch Alternativen, die im Gesetzgebungsverfahren noch zum Tragen kommen könnten?

Ralf Witzel (FDP): Meine ersten beiden Fragen gelten dem Lehrstuhl von Herrn Prof. Waldhoff, vertreten durch Matthias Roßbach, und Herrn Prof. Tappe von der Universität Trier. Sie haben beide – aus unserer Sicht jedenfalls – ein realistisches Bild von den Umsetzungsanforderungen und auch den Gefahren gezeichnet. In einer vorab eingereichten Stellungnahme haben Sie schon darauf hingewiesen, dass man sich nicht nur das Etikett „Schuldenbremse“ angucken muss, sondern auch die mit den entsprechenden Regelungen verbundenen Details, um die Wirksamkeit beurteilen zu können.

Deshalb frage ich Sie erstens: Wie verhindern wir, dass das, was man sich verbal an Solidität vornimmt, nicht faktisch doch unterlaufen wird, beispielsweise durch Schattenhaushalte? Wir erleben das auf Bundesebene bei der Bundesfernstraßengesellschaft und im Land bei der NRW.BANK. Hier will man mal eben Milliardeninvestitionen für den Schulbereich tätigen. Also zahlt man sie als Regierung nicht aus dem Landeshaushalt, behauptet dann, der Haushalt sei solide, und lädt die Milliarden woanders ab – bei anderen, die das aufbringen müssen. Insofern bezieht sich meine Frage auf das

Stichwort „finanzielle Transaktionen“. Gerade hat Herr Prof. Bontrup ja darauf hingewiesen, es sei neutral, dann auch Geld in die Hand zu nehmen und Kapital in Unternehmen anzulegen. Na ja; wenn die Unternehmen es dann verbrennen, ist es nach ein paar Jahren eben auch weg. Insofern muss man sich sehr gut anschauen, was damit passiert und wie die Auflagen für die Verwendung aussehen. Dann hören wir aufseiten der Politik immer: Das ist Geschäftspolitik des Vorstands. Da kann man gar nichts machen. Noch nicht einmal der Aufsichtsrat hat da große Kompetenzen, auch nicht bei Gesellschaften, die dem Land zu 100 % gehören. – Sehen Sie auch diese Gefahren, dass viel verschleiert wird und es immer noch viel zu viele Möglichkeiten gibt, über Schatten- und Nebenhaushalte dann doch etwas anderes zu tun, als es eine gesetzliche Bestimmung verbal besagt, und wenn ja, wie kriegen wir das entsprechend in den Griff?

Zum Zweiten habe ich an Sie beide folgende Frage: Ist meine Schlussfolgerung richtig, dass es im Land Nordrhein-Westfalen, wenn die Lage momentan nun einmal so ist, wie sie dargestellt wurde – eine verfassungsändernde Mehrheit gibt es nicht, allenfalls eine einfache Mehrheit für eine einfachgesetzliche Regelung –, für diejenigen, die Stabilität wollen, eigentlich besser ist, gar nichts zu machen, weil das, was hier von Rot-Grün vorgelegt worden ist, nicht härter ist als das, was der Bund mit seinem Regime ab 2020 sowieso vorsieht, und eher an verschiedenen Stellen als Einfallstor für Aufweichungen dient? Ist es also gerade für Befürworter von Solidität, die wirklich Schuldenbremsen wollen und nicht nur verbal darüber reden, nicht das Beste, diesen Gesetzentwurf abzulehnen, weil er eher für eine neue Handlungsmöglichkeit und für Rechtssicherheit der Verschuldungspolitik steht, anstatt eine Begrenzung an irgendeiner Stelle zu bedeuten?

Genau diese Frage richte ich ausdrücklich auch an die drei von mir gerade noch nicht namentlich genannten Experten, also Herrn Dr. Gechert, Herrn Prof. Gusy und Herrn Prof. Bontrup. Wie bewerten Sie diesen Aspekt? Welche Handlungsbeschränkung, die über das hinausgeht, was das Grundgesetz ab 2020 sowieso vorschreibt, sieht dieser Gesetzentwurf von Rot-Grün vor? Wo gibt es weniger Handlungsmöglichkeiten für Verschuldung als dann, wenn wir dies nicht so beschließen würden?

Außerdem habe ich an Sie drei folgende Frage: Welche Schutzwirkung entfaltet eine einfachgesetzliche Regelung, die ja mit jedem Haushaltsgesetz wieder geändert werden kann? Oder widersprechen Sie dieser Auffassung? Es ist doch sicherlich die rechtlich vorherrschende Position, dass eine einfachgesetzliche Regelung mit jedem Haushaltsänderungsgesetz problemlos geändert werden kann. Da reicht irgendeine Nebenbestimmung, die ins Haushaltsgesetz eingefügt wird. Dann ist völlig irrelevant, was in dieser spezialgesetzlichen Regelung steht. Sprich: Wir haben im Schaufenster etwas stehen, was das Etikett „Schuldenbremse“ trägt, in Wahrheit aber ein riesiger Etikettenschwindel ist, weil es keinerlei Verbindlichkeit entfaltet und von jedweder einfachen Mehrheit jederzeit wieder geändert werden kann.

Ich habe versucht, die Fragen ein wenig den Wortbeiträgen zuzuordnen, will aber niemanden von der Beantwortung aller Aspekte, die wir als FDP-Landtagsfraktion zum Thema gemacht haben, ausschließen. Es sollte sich also jeder herzlich gerne eingeladen fühlen, auch zu den unterschiedlichen Aspekten etwas zu sagen.

Heike Gebhard (SPD): Auch ich darf mich im Namen der SPD-Fraktion herzlich bei Ihnen allen für Ihren Rat hier bedanken. – Zunächst einmal bin ich Herrn Prof. Gusy sehr dankbar dafür, dass er noch einmal die Genese dargestellt hat, wie es überhaupt zu diesem Gesetzentwurf gekommen ist; denn dadurch erübrigt es sich, hier ein Stück weit ein juristisches Seminar darüber abzuhalten, ob eine Regelung in der Verfassung oder eine untergesetzliche Regelung besser wäre. In der Tat gab es ja die Absicht, es in der Verfassung zu regeln. Die spannende Frage ist also eher, ob man dann, wenn man es nicht in der Verfassung geregelt bekommt, lieber gar nichts tut oder ob man sich der Position von Herrn Prof. Truger anschließt, der den Verzicht auf eine landespolitische Regelung als finanzpolitisch unverantwortlich bezeichnet. Das heißt: Wenn keine Möglichkeit besteht, das in der Landesverfassung zu regeln, weil die dafür notwendige verfassungsgebende Mehrheit nicht existiert, sollte man tatsächlich die Regelung auf der Ebene darunter nutzen, weil es finanzpolitisch geboten ist.

Vor diesem Hintergrund steht meine erste Frage an Herrn Dr. Gechert, Herrn Roßbach und Herrn Prof. Tappe. Sind Sie, wenn es diese Option also nicht gibt, der Auffassung – wenn ich das richtig sehe, haben Sie ja nicht gesagt, dass das dem Grundgesetz widersprechen würde –, dass man dann man natürlich auch dieses tun kann?

In meine zweite Frage möchte ich auch Herrn Prof. Bontrup einschließen. Das Grundgesetz gilt natürlich auch für uns, ob wir hier nun etwas beschließen oder nicht. Ich gehe davon aus, dass Sie dem folgen. Ist es dann, wenn es denn schon so ist, nicht hilfreich, tatsächlich diese Möglichkeiten, die existieren, so weit auszuschöpfen, dass man etwas mehr Gestaltungsspielraum hat?

Meine nächste Frage richtet sich an alle Sachverständigen. Hier wurde darauf abgehoben, dass eine einfachgesetzliche Regelung auch genauso schnell wieder veränderbar ist. Das ist klar. Der Haushaltsgesetzgeber ist da natürlich frei. Aber wir bewegen uns ja im politischen Raum. Da ist es die Kunst dessen, was machbar ist. Der Druck wäre natürlich ein völlig anderer, wenn ich in einer entsprechenden Situation über eine schon existierende Regelung hinausgehen wollte und sie für ein laufendes Haushaltsverfahren anders interpretieren würde. Ich möchte Wert darauf legen, dass wir hier abstrakt diskutieren; wir diskutieren jetzt nicht in Verbindung mit einem konkreten Haushalt. Aber dann kann das doch eine Wirkung entfalten. Sonst hätten die anderen Bundesländer, die es ebenfalls unterhalb der Verfassung geregelt haben, auch auf eine solche Regelung verzichtet. Die Frage ist also: Macht es aus Ihrer Sicht finanzpolitisch nicht sehr wohl Sinn, eine solche Regelung zu treffen? Und würden Sie uns raten, sie als Parlament vielleicht als zusätzliche Sicherung einzubauen?

Wir sehen in unserem Gesetzentwurf ja vor, dass in der Tat viele Detailfragen im Zuge der Rechtsverordnung an die Landesregierung delegiert werden. Wir hätten aber als Parlament natürlich die Möglichkeit, das nicht der Landesregierung alleine zu überlassen, sondern festzulegen, dass diese Rechtsverordnung im Benehmen oder im Einvernehmen mit dem Parlament erfolgen muss. Würden Sie uns dazu raten? Oder würden Sie das als wenig hilfreich ansehen? – Auch diese Frage geht an alle fünf Sachverständigen.

Nicolaus Kern (PIRATEN): Auch von den Piraten ein herzliches Dankeschön an die Sachverständigen sowohl für ihre schriftlichen Stellungnahmen als auch dafür, dass sie sich die Zeit genommen haben, hier zu uns in den Landtag zu kommen. – Meine ersten Fragen richten sich an Herrn Prof. Bontrup.

Sie haben uns die möglichen Auswirkungen der Schuldenbremse hier drastisch vor Augen geführt. Wie wäre es, rückblickend betrachtet, denn gewesen, wenn die Bundesrepublik Deutschland oder das Land Nordrhein-Westfalen bereits mit der Wiedervereinigung eine solche Regelung eingeführt hätte? Können Sie einmal veranschaulichen, welche Entwicklungen das dann gezeitigt hätte? Und was wären in der Zukunft – das haben Sie natürlich schon ein bisschen vorweggenommen – die Folgen einer solchen Schuldenbremse?

Was bedeutet die Haushaltskonsolidierung für das Wirtschaftswachstum, da die Schuldenbremse prozyklisch wirkt? Hier nenne ich noch einmal das Stichwort „Sparparadoxon“. Und kann man davon ausgehen, dass es aufgrund dieser Ausgabenbremse dann zu einem Kürzungsautomatismus im Haushalt kommen muss?

Die Einführung der Schuldenbremse ist mit einer Sperre für Kredite verbunden. Kann man dann überhaupt noch von einem unbeschränkten Budgetrecht des Parlaments sprechen, das ja, wie immer gesagt wird, das Königsrecht der Parlamentarier darstellen soll?

Was bedeutet Staatsverschuldung mit Blick auf zukünftige Parlamente und mit Blick auf Generationengerechtigkeit? Wie ist das – Stichwort „Goldene Regel der Finanzpolitik“ – darstellbar? Und was wäre eine sinnvolle wirtschaftliche Alternative zu der jetzt konzipierten Schuldenbremse?

Die anderen Sachverständigen möchte ich natürlich nicht außen vor lassen. Bei ihren Vorträgen sind bei mir auch noch ein paar Fragen aufgekommen.

Herr Dr. Gechert, Sie haben ja durchaus unsere Kritik an der Schuldenbremse geteilt und sich auch in Ihrer Stellungnahme deutlich kritisch geäußert. Wäre es auch möglich, die Schuldenbremse nicht in der Landeshaushaltsordnung, sondern im Haushaltsgesetz zu formulieren? Gibt es da irgendwelche Einschränkungen?

Herr Roßbach, Sie haben von Delegationsschranken gesprochen. Sind Sie der Auffassung, dass der vorliegende Gesetzentwurf mit der Verfassung – Stichwort „Wesentlichkeitsgrundsatz“ – im Einklang steht? Oder kommt hier schon der Verdacht der Verfassungswidrigkeit auf, weil er den Wesentlichkeitsgrundsatz nicht erfüllt und gegen Art. 70 der Landesverfassung verstößt?

Herr Prof. Tappe – diese Frage richtet sich gleichzeitig auch an Herrn Prof. Gusy –, Sie haben sich hier explizit auf den Standpunkt gestellt, man solle die Schuldenbremse mit Verfassungsrang ausstatten. Das ist zumindest konsequent, auch wenn ich diesen Standpunkt absolut nicht teile. Nun haben wir aber keine Regelung in der Landesverfassung, sondern „lediglich“ – in Anführungszeichen – eine Regelung im Grundgesetz. Jetzt möchte ich Sie einmal dafür erwärmen, zumindest meine Perspektive einzunehmen. Ich habe hier gerade von sachverständiger Seite und auch ansonsten von Sach-

verständigen gehört, dass diese Regelung höchst gefährlich für dieses Land ist – ökonomisch, gesellschaftlich, politisch. Als ich in dieses Parlament kam, habe ich den Eid abgelegt, dass ich hier zum Wohle des Landes agieren werde. Das nehme ich sehr ernst; das können Sie mir glauben. Vom Bund wird jetzt aber durch eine grundgesetzliche Regelung von mir verlangt, dass ich hier eine Regelung treffen soll, die diesen Willen des Bundes umsetzt. Sie sehen den Wertungswiderspruch, der an dieser Stelle besteht. Ich frage Sie, ob man ihn nicht so auflösen muss, dass man an dieser Stelle tatsächlich – das wurde in der Literatur auch schon aufgegriffen – von einem verfassungswidrigen Verfassungsrecht ausgehen muss, weil diese Regelung letztlich gegen das Bundesstaatsprinzip verstößt. Eine Antwort auf diese Frage von Ihnen beiden würde mich sehr interessieren.

Herr Prof. Gusy, eben habe ich schon die Frage aufgeworfen, ob man die Schuldenbremse nicht auch ins jährliche Haushaltsgesetz schreiben kann. Das ist die gleiche Normebene wie die Landeshaushaltsordnung. Gibt es irgendwelche Bedenken dagegen, das zu tun? Oder ist es absolut notwendig, sie in die Landeshaushaltsordnung zu schreiben, und unter juristischen Aspekten völlig ausgeschlossen, das im Haushaltsgesetz zu regeln?

Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung [IMK] in der Hans-Böckler-Stiftung): Vielen Dank für die Rückfragen. – Ich versuche, das einmal ein bisschen zu komprimieren. Herr Witzel und Frau Gebhard haben zu ähnlichen Themen gefragt und sich erkundigt, was passieren würde, wenn man nichts tut, also kein Gesetz erlässt, welche Handlungsbeschränkungen das neue Landesgesetz gegenüber der Bundesregelung bietet und welche zusätzliche Sicherung durch eine einfachgesetzliche Regelung im Landesrecht möglich wäre.

Eine solche landesrechtliche Regelung bedeutet natürlich schon eine klare Veränderung gegenüber dem Status quo. Wenn man nämlich nichts tut, hat man hier keine Möglichkeit, eine konjunkturelle Bereinigung des Budgets durchzuführen. Dann wäre man immer in der Pflicht, in jedem Jahr den Haushalt genau auszugleichen. Das würde eine absolut prozyklische Politik mit sich bringen. Insofern ist es ganz wichtig, dass – auch wenn ich, wie ich bereits ausgeführt habe, im Grundsatz kein Befürworter der Schuldenbremse bin – unter den gegebenen Umständen eine Regelung getroffen wird. Eine solche Regelung muss man treffen, damit man die Möglichkeit hat, zum einen eine Konjunkturbereinigung vorzunehmen und zum anderen auch die weiteren Punkte – Notlagenregelung usw. – konkret zu regeln. Ansonsten beschränkt man sich noch mehr, als man das durch dieses Gesetz ohnehin tun würde.

Welche Schutzregelungen wären denkbar? Auch wenn ich kein Jurist bin, halte ich es für relativ naiv, zu sagen, dass eine verfassungsrechtliche Regelung die einzige Lösung wäre, um die jeweils aktuelle Regierung in irgendeiner Form in ihren Handlungen zu beschränken. Schließlich hat die Schuldenbremse in der Bundesrepublik Deutschland einem starken Diskussionsprozess unterlegen und ist jedem bekannt. Wenn dann ein Land irgendwann ausschert und einfach diese Regelung umgeht, wird die entsprechende Regierung das sicherlich zu spüren bekommen.

Ich kann mir also nicht vorstellen, dass es keine sowohl parlamentarische als auch gesellschaftliche Kontrolle darüber gibt. Im Land Nordrhein-Westfalen sind wir ja auch schon heute auf einem Konsolidierungspfad, ohne dass es im Moment irgendeine gesetzliche Regelung gäbe, die das erzwingen würde. Insofern glaube ich, dass genug Kontrollmechanismen existieren, die es nicht unbedingt zwingend erforderlich machen, hier eine verfassungsrechtliche Regelung zu finden.

In dieser Auffassung noch bekräftigt werde ich durch das auch von Herrn Gusy genannte Argument, dass die Schuldenbremse etwas Neues ist und man erst einmal etwas darüber lernen muss. Auch international gibt es nach wie vor noch relativ wenig Erfahrung mit Schuldenbremsen. Sich jetzt schon derart zu binden, ohne dass man Erfahrungen gesammelt hat, was eine solche Schuldenbremse in bestimmten Situationen auslösen kann, wäre aus meiner Sicht töricht.

Nehmen wir nur einmal den Fall der Finanzkrise 2009. Hätten wir zu dieser Zeit die Schuldenbremse schon gehabt, hätte das selbst mit Notlagenregelung und Konjunkturkomponente zu einer prozyklischen Politik führen müssen. Dann wäre die relativ vernünftige Politik, die damals zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage gemacht wurde, nicht möglich gewesen.

Herr Dr. Optendrenk, Sie haben ausgeführt, der Umfang des Kontrollkontos sei mit 1,5 % aus Ihrer Sicht zu groß und stelle keine faktische Beschränkung dar. Wahrscheinlich beruht diese Aussage auf einem Missverständnis. Das Kontrollkonto ist ja kumuliert. Es geht also nicht darum, dass Jahr für Jahr 1,5 % an Neuverschuldung auf diesem Kontrollkonto hinzugebucht werden können, sondern darum, dass der Verschuldungsstand 1,5 % kumuliert über mehrere Jahre nicht übersteigen darf. Wenn diese 1,5 % erreicht sein sollten, dann muss die 1,5 % überschreitende Verschuldung konjunkturgerecht oder in irgendeiner Form abgebaut werden. Es geht aber in keiner Weise darum, dass durch dieses Kontrollkonto jedes Jahr 1,5 % an Neuverschuldung zulässig wären.

Herr Abel, Sie haben die Frage gestellt, ob es sinnvoll sei, die finanziellen Transaktionen bei der Berechnung der Schuldenbremse herauszunehmen. Oftmals wird es so dargestellt, als sei das ein Einfallstor dafür, die Schuldenbremse irgendwie zu unterlaufen. Nein, die finanziellen Transaktionen haben keine Vermögenswirkung. Das sind reine Buchungen, entweder auf Aktiv- und Passivseite oder als Aktivtausch oder als Passivtausch. Am Ende haben sie keine Vermögenswirkung oder Schuldenwirkung.

Würde man diese finanziellen Transaktionen nicht herausrechnen, entstünde folgender Effekt: Stellen Sie sich vor, dass Sie den Haushalt aufstellen und den Zwängen unterlegen sind, diesen Haushalt in irgendeiner Form auszugleichen. Dann müssen Sie natürlich irgendwo die Mittel finden, um diesen Haushalt auszugleichen, falls Ihnen das nicht schon von vornherein gelungen ist. Nehmen wir einmal an, dass Sie sich in einer Situation befinden, in der Sie noch auf der Suche nach solchen Mitteln sind. Dann sorgt die Möglichkeit, über die finanziellen Transaktionen die berechneten Schulden zu verändern, natürlich dafür, dass immer ein Anreiz besteht, das öffentliche Vermögen zu veräußern, also Privatisierungserlöse zu generieren, die dann zur Konsolidierung gemäß der Schuldenbremse eingesetzt werden könnten.

Das ist natürlich nicht nachhaltig und nicht generationengerecht, sondern wäre eine sehr kurzfristige Politik. Dies zu verhindern, indem man die finanziellen Transaktionen prinzipiell aus der Schuldenregel herausrechnet, ist ein sinnvolles Verfahren.

Matthias Roßbach (Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin): Ich gehe die Fragen einmal in der Reihenfolge durch, in der sie gestellt wurden. – Herr Abel von den Grünen hat sich zunächst nach dem Verhältnis zwischen dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem deutschen Recht erkundigt. Im Grundgesetz ist in Art. 109 Abs. 2 festgeschrieben, dass für diese internationalen Verpflichtungen bzw. supernationalen Verpflichtungen Bund und Länder gemeinsam eintreten. Aus diesem Grunde wurde ja auch die Schuldenbremse geschaffen. Man muss sich das als Stufenmodell vorstellen. Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Verantwortlichkeit übernommen. Dafür müssen Bund und Länder gemeinsam eintreten. Deswegen existiert die Schuldenbremse. Aus diesem Grunde muss die Schuldenbremse auch effektiv implementiert werden.

Außerdem haben Sie auf das Stichwort „einfaches Gesetz/Verfassung“ hingewiesen. Natürlich muss man, wenn man etwas in eine Verfassung einbaut und dann ein einfaches Gesetz dazu erlässt, die Regeln noch einmal wiederholen, um das einfache Gesetz verständlich zu machen. Das ändert aber nichts daran, dass es zunächst in der Verfassung stehen muss, um die Klagemöglichkeit zum Verfassungsgerichtshof des Landes zu bieten. Das war der Grund.

Hier wurde von mehreren Seiten deutlich gemacht, man müsse jetzt hinnehmen, dass die Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Verfassung hier nicht zu ändern, bindend sei. Mir ist schon klar, dass es politisch wahrscheinlich so ist. Ich möchte aber doch noch einmal darauf hinweisen, dass diese Entscheidung rechtlich eben nicht bindend ist und jederzeit die Mehrheit nach Art. 69 Landesverfassung gefunden werden könnte.

Im Bericht der Verfassungskommission heißt es auf Seite 74:

„Auf dieser Basis bestand auch bald grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die Schuldenbremse auf Landesverfassungsebene eingeführt werden solle. Die Einführung einer Schuldenbremse sei von so großer Bedeutung, dass ihr sinnvollerweise Verfassungsrang eingeräumt werden müsse.“

Nur deshalb, weil man das mit politischen Quoren und dem Wahlrecht verbunden hat, hat man die Schuldenbremse dann nicht eingeführt. Das leuchtet mir persönlich nicht ein, weil dazwischen gar kein Zusammenhang besteht. Mir ist aber schon klar, dass das ein politischer Mechanismus ist.

Trotzdem muss man sagen: Es wäre jederzeit möglich, die Schuldenbremse auf Verfassungsebene einzuführen – zumal zumindest nach dem gerade zitierten Bericht zwischen den Fraktionen auch Einigkeit dahin gehend zu herrschen scheint, dass das eigentlich sinnvoll wäre. Art. 69 Abs. 2 Landesverfassung erlaubt dies ohne Probleme.

Herr Dr. Optendrenk von der CDU-Fraktion hat erstens die Frage gestellt, ob dieser Gesetzentwurf zu einer effektiven Begrenzung der Kreditaufnahme führt. Natürlich führt er nicht zu einer effektiven Begrenzung, weil diese Begrenzung rechtlich nicht

durchsetzbar ist. Da möchte ich auf das verweisen, was ich bereits gesagt habe. Es ist rechtlich in keiner Weise sichergestellt, wie diese Begrenzung durchgesetzt werden kann, da der Landesverfassungsgerichtshof eben nicht aktiv werden kann.

Nun zu den Regelungen im Einzelnen: Was die Konjunkturausnahme und das Kontrollkonto angeht, haben Sie den Schwellenwert von 1,5 % zu Recht als problematisch bezeichnet. Woher kommt dieser Schwellenwert? Er ist aus Art. 115 Abs. 2 des Grundgesetzes abgeschrieben. Warum steht er im Grundgesetz für den Bundeshaushalt? Im Bundeshaushalt ist dieser Schwellenwert vorgeschrieben, weil dem Bund im Grundgesetz eine strukturelle Verschuldung zugestanden wird, den Ländern aber nicht. Daran können wir jetzt auch nichts ändern. Das steht so im Grundgesetz. Das heißt: Dieser Schwellenwert bezieht sich auf die Möglichkeit einer strukturellen Verschuldung, die den Ländern nicht gewährt wird.

Schon deshalb ist der Schwellenwert für die Länder zu hoch. In der Tat muss man auf jeden Fall mindestens klarstellen, ob das Bruttoinlandsprodukt, das dort genannt ist, sich auf den Bund oder auf das Land bezieht. Gerade weil diese Vorschrift einfach vom Bund kopiert ist, sollte man das klarstellen. Sonst könnten Leute auf die Idee kommen, man müsse das einheitlich auslegen – und das hätte die schwerwiegende Folge, die Sie genannt haben, dass in diesem Maße eine Pufferzone für Verschuldung existiert, die die Schuldenbremse ad absurdum führen würde.

Lassen Sie mich noch einen Grund nennen, warum es auch aus meiner Sicht keine strenge Schuldenbremse ist. Wie ich bereits erwähnt hatte, wird bezüglich der bei Naturkatastrophen aufgenommenen Schulden kein Zeitraum genannt, wann die Tilgung erfolgen soll. Es kommt aber noch ein weiterer Punkt hinzu, der auch wieder damit zusammenhängt, dass es nicht auf Verfassungsebene geregelt ist. Es wird nämlich keine besondere Mehrheit für die Aufnahme solcher besonderen Schulden vorgesehen. Das kann man mit einem einfachen Gesetz natürlich auch nicht festlegen. So etwas müsste man auf Verfassungsebene machen. Daran wird das Problem aber deutlich.

Wie haben es andere Länder gemacht? In vielen anderen Ländern sind für die Aufnahme von Schulden in Notsituationen und bei Naturkatastrophen besondere Mehrheiten vorgesehen. In Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein ist dafür sogar eine Zweidrittelmehrheit notwendig. Hier soll eine einfache Mehrheit ausreichen. Das ist aus meiner Sicht problematisch.

Die zweite Frage von Herrn Dr. Optendrenk bezog sich auf die Umgehungsgefahren. Ich möchte nur drei Umgehungsgefahren stichwortartig nennen.

Erstens. Das Land könnte Aufgaben und damit Schulden auf Landesbetriebe oder unselbstständige Sondervermögen verlagern, zum Beispiel auf den Landesbetrieb Straßen.NRW. Diese Verlagerung von Schulden verstößt nach ganz herrschender Meinung gegen das Grundgesetz, weil auch die unselbstständigen Sondervermögen und die Landesbetriebe an die Schuldenbremse gebunden sind. Das Argument ist, dass die unselbstständigen Sondervermögen und die Landesbetriebe vermögensrechtlich Teil des Landes NRW sind. Aus meiner Sicht empfiehlt es sich aber, das in diesem Gesetzentwurf klarzustellen, weil immer wieder – auch aus politischen Motiven – das

Gegenteil behauptet wird. Deswegen sollte man das klarstellen. Dabei könnte man sich an der Regelung von Sachsen orientieren. Sachsen hat das nämlich klargestellt.

Zweitens. Das Land könnte Aufgaben und Schulden auf selbstständige juristische Personen verlagern, an denen das Land beteiligt ist. Das widerspricht nicht dem Grundgesetz – das muss man klar sagen –, da eigenständige juristische Personen nicht von der Schuldenbremse umfasst sind. Es widerspricht aber dem Zweck der Schuldenbremse. Und es widerspricht vor allem auch dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, den es nicht interessiert, in welcher juristischen Person diese Schulden entstanden sind. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt guckt auf die Gesamtverschuldung. Deshalb ist zu empfehlen, dass das Land hier über die Empfehlungen des Grundgesetzes hinausgeht und auch solche Verlagerungen verbietet. Das ist auch kein Unikum. Zum Beispiel in Rheinland-Pfalz hat man es so gemacht. Art. 117 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sagt, dass verbotene Einnahmen auch dann vorliegen, wenn Kredite von juristischen Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist. Wir haben also schon solche Regelungen – übrigens nicht nur in Rheinland-Pfalz, sondern auch in Bremen, wo man eine entsprechende Regelung eingeführt hat, die dafür sorgt, dass eine Verlagerung auf selbstständige juristische Personen eben nicht die Schuldenbremse umgeht.

Drittens. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen ist aus meiner Sicht ebenfalls eine offene Flanke der Schuldenbremse. Der Bund sieht etwa vor, dass der Erwerb von Beteiligungen aus den Ausgaben herausgerechnet werden kann. Wenn dann Kapitalerhöhungen bei landeseigenen Gesellschaften vorgenommen werden, bei denen das Land wiederum haftet, und womöglich Beteiligungen zu einem überhöhten Preis abgerechnet werden, sind diese Maßnahmen nicht, wie der Kollege gesagt hat, verschuldungsneutral, sondern führen zu versteckten Schulden. Ähnliches gilt zum Beispiel, wenn man an landeseigene Gesellschaften Darlehen mit hohen Ausfallrisiken vergibt. Auch das ist nicht neutral. Es wird aber als neutral behandelt. Deshalb ist die Bereinigung um finanzielle Transaktionen ein großes Problem. Die Schuldenbremse könnte damit vollständig ausgehebelt werden. Deshalb sollte im Gesetz festgelegt werden, dass solche Transaktionen nicht herausgerechnet werden.

Bei der dritten Frage von Herrn Dr. Optendrenk ging es um die Sanktionsmechanismen. Der einzige wirklich wirksame Sanktionsmechanismus ist natürlich dadurch abgeschnitten, dass die Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgt. Das wäre nämlich die abstrakte Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster. Was man damit abschneidet, wird besonders deutlich, wenn man sich die Entwicklung der Rechtsprechung anschaut. Im Jahr 2010 hat der Verfassungsgerichtshof in einem Verfahren, in dem es um den Nachtragshaushalt 2010 ging, eine einstweilige Anordnung erlassen, um im laufenden Haushaltsjahr einen Haushalt zu stoppen, der verfassungswidrig war. Solche Instrumente gibt es. Und der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen ist gerade ein Vorreiter, wenn es darum geht, solche Instrumente auch zu nutzen. Wenn man es auf einfachgesetzlicher Ebene regelt, sind diese Instrumente nicht nutzbar.

Was könnte man sonst machen? Ein sehr gutes Folgeinstrument wäre, das Kontrollkonto für Sanktionen zu nutzen, und zwar in der Weise, dass das Kontrollkonto belastet wird, wenn rechtswidrige Kredite aufgenommen werden. Aber auch das ist schwer möglich, wenn die Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgt. Wer will feststellen, ob die Kredite rechtswidrig sind? Genau dieses Problem existiert auch. Die einzige Sanktion – es wurde ja über Haushaltssperre und Ähnliches diskutiert – entfällt natürlich auch, wenn der einfache Gesetzgeber nicht kontrollierbar ist, weil die Folgen eben nicht bestimmbar sind.

Das heißt unter dem Strich: Die einzige Sanktionsmöglichkeit ist das Bundesverfassungsgericht – und da kann die Opposition nichts machen. Wer kann beim Bundesverfassungsgericht etwas machen? Die Bundesregierung, andere Landesregierungen und ein Viertel der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Man kann natürlich nicht vorhersehen, inwieweit sie dazu bereit sind, dann nordrhein-westfälisches Haushaltsrecht zu kontrollieren.

Damit ist auch die Frage von Herrn Witzel von der FDP-Fraktion zu den Schattenhaushalten beantwortet, glaube ich.

Sowohl Frau Gebhard als auch Herr Witzel haben gefragt, ob es besser sei, jetzt gar nichts zu machen. Diese Frage muss man differenziert beantworten.

Einerseits kann man nicht empfehlen, bis 2020 einfach nichts zu machen. Das hätte nämlich zur Folge, dass eine Schuldenbremse völlig ohne Ausnahmen gelten würde. Und eine Schuldenbremse völlig ohne Ausnahmen, die dann nach dem Grundgesetz gelten würde, wäre in der Tat für den Landesgesetzgeber ein Problem, weil weder auf die Konjunktur noch auf Notsituationen reagiert werden könnte. Gar nichts zu machen, bedeutet dann schon ein schwerwiegendes Problem, weil natürlich eine gewisse Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen erforderlich ist.

Andererseits sollte man aber auch nicht das machen, was in diesem Gesetzentwurf steht. Es gibt viele Gründe, die dagegensprechen. Der aus meiner Sicht wichtigste Grund ist, dass die Verordnungsermächtigung ein großes Problem darstellt. Wie Herr Kern von der Piratenfraktion in seiner Frage auch formuliert hat, führt die Verordnungsermächtigung nämlich zu einem Problem mit Art. 70 Landesverfassung, da völlig unklar ist, wie diese Kriterien – insbesondere bezüglich der Konjunkturschwankungen – ausgestaltet sein sollen. Das ist nicht nur ein Problem des Art. 70 Landesverfassung, sondern auch ein Problem des parlamentarischen Budgetrechts und deshalb verfassungsrechtlich problematisch. Allein schon aus diesem Grund kann man diesen Gesetzentwurf aus meiner Sicht so nicht für zustimmungswürdig halten.

Darüber hinaus muss man sich auch anschauen, welche Funktion eine solche Regelung hat. Mein Vorredner hat schon gesagt, dass das im politischen Diskurs ein Argument sein könnte. Das ist richtig. Im politischen Diskurs ist es natürlich ein Argument, wenn man sagt: Wir haben hier eine Landeshaushaltsordnung, und du, Landesgesetzgeber, verstößt mit dem Landeshaushalt 2022 gegen diese Landeshaushaltsordnung. – Das ist ein politisches Argument. Es ist aber kein rechtliches Argument.

Und auch politisch ist dieses Argument schwach. Aus welchem Grund? Im politischen Diskurs wird es immer dazu kommen, dass die jeweilige parlamentarische Mehrheit –

man weiß ja nicht, wer sie dann hat – sagen wird: Nein, nein; das stimmt nicht. – Es ist aber nie kontrollierbar. Um es kontrollierbar zu machen, müsste man zumindest klare Kriterien haben. Diese klaren Kriterien kann ich in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht sehen. Dieser Gesetzentwurf ist allgemein gehalten. Es werden keine konkreten Hinweise gegeben, wie das Kontrollkonto auszugleichen ist, wann Verschuldungen zurückzuführen sind und wie die Konjunkturschwankungen auszugleichen sind. Deshalb ist dieses Argument auch politisch schwach.

Abschließend: Die Schuldenbremse des Grundgesetzes hat genau den Zweck, dafür zu sorgen, dass eben nicht nur politisch verhandelt wird. Deswegen ist die Argumentation, es sei zumindest im politischen Diskurs hilfreich, nicht das, was sich der Grundgesetzgeber 2009 darunter vorgestellt hat.

Prof. Dr. Henning Tappe (Fachbereich V – Rechtswissenschaft – der Universität Trier): Ich fange einmal mit der Frage von Herrn Kern an, weil das in gewisser Weise die Vorfrage ist. Haben wir es überhaupt mit verfassungswidrigem Verfassungsrecht im Grundgesetz zu tun, wenn den Ländern Vorgaben gemacht werden? Das ist in der Tat diskutiert worden. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dazu nicht äußern können, weil die Klage von Schleswig-Holstein aus anderen Gründen unzulässig war.

Ich sehe das nicht als Problem, und zwar deswegen nicht, weil das Grundgesetz dies ständig macht. Wir haben vorhin gehört, dass die Länder relativ wenig Gesetzgebungskompetenz bei den Steuern haben. Warum? Weil die Kompetenzen im Grundgesetz anders verteilt sind. Weil die Länder im Bundesstaat nun einmal dabei sind, auch wenn sie jeweils eigene Staatlichkeit haben, müssen sich auch an die verfassungskräftigen Vorgaben halten. Dazu gehört das hier ebenfalls. Gerade in der Finanzverfassung kennen wir den Fall, dass sich der Wille des Bundes durchsetzt. Denken Sie an die Gesetzgebungskompetenzen bei den Steuern. Denken Sie an Dinge wie die Verteilung der Steuern und den Länderfinanzausgleich. Das ist auch nichts, was man in den Ländern ändern kann. Das heißt: Gerade im Finanzbereich haben wir ganz erhebliche Einwirkungen – letztlich auch ganz konkret die Bundesgesetzgebung, die den Ländern sowie den Gemeinden mittelbar irgendwelche Ausgabeverpflichtungen zuweist, die Sozialgesetzgebung und ähnliche Dinge. Überall dort haben wir so etwas. Das kann man ganz grundsätzlich bedauern. Es ist aber sicherlich nichts Verfassungswidriges, sondern schon immer so gewesen, sage ich jetzt einmal, und daher sicherlich nichts, was gegen Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz – und das wäre der einzige Maßstab – verstoßen würde.

Die nächsten Fragen – ich versuche auch, sie ein bisschen zusammenzufassen – möchte ich unter den Oberbegriff „Was wäre, wenn?“ stellen; denn darauf laufen viele Fragen letztlich hinaus. Was wäre, wenn wir es nur einfachgesetzlich regeln? Was wäre, wenn wir auf gewisse Regelungen verzichten?

Auch wenn ich Gefahr laufe, mich zu wiederholen, möchte ich mit der Verbindlichkeit der einfachgesetzlichen Regelung beginnen. Was wäre, wenn wir die Schuldenbremse nur einfachgesetzlich in der Landeshaushaltsordnung, im § 18 LHO, festlegen und das Haushaltsgesetz sich einfach nicht daran hält? Wie Sie gesagt haben, ist die Wirkung

dieser Schuldenbremse in der LHO politisch da. Diese Wirkung entspricht aber ungefähr dem, was ein Knoten im Taschentuch bedeutet. Das heißt: Ich muss mich daran erinnern, dass es solche Vorgaben gibt und dass wir uns eigentlich vorgenommen haben, weniger Schulden zu machen.

Wenn man das akzeptiert – und das halte ich eigentlich für eine richtige Einstellung; wenn man keine Schulden machen will, reicht es doch aus, dass man auch keine Schulden macht –, dann sind eigentlich sämtliche Schuldenbremsen überflüssig; denn wenn es keine Sanktionen gibt – dazu komme ich gleich noch – und auch keine Möglichkeit der Klage besteht, muss man sich überhaupt nicht daran halten. Dann kann man politisch überlegen, wie man damit umgeht; aber durchsetzbar ist es nicht.

Dieses Problem haben tendenziell alle Schuldenbremsen. Auf Landesebene wird das ein wenig eingefangen, weil wir den Stabilitätsrat haben, der da ein bisschen draufschaut.

Wir haben die Möglichkeit – das sollte man auch im Hinterkopf behalten –, dass im Hintergrund die Europäische Union mit entsprechenden Vorgaben steht. Hier sind der Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Maastricht-Kriterien und auch der Europäische Fiskalpakt zu nennen. Überall dort gibt es Sanktionsmöglichkeiten, die im Zweifel auch auf die Landesebene durchschlagen können. Das setzt allerdings voraus, dass andere Länder ihre Verschuldungsgrenzen ebenfalls nicht einhalten. Sonst kommt man vom Volumen her nicht in diese Richtung. Aber wenn es denn einmal so sein sollte, müsste auch Nordrhein-Westfalen Strafen zahlen. Diese Strafen werden nach Art. 109 Abs. 5 Grundgesetz entsprechend umgelegt.

Die Antwort auf die Frage, was die einfachgesetzliche Schuldenbremse als Bremse bewirkt, lautet also: Als Bremse bewirkt sie nichts.

Was bewirkt die einfachgesetzliche Schuldenbremse als – das ist hier ja öfter angeklungen – Erweiterung der Möglichkeiten? Da bewirkt sie etwas, weil es in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz heißt, dass Bund und Länder konjunkturelle Ausnahmen und Ausnahmen für Naturkatastrophen vorsehen können.

In Bezug auf die Naturkatastrophen haben wir in Nordrhein-Westfalen kein größeres Problem. Das wäre nach der gegenwärtigen Verfassungsrechtlage auch möglich, wie der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich festgestellt hat.

Das Problem ist die Konjunktur. Im Moment steht in Art. 83 der Landesverfassung – das sollten wir auch nicht vergessen; diesen Artikel gibt es ja noch; er wird durch den § 18 LHO auch nicht abgeschafft – eine Regelung, die sich auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bezieht – jedenfalls in der Übersetzung des Verfassungsgerichtshofs. So ausdrücklich steht es im Wortlaut nicht drin. Aber das ist der gegenwärtige Stand der Auslegung. Und bei dieser Variante der Störung fehlt das Symmetrische; da fehlt dieses Atmen; da fehlt die konjunkturelle Komponente, die für den Bund so ausgestaltet ist, dass man, wenn die Konjunktur schlecht läuft, mehr Schulden machen kann und dann, wenn die Konjunktur besser läuft, diese Schulden wieder tilgen muss. Das fehlt.

Genau das kann man durch die Landeshaushaltsordnung anregen. Ich spreche hier bewusst wieder nur von „anregen“; denn auch das ist nichts anderes als der Knoten im Taschentuch. § 18 LHO mahnt, die Schulden wieder zurückzuführen, wenn es konjunkturell aufwärtsgeht. Den Haushaltsgesetzgeber hindert aber nichts daran, das im konkreten Fall nicht zu tun – nichts.

Dann hat man zwar gegen die landesrechtliche Vorgabe verstoßen. Man hat aber nicht gegen den Art. 109 des Grundgesetzes verstoßen, weil es ja die Ausgestaltung gab. Das führt uns in eine ganz schwierige Situation, weil hier ganz verschiedene Dinge ineinandergreifen – die grundgesetzliche Vorgabe, die alte Restvorgabe aus Art. 83 der Landesverfassung und die überhaupt nicht wirksame landeshaushaltsrechtliche Vorgabe, die aber in der Erwartung eingeführt worden ist, dass man sich dann auch an die Bremswirkung hält, was man aber nicht tut. Da sehe ich die ganz große Gefahr.

Schwieriger wird das Ganze noch dadurch – darauf ist schon öfter hingewiesen worden –, dass man die Details in einer Rechtsverordnung regeln möchte. Das ist nämlich eine totale Blackbox; denn da passiert nichts mehr. Die Idee, dass vielleicht zumindest der Haushalts- und Finanzausschuss bei der Rechtsverordnung gewisse Zustimmungsrechte haben sollte, halte ich für einen Fortschritt. Das wäre in der Tat zu überlegen. Besser ist es in jedem Fall – da bin ich mit Herrn Roßbach einer Meinung –, wenn man es ins Gesetz schreibt. Denn hier sind wir wirklich an einem Punkt, an dem man über die Wesentlichkeit der Rechtsverordnung diskutieren kann – nicht im grundrechtlichen Sinne, aber doch vor dem Hintergrund, dass in Rechtsverordnungen Ausführungsbestimmungen nach der Grundvorgabe zu treffen sind.

Nun komme ich zu den konkreten Dingen und beginne mit den Stichworten „Kontrollkonto“ und „BIP“. Sicher erfordert die Übernahme des Bruttoinlandsprodukts zunächst einmal, dass man klarstellt, worauf das BIP bezogen wird. Das ist ganz eindeutig notwendig. Man kann es wohl schlecht auf den Bund beziehen; denn dann wäre es insgesamt zu groß. Man kann es auf Nordrhein-Westfalen herunterrechnen. Das sollte man auch tun. Möglicherweise ist das nicht ganz einfach. Ein Landes-BIP ist vielleicht etwas schwieriger zu ermitteln. Das ginge aber.

Generell muss man sich aber auch einmal klarmachen, wofür das Kontrollkonto eigentlich gut ist. Das Kontrollkonto dient nicht dazu, die Verschuldungsmöglichkeiten im Haushalt auszuweiten. Es dient auch nicht dazu, die Verschuldung im Haushalt zu begrenzen. Vielmehr hat es den ganz konkreten Zweck, Abweichungen des Haushaltsvollzugs vom Haushaltsgesetz zu erfassen. Das muss man sich klarmachen. Es geht also darum, dass der Finanzminister bei der konkreten Kreditaufnahme im Vollzug von den gesetzlichen Regelungen abweicht. Das heißt: Das Haushaltsgesetz gibt bestimmte Krediteinnahmen vor, von denen der Finanzminister abweicht, weil sich vielleicht die konjunkturellen Voraussetzungen geändert haben – oder aus welchen Gründen auch immer; das ist völlig egal. Es geht also um Abweichungen des Vollzugs vom Gesetz.

Wenn es hier erlaubt ist, dass der Vollzug in einer Höhe von 1,5 % des Landes-BIP vom Gesetz abweicht, dann haben wir es nicht nur mit einem Problem der Schuldenbremse zu tun; denn dann weicht der Haushaltsvollzug so stark vom Gesetz ab, dass

man sich schon fragen muss: Wie weit soll eigentlich die Direktionskraft des Haushaltsgesetzes gehen? – Insofern sollte man vielleicht noch einmal überlegen, wie hoch typische Abweichungen des Haushaltsvollzugs vom Haushaltsgesetz im Bereich der Verschuldung sind, und sich bezüglich des Kontrollkontos daran orientieren.

Der Maßstab des BIP – auch das ist schon gesagt worden – bezieht sich beim Bund ja auf zwei Komponenten, nämlich die strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP und die Konjunkturkomponente. Das Einführen des BIP in das Kontrollkonto hat eigentlich nur den Sinn, dass man das Element aus der Strukturkomponente übernimmt; denn bei der Konjunkturkomponente spielt das BIP gar keine so große Rolle. Da spielt es zwar auch eine Rolle, aber nur als eine Komponente von verschiedenen, die dann dazu dienen, die konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt zu bestimmen – und die sind deutlich geringer als im Bereich der Strukturkomponente. Deswegen bin ich mir gar nicht sicher, ob das BIP beim Kontrollkonto überhaupt für das Land der richtige Maßstab ist.

Was wäre, wenn wir kein Kontrollkonto schaffen würden, also die Abweichungen im Vollzug nicht irgendwo auffangen würden? Das hat man ja jahrzehntelang so gemacht. In Nordrhein-Westfalen, in anderen Ländern und auch im Bund sind Abweichungen vom Vollzug einfach mehr oder weniger unter den Tisch gefallen. Man hat gesagt: Das passiert halt mal. – So etwas kann auch passieren. Das ist zum guten Teil ganz logisch. Bei Abweichungen, die Einsparungen bewirken, ist das ja teilweise auch gewollt gewesen – Stichwort „globale Minderausgaben“ oder so etwas.

Aber was müsste eigentlich passieren, wenn wir von der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung, von den eingeplanten Einnahmen aus Krediten, abweichen und zum Beispiel mehr Einnahmen aus Krediten aufnehmen? Dann müsste man letztlich, wenn man die Landeshaushaltsordnung ernst nimmt, von Überschüssen oder von Fehlbeträgen – § 25 der Landeshaushaltsordnung – ausgehen; denn man hat im Vollzug mehr oder weniger als das, was der ausgeglichene Haushalt eigentlich vorgibt. Das heißt: Streng genommen müssten Überschüsse, die im Vollzug dadurch erwirtschaftet werden, dass man – konjunkturell motiviert – mehr Kredite aufgenommen hat, im nächsten Haushalt als Fehlbetrag eingestellt werden und damit unmittelbar im nächsten Haushalt abgerechnet werden.

Der Sinn des Kontrollkontos ist, dass man diese Abrechnung unmittelbar im nächsten Jahr verhindert, weil das konjunkturell nicht unbedingt günstig ist. Deswegen streckt das Kontrollkonto die Rückführung. Das Kontrollkonto ist ja nur konjunkturgerecht zurückzuführen. Damit hat man die Möglichkeit, diesen Ausgleich nicht unmittelbar im nächsten Haushalt vorzunehmen, sondern das aus konjunkturellen Gründen ein bisschen zu strecken. Das ist der Zweck des Kontrollkontos.

Der letzte Punkt, auf den ich eingehen möchte, sind die Umgehungsvarianten. Hier bin ich direkt wieder beim Kontrollkonto. In dieser Höhe ist das Kontrollkonto ein ganz erheblicher Umgehungsfaktor; denn bis es erst einmal bis an die Grenze ausgeschöpft ist, hat man sich schon einige Jahre über die eigentliche Kreditgrenze hinaus verschulden können. Ich habe versucht, das am Beispiel der Kassenkredite auf kommunaler Ebene zu verdeutlichen. Dort ist es nämlich genauso. Die Kommunen können sich

auch nicht im Sinne von Deckungskrediten verschulden. Sie schöpfen aber ihre Kas-
senverstärkungskredite aus, nutzen also den Dispositionskredit, den es da gibt. Ge-
nauso würde das Kontrollkonto bei dieser Ausgestaltung wirken – jedenfalls zu Beginn.
Irgendwann geht es wieder in die andere Richtung; das ist klar. Aber zu Beginn wäre
das möglich.

Zu den unselbstständigen Nebenhaushalten und den selbstständigen Haushalten ist
schon einiges gesagt worden. Die Nebenhaushalte wären erfasst. Da empfiehlt sich
die Klarstellung. Die selbstständigen Haushalte sind nicht erfasst. Man muss politisch
wissen, ob man das tun will oder nicht. Ich würde vorschlagen, dass man es tut, weil
es sonst erhebliche Umgehungsmöglichkeiten gibt.

Welche Umgehungsmöglichkeiten bestehen, möchte ich am Punkt der finanziellen
Transaktionen verdeutlichen. An sich sind finanzielle Transaktionen ökonomisch eine
sinnvolle Sache. Wenn man das Defizit so berechnet, wie es auf europäischer Ebene
berechnet wird, nämlich als gesamtstaatliches Defizit, gehören die finanziellen Trans-
aktionen herausgerechnet, weil sie sich auf das Defizit nicht auswirken. Sie haben
auch doppisch argumentiert. Das ist in der Tat bilanzrechtlich ein Tausch, zum Beispiel
Geld gegen Vermögen, also ein Aktivtausch. Er wirkt sich in einem doppischen System
nicht aus. In einem kameralen System wirkt er sich aber aus. Und die Schuldenbremse
bezieht sich so, wie sie gestaltet ist, auf Einnahmen aus Krediten. Sie verwendet die
kameralen Begriffe Einnahmen und Zahlungsströme. In diesem zahlungsorientierten
System funktionieren die finanziellen Transaktionen nicht. Das ist auch auf Bundes-
ebene ein ganz großer Systembruch.

Sehr gut deutlich machen kann man das an dem hier schon angesprochenen Beispiel
der Bundesfernstraßengesellschaft. Im Bund wurde über die Gründung einer privat-
rechtlichen Bundesfernstraßengesellschaft diskutiert. Wenn man eine solche Gesell-
schaft zum Beispiel als AG oder GmbH gründen würde, dann könnte man sie – Stich-
wort „finanzielle Transaktionen“ – im Rahmen einer Kapitalerhöhung mit Geld ausstat-
ten. Das wäre – Stichwort „alte Schuldenbremse“ – eine Investition. Diese finanzielle
Transaktion wäre eine Investition. Man würde Geld gegen Kapitalanteile an der Bun-
desfernstraßengesellschaft tauschen. Das klingt auf den ersten Blick schön, weil zu-
nächst Tauschen – Anteile im Wert von 1 Million € gegen 1 Million € Geld – stattfindet.
So funktioniert das aber nicht; denn das, was in dieser Gesellschaft passiert, wird ver-
mutlich verlustträchtig sein. So könnte man sich das jedenfalls vorstellen. Dann wer-
den Autobahnen gebaut, und das Kapital schmilzt ab.

Es passiert also genau das Gleiche, was nach der früheren Investitionsregel – Stich-
wort „Goldene Grenze“ – auch so funktioniert hat. Das ist in der Theorie wunderbar.
Es funktioniert nur nicht, wenn man die Desinvestition nicht berücksichtigt. Das hat
man früher nie getan. Das würde man auch bei den finanziellen Transaktionen nicht
machen; denn dabei erfasst man ja nur die Veräußerung. Man würde aber diese Bun-
desfernstraßengesellschaft – als Beispiel – nicht veräußern, sondern würde immer
weiter Verluste durch Kapitalerhöhungen wettmachen. Das Geld, das in diese Fern-
straßengesellschaft geht, wird zum Beispiel benutzt, um Autobahnen oder sonstige

Straßen zu bauen. Das ist ja auch schön. Aber es wäre nicht in dem Kapitalanteil widergespiegelt. Das heißt: Das Geld, das man zunächst in einem Aktivtausch in die Kapitalgesellschaft einbringt, verschwindet.

Aus genau diesem Grund sage ich: Erstens. Diese finanzielle Transaktion ist praktisch das Gleiche wie die alte Investitionsgrenze; sie ist verboten. Zweitens. Die finanziellen Transaktionen schaffen Umgehungspotenzial.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld): Die Fragen waren sehr vielfältig und haben sich zum Teil überschritten. Ich will versuchen, an diesen Überschneidungen entlangzugehen und mich auf die zentralen Punkte zu konzentrieren.

Auch auf die Gefahr hin, dass ich penetrant wirke, möchte ich noch einmal auf Folgendes hinweisen – ich bitte um Nachsicht –: Die Frage, ob es in Nordrhein-Westfalen eine Schuldenbremse gibt oder nicht, steht nicht zur Entscheidung in diesem Entwurf. Sie steht auch nicht zur Entscheidung in der Landesverfassung. Sie steht auch nicht zur Entscheidung des Landtags. Denn sie ist bereits entschieden. Sie ist vom Grundgesetz entschieden. Das ist zwar übergriffig gegenüber dem Land; keine Frage. Aber es steht auch nirgendwo, dass das Land ein Rührmichnichtan ist, an das der Bund, der noch dazu mit Zustimmung des Bundesrates gehandelt hat, nicht herangehen darf. Insofern wäre ich mit der Klassifizierung als verfassungswidriges Verfassungsrecht vorsichtig.

Wir können hier allenfalls über die Frage reden, ob wir die Schuldenbremse mit bestimmten Ausgestaltungen versehen, die die Schuldenbremse ein Stück weit einschränken, jedenfalls zeitweise. Darum geht es. Ob man das möchte oder ob man das nicht möchte, müssen letztlich Sie entscheiden. Es geht dabei um die Frage, ob man in kritischen Situationen bestimmte finanzielle Spielräume hat – zwar muss man die entsprechenden Mittel später zurückführen; aber immerhin sind die Spielräume da – oder ob man auf diese Spielräume verzichten möchte. Davon hängt es ab, ob man eine gesetzliche Schuldenbremsenregelung haben möchte oder nicht.

Natürlich ist das eine politische Entscheidung. Und Sie alle wissen: Der Bund und elf Bundesländer haben sich dafür entschieden, diese Entscheidung so zu treffen, dass sie hier im Zweifel auch für ihre Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit votiert haben.

Subjektiv würde ich Ihnen empfehlen, das für Nordrhein-Westfalen auch zu tun. Denn Nordrhein-Westfalen ist eben nicht nur Schuldenbremsenland; es ist auch Sozialstaat, es ist auch eine Demokratie, und es hat auch nach Art. 24 ff. der Landesverfassung bestimmte Aufgaben, die nun einmal Geld kosten und mit denen man klarkommen muss. Ich empfehle Ihnen also diese Regelung. Allerdings sage ich bewusst: Im Grundsatz ist das Ihre Entscheidung. Aber natürlich ist es auch die Entscheidung eines jeden Autofahrers, ob er auf der Straße bleibt oder gegen die Laterne fährt. Ich rate Ihnen, auf der Straße zu bleiben.

Nächster Punkt: der Ort der Regelung. Ist es überhaupt sinnvoll, so etwas im Gesetz zu regeln? Noch einmal: Wir haben hier in der Verfassungskommission nicht den Konsens zur Verfassungsänderung zustande bekommen. Das lag übrigens nicht nur an

der Verknüpfung mit dem Wahlrecht usw. Auch bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse gab es hier unterschiedliche, einander zum Teil widerstrebende Auffassungen. Die Differenzen waren nicht riesig. Man hätte sie sicherlich ausgleichen können. Aber in dem Kontext, in dem es da stand, war das eben nicht möglich. Und damit müssen wir jetzt leben – ganz egal, ob uns das rechtlich bindet oder nicht. Das ist nun einmal die Situation, in der wir sind.

Der Landtag ist an viele Gesetze gebunden. Sie beachten auch jeden Tag viele Gesetze: das Abgeordnetengesetz, das Untersuchungsausschussgesetz und, und, und. Anders ausgedrückt: Dass Gesetze für den Landtag bedeutungslos sind, kann man nicht behaupten. Der Landtag ist an die Gesetze gebunden, bis er sie aufgehoben oder geändert hat. Insofern hat eine gesetzliche Schuldenbremse natürlich auch irgendwelche Wirkungen – jedenfalls so lange, bis sie vom Gesetzgeber aufgehoben wird. Und ob sie vom Gesetzgeber aufgehoben wird, unterliegt einem normalen Gesetzgebungsverfahren mit den entsprechenden Regelungen – öffentliche Beratung, Verhandlung, mehrere Lesungen, Abstimmungen usw. – und natürlich zahlreichen Auftritten in den Medien, die Sie fragen werden, warum Sie ausgerechnet die Schuldenbremse ändern wollen.

Anders ausgedrückt: Natürlich haben Gesetze Wirkungen, und zwar auch für den Landtag. Daher ist hinsichtlich des Vollzugs der Schuldenbremse die Frage, ob sie in der Verfassung oder im Gesetz steht, bedeutungslos. Die rechtliche Bindung besteht, und man kann sie in beiden Fällen aufheben, nur einmal durch Gesetz und einmal mit verfassungsändernder Mehrheit. Insofern sehe ich keinen zwingenden Grund, die Schuldenbremse in die Verfassung zu schreiben – zumal die dafür erforderlichen Voraussetzungen ja auch gar nicht bestehen.

Was das Bruttoinlandsprodukt angeht, bin ich bei der Lektüre überhaupt nicht auf die Idee gekommen, dass das Bruttoinlandsprodukt des Bundes gemeint sein könnte, sondern selbstverständlich davon ausgegangen, dass es um das Bruttoinlandsprodukt des Landes geht. Man könnte an dieser Stelle entweder die Begründung ändern oder aber in den Aussprachen dieses Hauses klarstellen, dass selbstverständlich das Bruttoinlandsprodukt des Landes gemeint ist. Das liegt dermaßen nahe, dass ich bis dato gar nicht auf die Idee gekommen war, dass man das anders sehen könnte. Insofern kann man das hier klarstellen. Und wenn man es in den Landtagsdiskussionen klarstellt, ist die Sache ja auch klar.

Was die Sanktionsmechanismen angeht, ist es selbstverständlich folgendermaßen: Alle Juristen haben es gern, wenn man zu Gericht gehen kann. Fast könnte man denken, das sei der einzige Sanktionsmechanismus, den man in diesen Fällen überhaupt benötige. Aber machen wir uns doch nichts vor: Der gerichtliche Mechanismus ist nur ein Mechanismus, und zwar in gewisser Weise der letzte Mechanismus, der dann greift, wenn man mit allen anderen Mitteln nichts bewirken konnte. Und dafür, etwas zu bewirken, ist der Landtag ja da.

Als Kontrollmechanismen haben wir also erstens das Kontrollkonto, dessen Funktionsweise von Herrn Tappe eben sehr schön dargestellt worden ist. Wir haben zweitens die politische Debatte hier im Landtag einschließlich medienöffentlicher Befragung,

Auskünften usw. Anders ausgedrückt: Da kann man ganz schön an den Pranger gestellt werden. Dann haben wir die verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit an dritter Stelle. An vierter Stelle stehen auch noch mögliche finanzielle Sanktionen. Finanzielle Sanktionen sind hier in der letzten Anhörung, die diesem Thema gewidmet worden ist, von allen Wirtschaftswissenschaftlern zurückgewiesen worden; nach dem Motto: Das ist sinnlos; damit bestraft das Land sich letztlich selbst und bringt sich in eine noch schlechtere Situation als die, in der es ohnehin schon wäre, wenn es sich gezwungen sähe, gegen die Schuldenbremsen zu verstoßen.

Anders ausgedrückt: Was zur verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit gesagt wurde, ist tatsächlich völlig richtig. Aber das heißt nicht, dass es dann gar keine Sanktionsmechanismen gibt. Vielmehr sind hier die anderen Sanktionsmechanismen in dem Zusammenhang zu beachten. Insofern ist das Ganze kein zahnloser Tiger. Die Politik hat ihre eigenen Gesetze. Das müssen auch wir Juristen uns immer wieder klarmachen. Und dass die Politik andere Mechanismen hat, als nur zu Gericht zu laufen, liegt auf der Hand.

An einer Stelle würde ich Ihnen vielleicht doch raten, noch einmal zu überlegen, und zwar bei der auch in einer Frage angesprochenen Rechtsverordnung. Ich verkenne nicht, dass natürlich auch in Nordrhein-Westfalen keine Gewaltenteilung in folgendem Sinne herrscht: Parlamentarische Sachen machen wir; Regierungssachen machen die; da guckt auch keiner rein; das ist eine Blackbox. – So ist es ja nicht. Vielmehr werden die Regierungsangelegenheiten im Landtag kräftig diskutiert. Sie werden hier öffentlich gemacht und auf ihre Tauglichkeit hin untersucht. Dafür ist der Landtag da. Das ist das System parlamentarischer Kontrolle, das die Landesverfassung vorsieht.

Dessen ungeachtet wäre zu überlegen, ob einige der Grundregeln, die hier der Verordnung zugeschrieben werden, nicht doch entweder in eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtags oder aber sogar in ein Gesetz gegossen werden sollten. Dazu könnte insbesondere auch die Frage gehören, was bei der Berechnung der konjunkturellen Schwankungen der Maßstab ist. Das ist allerdings nur juristisch eine schwierige Frage. Die Wirtschaftswissenschaftler sagen natürlich: Es gibt lediglich zwei Maßstäbe; einer davon kommt für ein Bundesland ohnehin nicht in Betracht; damit bleibt nur der andere übrig. – Man könnte es aber dort hineinschreiben und damit das Ganze sozusagen noch rechtsstaatlicher machen.

Im Übrigen nähert sich unsere Diskussion – Sie haben das ja gespürt – jetzt allmählich einem Punkt, an dem man sagt: Gut; das ist das, was im Grundgesetz steht; das haben wir; die Frage ist, was wir darüber hinaus noch wollen. – Hier muss man Folgendes sehen: Warum sollte das Land unbedingt über die grundgesetzlichen Voraussetzungen hinausgehen, obwohl der Bund sich ohnehin in eine günstigere Situation als die Länder gebracht hat? Der Bund darf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts – wohlgemerkt des Bundes – an Schulden aufnehmen und verstößt trotzdem nicht gegen das Verbot der Neuverschuldung. Das Land darf das nicht. Der Bund verpasst sich hier also selber ein Schuldengrenzenregime mit dieser Möglichkeit einer strukturellen Neuverschuldung; auch dann gilt die Schuldenbremse als von ihm eingehalten.

Deshalb sehe ich überhaupt nicht, warum das Land, das in einer ungünstigeren Situation ist, jetzt ausgerechnet bei den Bremsmechanismen noch irgendetwas darüber

hinaus machen müsste. Das sind vielleicht schöne politische Wünsche. Aber das sind dann Entscheidungen, die Sie treffen müssen. Sie sind jedenfalls nicht verpflichtet, hier irgendetwas zu machen, und es ist gut vertretbar, wenn Sie darauf verzichten.

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup (Westfälische Hochschule): Nachdem wir jetzt die ganze Zeit die Juristen gehört haben, will ich als Ökonom versuchen, noch einmal ein bisschen Licht ins Dunkel zu bringen. Wir haben die ganze Zeit darüber gesprochen, wie man eine ökonomisch völlig kontraproduktive Regelung juristisch auslegt und vielleicht noch einigermaßen retten kann.

An mich ist ja auch die Frage gerichtet worden, ob man denn mit dieser Regelung im einfachen Gesetz, also nicht in der Verfassung, hier im Land leben kann. Ja, sage ich. Damit sollte man auch leben. Ich bin unseren Volksvertreterinnen hier im Parlament auch dankbar dafür, dass sie die Schuldenbremse nicht in die Landesverfassung geschrieben haben, damit sich dieses Parlament hier in Düsseldorf wenigstens diese marginalen ökonomischen Handlungsmöglichkeiten – „marginal“ unterstreiche ich dreimal – nicht auch noch nimmt.

Die meisten Fragen kamen von Herrn Kern aus der Piratenfraktion. Ich will gerne auch noch einmal ökonomisch darauf eingehen, weil ich bei den Juristen immer wieder heraushöre, dass es da leider doch an ökonomischem Sachverstand mangelt. Die Situation mit der EZB, also mit der Geldpolitik und mit der fehlenden Begleitung der länderbezogenen Fiskalpolitik, führt ja dazu, dass wir aus der Krise in Europa nicht herauskommen. Jeder müsste eigentlich gemerkt haben, dass Europa lichterloh brennt, und zwar nicht nur gesellschaftspolitisch, sondern auch ökonomisch, weil man hier die Symmetrie der makroökonomischen Geldpolitik durch die Notenbank, also durch die EZB, und der verbliebenen nationalen Fiskalpolitik nicht herstellt. Das ist das Grundübel.

Herr Draghi macht alles richtig. Er rettet im Grunde genommen die Situation. Das kann er natürlich nur kurzfristig. Wir wissen als Ökonomen, dass man mit der Geldpolitik nur Schlimmstes verhindern kann, aber nicht die Wirtschaft zu einem neuen zyklischen Aufschwung bewegen kann. Dazu bedarf es eben der Fiskalpolitik. Das ist bei uns Ökonomen hinlänglich bekannt. Aber da versagt Europa auf ganzer Ebene. Und wir sehen ja, welche politischen Früchte das in Europa trägt. Ich bin Herrn Draghi sehr dankbar dafür, dass er in Berlin den Volksvertretern noch einmal in aller Deutlichkeit gesagt hat, dass nicht er mit seiner Nullzinspolitik versagt, sondern die Fiskalpolitiker in den Parlamenten der einzelnen Nationalstaaten völlig versagen. Ich sehe das genauso.

Wenn man sich – das war eine weitere Frage – rückblickend einmal fragt, was geschehen wäre, wenn wir die Schuldenbremse schon zur Wiedervereinigung bekommen hätten, dann muss man nur einmal – ich betone das noch einmal – in die gesamtwirtschaftliche Gläubiger-Schuldner-Position der Finanzierungsrechnung der Bundesrepublik Deutschland schauen, um sofort die Antwort geben zu können: Dann hätten im Kreislauf 1.137,7 Milliarden €, also gut 1,1 Billionen €, gefehlt. Dann gäbe es die Bundesrepublik Deutschland heute nicht mehr. Sie wäre zwar noch vorhanden. Aber wir

hätten hier Krieg; die Wirtschaft wäre kollabiert; nichts wäre mehr gegangen; alles wäre zusammengebrochen. Das ist ja genau dieser Kreislauf.

Als Professor, der in Kürze 64 Jahre alt wird, muss ich sagen: Es ist eine Katastrophe, dass heute auch an den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten Kreislaufdenken nicht mehr gelehrt wird und dass die Menschen nicht mehr ökonomisch in einem Kreislauf denken können, sondern eine Volkswirtschaft wie eine Einzelwirtschaft bzw. eine Betriebswirtschaft sehen. Dann kommen solche Fehlinterpretationen zustande, wie ich sie leider auch heute wieder hören musste.

Noch einmal: Den Schulden, die gemacht werden, steht ja immer auch Vermögen gegenüber. Jeder Kredit impliziert auch eins zu eins Vermögen. Das ist ja eine mathematische Gleichung. Wenn Sie dann die Schulden senken, senken Sie damit gleichzeitig auch das Vermögen. Das ist doch eigentlich nicht so schwer zu verstehen.

Und wenn Sie das machen, müssen Sie auch sagen, wer das finanzieren soll. Wer, bitte schön, soll das denn dann bezahlen, wenn zukünftig keine Schulden mehr aufgenommen werden können? Ich möchte bitte von Ihnen hören, wer das bezahlen soll. Woher wollen Sie diese Finanzierungsfunktion holen? – Die Antwort geben Sie natürlich nicht. Sie können sie in Ihrem Denken auch nicht geben, weil Sie nicht kreislauftheoretisch denken können.

Dann vergleichen Sie den Staat mit einem Privathaushalt. Das berühmte Beispiel der Neoliberalen – das habe ich auch heute wieder mehrfach gehört – ist ja immer die schwäbische Hausfrau, die auch nicht mehr ausgeben darf, als sie einnimmt. Dieses Nicht-Argument ist ökonomisch ganz grausam. Natürlich kann ein Einzelhaushalt sparen. Er hat sogar Erfolg mit seinem Sparen, wenn er weniger ausgibt, als er einnimmt. Wissen Sie, warum er das ökonomisch kann? Das lernt man eigentlich im zweiten Semester Volkswirtschaftslehre. Weil sein Sparen als Einzelhaushalt keine Auswirkungen auf seine Einnahmen hat. Deshalb kann ein Einzelhaushalt sparen; denn er ist in einer Volkswirtschaft völlig unbedeutend. Das gilt aber nicht für den Staatshaushalt. Wenn der Staatshaushalt weniger ausgibt, hat das auch Auswirkungen auf die Einnahmen und damit auf das Wachstum, auf die Arbeitslosigkeit etc. Auch das ist ökonomisch eigentlich nicht so schwer zu verstehen, weil es einfach logisch ist.

Aber dieses Denken ist leider in den Parlamenten heute nicht mehr vorhanden. Wir wissen das natürlich. Das ist bei uns Ökonomen 150 Jahre alt. Wir bezeichnen es als Sparparadoxon.

Was passiert, wenn der Staat so etwas macht – heute nennen wir es auch Austeritätspolitik –, sehen wir ja in Griechenland und den anderen Ländern, in denen das praktiziert wird. Am Ende sind nämlich nicht weniger Schulden da, sondern mehr Schulden, und die Volkswirtschaften verelenden, und zwar nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch und gesellschaftlich, also insgesamt.

Die Generationen-Rhetorik ist ebenfalls grausam falsch. Wenn der Staat heute kreditfinanziert eine Ausgabe tätigt, sorgt er gerade über diese Verschuldung für eine Generationengerechtigkeit, weil dann über die Schuldenlast der Nutzen aus dieser Investition auch einigermaßen gleich über die Generationen verteilt wird. Sonst zahlt ja die heutige Generation den Nutzen ganz alleine, während die zukünftige Generation völlig

von dieser Last befreit ist. Genau andersherum ist es also richtig. Hören Sie auf, mit dieser Generationengerechtigkeit ökonomisch völlig borniert und falsch zu argumentieren. Das hat mit Ökonomie nichts, aber auch gar nichts zu tun.

Wie in einer Frage auch angesprochen wurde, ist Haushaltsrecht in der Tat Königsrecht. Wenn ich als Parlament die Souveränität sowohl über meine Einnahmen als auch über meine Ausgaben nicht mehr habe, dann liegt Entdemokratisierung vor. Das ist natürlich so. Für Sie als gewählte Volksvertreterinnen und Volksvertreter ist das Ihre Macht. Das ist Ihr Instrument, um über den Staatshaushalt in der Wirtschaft und in der Gesellschaft entsprechend zu agieren. Diese Möglichkeit des ökonomischen Agierens des gewaltigen Players Staat auf dem Spielfeld nehmen Sie sich dann. Damit gefährden Sie auch die Gesundung einer Wirtschaft und überhaupt die Einflussnahme auf ökonomische Prozesse, die dann hochgradig gesellschaftlich gefährlich werden können.

Wir sehen mittlerweile an den politischen Auswüchsen in ganz Europa und auch in unserem Land, wohin es führt, wenn Politik sich selbst entdemokratisiert und sich handlungsunfähig macht, weil man dieser Auffassung ist. Ein Land mit 17 Millionen Menschen – um das einmal auf Nordrhein-Westfalen zu fixieren; hier leben 17 Millionen Menschen – will sich ab 2020 die Möglichkeit nehmen, in diesem Land die Ausgaben über Kredite zu finanzieren. Erzählen Sie das einmal irgendeinem Unternehmer. Machen Sie das doch einmal mit einem Unternehmer. Führen Sie doch einmal ein Gesetz ein, in dem Sie ihm verbieten, seine Investitionen zukünftig über Kredite zu finanzieren. Wissen Sie, was er Ihnen sagt? Er sagt: Sie sind ja irre, total irre. – Genau dieser Tatbestand liegt auch hier vor. Was Sie hier betreiben, ist ökonomischer Wahnsinn.

Vorsitzender Christian Möbius: Danke schön.

(Martin-Sebastian Abel [GRÜNE]: Kann man einmal die Fenster öffnen, um zu lüften? Das wäre jetzt einmal notwendig! – Gegenruf von Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup [Westfälische Hochschule]: Wir haben uns ja schon einmal kennengelernt, Herr Abel!)

– Jetzt aber bitte keine Zwiegespräche. Es ist immer so, dass es Meinungen und Gegenmeinungen gibt. Das ist in der Ökonomie so; das ist in der Juristerei so; das ist eigentlich überall so. – Herr Dr. Paul möchte noch Fragen stellen.

Dr. Joachim Paul (PIRATEN): Es ist schön, dass wir hier nicht über die Schwerkraft diskutieren. – Herr Dr. Gechert, Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme auf Seite 5 – ich zitiere –:

„Die Bundesländer haben außerdem, soweit sie die Schuldenbremse bereits in nationales Recht umgesetzt haben, sehr unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren gewählt.“

Ist die Einführung von Schuldenbremsen mit unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren nicht absurd? Und führen unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren nicht zu unterschiedlichen Einschätzungen der ökonomischen Realität und

somit auch unter dem Regime der Schuldenbremse zu unterschiedlicher Fiskalpolitik? Inwiefern kann so überhaupt Vergleichbarkeit von Haushaltspolitik hergestellt werden? Und welches Konjunkturbereinigungsverfahren sollte nach Ihrer Auffassung für Nordrhein-Westfalen gewählt werden?

Herr Dr. Gechert und Herr Prof. Bontrup, der Gesetzentwurf von Rot-Grün zur Änderung der Landeshaushaltsordnung enthält in § 18 Abs. 1 folgende Formulierung:

„Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Satz 1 abgewichen werden“.

Meine Frage dazu lautet: Gibt es in Volkswirtschaften konjunkturelle Normallagen?

Dann habe ich noch zwei Fragen an alle Sachverständigen. – Erstens. Könnte man eine Schuldenbremse auch immer situativ ins jährliche Haushaltsgesetz hineinschreiben statt in die Landeshaushaltsordnung, wie es jetzt vorgesehen ist?

Zweitens. Inwiefern stellt die Einführung einer Schuldenbremse möglicherweise ein Konjunkturprogramm für Privatisierungen und ÖPP-Projekte dar?

Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung [IMK] in der Hans-Böckler-Stiftung): Was ist die konjunkturelle Normallage? Das ist tatsächlich schwierig. Ich habe versucht, am Anfang meiner Stellungnahme darauf einzugehen, dass das nicht objektiv beobachtbar ist. Wir wissen nicht, was die komplette Normallage wäre. Das können wir nur über statistische Filterverfahren oder über die Betrachtung eines historischen Trends irgendwie zu schätzen versuchen.

Damit muss man leben. Man kann natürlich nicht den Kopf in den Sand stecken und gar nichts tun, sondern muss versuchen, hier eine Lösung zu finden, die halbwegs funktional ist. Dann kann man eben verschiedene Konjunkturbereinigungsverfahren verwenden, um diese Normallage irgendwie zu schätzen und dann daran ausgerichtet zu definieren, was als konjunkturell zulässige Verschuldung gilt.

Was passiert, wenn die einzelnen Länder alle ihre eigenen Regelungen finden? Ist dann überhaupt noch eine Vergleichbarkeit herstellbar? Das ist natürlich ein plausibler Einwand, den man bringen kann. In der Tat kann man es für möglicherweise sinnvoll halten, dass alle Länder sich einheitlich an einem Verfahren orientieren. Zwei Punkte dazu:

Erster Punkt: Dieser Landtag kann natürlich nicht über die Regelungen in anderen Ländern befinden und muss damit leben, dass andere Länder auch im Vergleich zum Bund abweichende Regelungen getroffen haben. Dann ist es durchaus legitim, sich ein Verfahren herauszusuchen, das für das Land NRW am sinnvollsten ist, anstatt aus reinen Konsistenzgründen zu versuchen, hier eine einheitliche Regelung zu finden oder zu erzwingen.

Zweiter Punkt: Welches Verfahren sollte man konkret nehmen? Ich weiß es auch nicht. Dazu brauchen wir noch viel mehr Erfahrung, um zu wissen, welches Verfahren das beste ist. Aus rein theoretischen Gründen würde ich sagen, dass ein Steuertrendverfahren für die Länder prinzipiell vorteilhaft ist, weil es einfach näher an dem dran ist, was die Länder sozusagen als Vorgabe haben, nämlich ihre Steuereinnahmen. Die

Steuereinnahmen der Länder sind auch relativ konkret bestimmbar. Ein Steuertrendverfahren ist nicht so abstrakt und so undurchschaubar wie die Berechnung einer Produktionslücke, die auf Länderebene ohnehin schwer zu erfassen wäre, weil das Landes-BIP keine besonders gut greifbare Größe ist. Sich dabei am Bund zu orientieren, hat den Nachteil, dass die Länder im Vergleich zum gesamten Bund tatsächlich sehr abweichende Entwicklungen haben können.

Insofern würden aus theoretischen Gesichtspunkten schon viele Argumente für das Steuertrendverfahren sprechen. Man muss sich die verschiedenen Verfahren aber noch einmal genauer anschauen und Simulationsrechnungen durchführen, um zu sehen: Was würde in einer bestimmten Situation – wir haben einen konjunkturellen Einbruch – dieses Verfahren bringen, und was würde jenes Verfahren bringen? Und ist das etwas, was wir als Land dann auch vertreten können, wenn dabei diese Zahl für die Konjunkturkomponente herauskommt? Außerdem sollte man retrospektiv betrachten, ob das, was man in dieser Situation getan hätte, auch konjunkturadäquat gewesen wäre. Wir haben ja die Möglichkeit, diese Simulationen durchzuführen.

Ich möchte noch einmal dafür plädieren, dass so etwas gemacht wird. Wir haben noch zwei Jahre Zeit. Diese Zeit sollte genutzt werden, um solche Erfahrungen zu sammeln und hier – unter den gegebenen Sachzwängen – ein vernünftiges Verfahren zu etablieren.

Matthias Roßbach (Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin): Ich will kurz auf die beiden letzten Fragen antworten. – Erstens. Könnte man das auch in ein jährliches Haushaltsgesetz schreiben? Der Sinn dessen erschließt sich mir nicht, weil das Haushaltsgesetz sich ja gerade an die Schuldenbremse halten soll. Wenn man das, woran sich das Haushaltsgesetz halten soll, ins Haushaltsgesetz selbst schreibt, hat man ja keine Maßstäblichkeit. Es muss einfach so umgesetzt werden. Insofern bringt es nichts, die Schuldenbremse direkt ins Haushaltsgesetz zu schreiben.

Was man noch einmal deutlich hineinschreiben könnte, wäre, dass die Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug gilt und insofern die Exekutive bindet. Aber das wäre ansonsten relativ wirkungslos, weil das Haushaltsgesetz die Kreditaufnahme regeln soll. Und wenn die Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz höher ist als erlaubt, bringt es nichts, wenn man deklaratorisch in dieses Gesetz hineinschreibt: Eigentlich hätte man sich daran halten müssen.

Die Pointe ist hier allerdings: Es wäre zwar völlig wirkungslos. Das, was jetzt gemacht wird, ist aber genauso wirkungslos, weil der Haushaltsgesetzgeber sich auch durch die Landeshaushaltsordnung nicht binden kann. In der Tat ist ein Gesetz so lange in Kraft, bis es aufgehoben wird. Aber es kann auch implizit widerrufen werden, und zwar durch das nächste Haushaltsgesetz, das dann gilt und alles, was vom Gesetzgeber früher geregelt wurde, insofern rückgängig macht.

Zweitens. Ist die Einführung der Schuldenbremse ein Konjunkturprogramm für Privatisierung? Das hängt von der Ausgestaltung ab. Hier könnte diese Gefahr bestehen, wenn man es bei der Bereinigung um finanzielle Transaktionen ähnlich macht wie der

Bund und die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen aus den Ausgaben herausrechnet. Das könnte zur Konsequenz haben, dass man durch Privatisierungen Vorteile erlangen möchte, um die Schuldenbremse zu umgehen. Es sollte aber gerade vermieden werden, dass dies eine Umgehungsmöglichkeit der Schuldenbremse darstellt.

Prof. Dr. Henning Tappe (Fachbereich V – Rechtswissenschaft – der Universität Trier): Vielleicht darf ich auch in aller Kürze etwas zur Konjunkturbereinigung sagen, obwohl uns Juristen gerade attestiert worden ist, dass wir nicht in Kreisläufen denken können. Bei der Konjunkturbereinigung ist der Kreislauf eigentlich der Kern – insofern ist das ein schönes Beispiel –, nämlich in dem Sinne, dass es irgendwo eine Normallage gibt. Natürlich ist es schwierig, sie zu finden. Aber man setzt sie. Und dann ergibt sich im konjunkturellen Ablauf irgendwann wieder das Erreichen der Normallage. Nach dem Aufschwung und dem Abschwung sind wir irgendwann wieder an diesem Punkt.

Das muss das Konjunkturbereinigungsverfahren leisten. Wie man das leistet, hat im Kern nur Auswirkungen auf das zeitliche Reagieren. Wie schnell reagiere ich, und wie stark reagiere ich? Ich bin eigentlich kein Freund von solchen Automatismen im Recht, weil man es dadurch auch in gewisser Weise aus der Hand gibt; ich hatte ja schon von der Blackbox gesprochen. Wenn man hier ein Verfahren festlegt, das demokratisch kaum durchschaubar ist, weil es mit sehr vielen technischen Begriffen arbeitet, dann ist das grundsätzlich eine Schwierigkeit.

Andersherum gesagt: Wenn man sich so weit wie möglich an das annähert, was der Bund macht, weil der Bund es so macht, wie es die europäische Ebene tut, ist man sicherlich auf einer ganz vernünftigen Ebene; denn dann setzt man bei dem Konjunkturgedanken und der Definition der Normallage ungefähr an demselben Punkt an und eben nicht zeitlich verzögert.

Eine der beiden juristischen Fragen lautete, ob man die Schuldenbremse auch in das jährliche Haushaltsgesetz schreiben könne. Das ist genau das Problem, auf das ich jetzt zum mehrfachen Male hinweise. Zur Antwort lese ich einfach einmal Art. 109 Abs. 3 Satz 5 Grundgesetz vor:

„Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Wir haben also genau zwei Vorgaben, nämlich zum einen das Ausgestalten und zum anderen, dass keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Das Haushaltsgesetz gestaltet nach meiner Auffassung nichts aus, sondern ist eine konkrete Regelung, und die Landeshaushaltsordnung würde zwar ausgestalten, aber nicht das Zulassen von Einnahmen aus Krediten verhindern. Das macht es ganz gut deutlich. Wenn ich nämlich die Schuldenbremse in das jährliche Haushaltsgesetz hinschreibe und sie auch berücksichtige, dann halte ich mich mittelbar daran. Insofern ist das im Sinne der grundgesetzlichen Vorgabe gut. Aber ich gestalte eben nichts aus. Und das ist in gewisser Weise die Schwierigkeit. Das entspricht nach meiner Auffas-

sung also nicht dem, was das Grundgesetz – auch wenn man das als übergriffig bezeichnen kann – vom Land erwartet. Diese Erwartung wird nicht erfüllt. Das Ergebnis wäre aber in der Tat sehr ähnlich. Das kann man sicher schon so sagen.

Zur Frage in Bezug auf die Privatisierung hat Herr Roßbach aus meiner Sicht schon das Wichtigste gesagt. Die Antwort wird Ja sein, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen bergen die finanziellen Transaktionen – auch das sage ich jetzt schon zum wiederholten Male – die Gefahr, dass man in diese Bereiche hineingeht, weil es eben herausgerechnet wird. Wenn die Nebenhaushalte, die rechtlich verselbstständigt sind, nicht berücksichtigt werden, ergibt sich – je nachdem, wie man es nennen will – entweder der Umgehungsanreiz oder vor dem Hintergrund der Ausgaben die schlichte Notwendigkeit, in solche selbstständigen Vermögen hineinzugehen und zu privatisieren, weil beispielsweise eine privatwirtschaftlich organisierte GmbH, an der das Land mit 100 % beteiligt ist, sich eben nicht an die Schuldenbremse halten muss. Darin kann man sich weiter nach Grundgesetz und nach Landesrecht – nicht nach europäischem Recht, aber doch immerhin nach Grundgesetz und Landesrecht – verschulden, wenn man es nicht ausdrücklich im Landesrecht mit verankert.

Und noch einmal: Die Grenze des europäischen Rechts wird man mit dem nordrhein-westfälischen Bereich alleine wohl nicht erreichen. Das setzt noch weitere Verschuldungen in anderen Teilen des Gesamtstaats voraus.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld): Zum Thema „Schuldenbremse im jährlichen Haushaltsgesetz“ ist schon alles gesagt geworden. Das Haushaltsgesetz ist das, was gebunden ist. Die Schuldenbremse soll ja gerade das Haushaltsgesetz binden. Deshalb bietet es sich nicht an, sie in das jährliche Haushaltsgesetz hineinzuschreiben. Allerdings – dabei bleibe ich natürlich, auch wenn Sie das bestreiten – hat die Schuldenbremse in der Landeshaushaltsordnung sehr wohl Wirkungen. Sie ist nicht wirkungslos.

Eine weitere Frage bezog sich auf Umgehungsmöglichkeiten. Sie hatten das hier als Konjunkturprogramm für ÖPP-Projekte bezeichnet. Diese Frage der Umgehungsmöglichkeiten stellt sich natürlich. Und je größer der Druck der Schuldenbremse ist, umso höher ist auch der politische Anreiz für Umgehungen; das ist ganz klar. Deshalb überlegen wir ja auch, die Schuldenbremse atmend zu machen, um dem Land nicht die Luft abzuschneiden und es nicht in Privatisierungen oder ÖPP-Projekte hineinzuzwingen.

Aber eines ist natürlich ganz klar: Für die Schuldenbremse gilt das Umgehungsverbot. Nach meiner Auffassung ist es auch gut, dass dieses Umgehungsverbot allgemein gilt und nicht in drei oder vier Dimensionen im Gesetz steht, sodass man denken könnte, in allen anderen Fällen gelte das Umgehungsverbot nicht. Im Gegenteil: Das Umgehungsverbot gilt in diesem Zusammenhang.

Das braucht hier auch nicht näher konkretisiert zu werden. Wenn wir den Haushalt atmend halten, dann ist der Druck in Richtung ÖPP-Projekte usw. kleiner. Das ist dann ja vielleicht auch ganz gut so.

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup (Westfälische Hochschule): Ich kann nur noch einmal etwas zur konjunkturellen Normallage sagen. Wir haben nach wie vor das gültige Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967. Die FDP wollte es ja schon einmal im Deutschen Bundestag eliminieren, ist aber Gott sei Dank damit gescheitert. Dieses Gesetz hat bis heute Gültigkeit. Darin ist das sogenannte magische Viereck geregelt. Demnach hat Wirtschaftspolitik danach zu trachten, Preisniveaustabilität herzustellen, eine ausgeglichene Zahlungsbilanz sicherzustellen, ein stetiges Wirtschaftswachstum zu schaffen und für einen hohen Beschäftigungsstand Sorge zu tragen. So steht es im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Das ist so etwas wie eine Normallage.

Ich will hier noch einmal in Erinnerung rufen, dass dieses Gesetz von 1967 durch die erste Große Koalition damals noch in Bonn zustande gekommen ist – unter dem Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß von der CSU und dem Bundeswirtschaftsminister Prof. Dr. Dr. Karl Schiller, die dies möglich gemacht haben, und zwar vor dem Hintergrund der damals zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland wieder durchschlagenden Krise von 1966/1967, in der auf einmal die Arbeitslosenzahl auf 500.000 anstieg. 500.000! Das ganze politische Bonn war erschüttert. Deshalb hat man dieses Gesetz gemacht. Ziel war eine Verstetigung, eine Normallage, auch eine konjunkturelle.

Heute reden wir – das ist auch eine ökonomische Pervertierung – innerhalb der Schuldengrenze von einer konjunkturellen und einer strukturellen Komponente. Ich weiß gar nicht, wo da der Unterschied liegen soll. Das konnte mir bisher auch noch kein gestandener Ökonom beantworten – zumal man die strukturelle Komponente über das Produktionspotenzial wegdefiniert und Arbeitslose nicht mehr zu Arbeitslosen erklärt. Wir gehen da ja von der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion aus. Dann verschwinden sie auf einmal. Ja, dann habe ich auch kein Problem mehr. Dann muss ich auch nicht mehr konjunkturell eingreifen. So definiert man einfach die strukturelle Komponente bzw. die konjunkturelle Komponente weg, obwohl es zwischen beiden Komponenten ökonomisch die höchste Interdependenz gibt.

Aber das war damals mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz intendiert. Deshalb spricht man auch von einem magischen Gesetz, weil es natürlich makroökonomisch schwierig ist, diese vier Größen gleichzeitig zu realisieren. Damals war aber in allen ökonomischen Kommentierungen Konsens, dass man der Größe, die wirtschaftlich am meisten verletzt ist, auch am meisten helfen muss, und zwar durch eine adäquate – ich betone das noch einmal –, abgestimmte Geld- und Fiskalpolitik. Ich habe ja schon ausgeführt, dass es heute an dieser Synchronisierung in Europa nachhaltig mangelt.

In den damaligen ökonomischen Kommentierungen dieses Gesetzes hat man davon gesprochen, dass die Steigerung des Preisniveaus, um von einer Preisniveaustabilität reden zu können, etwa zwischen 1 und 2 % liegt. Deshalb hat heute unter anderem auch die EZB die Zielinflationsrate von 2 % festgelegt.

Bei der Zahlungsbilanz oder, genauer gesagt, der Leistungsbilanz, konkret den Exporten und Importen, sollte der Saldo nicht über plus/minus 1 % hinausgehen. Schauen Sie sich heute einmal den Saldo bei uns an. Wir liegen bei fast 8 % bezogen auf das BIP, also einer völligen Verletzung dieser Größe.

Damals waren die realen, preisbereinigten Wachstumsraten noch entsprechend hoch. Damals ging man von einer realistischen Wachstumsrate von 4 % aus.

Und jetzt kommt es: Die Zielgröße „hoher Beschäftigungsstand“ sah man verletzt, wenn die Arbeitslosenquote über 1 % liegt. Dann schauen Sie sich einmal an, was wir danach an Massenarbeitslosigkeit – mit allen makroökonomischen Implikationen – bekommen haben.

Das heißt in conclusio: Wir sind Lichtjahre von einer Normallage entfernt, wenn man diese vier Indikationen nimmt – und dann nehme ich noch gar nicht die Verteilung, die bei uns Ökonomen jetzt Gott sei Dank auch wieder ein Thema geworden ist. Die völlige Schiefelage in der Verteilung hat natürlich auch Rückwirkungen auf die makroökonomische Entwicklung. Auf die völlig disproportionale Verteilung des Einkommens und des Vermögens will ich hier noch gar nicht zurückgreifen, weil die Verteilung damals nicht mit als eine Zielgröße in dieses magische Viereck aufgenommen worden ist. Aber wenn man diese vier Indikationen nimmt – das muss man ökonomisch; das ist nach wie vor rational –, dann kann man heute von allem reden, nur nicht von einer normalen wirtschaftlichen Situation. Wir verletzen diese Größen seit Jahren nachhaltig.

Jetzt kommt noch die Schuldenbremse obendrauf. Und einige erwarten wirklich, damit werde das besser. Da fehlt mir jegliches ökonomisches Verständnis.

Vorsitzender Christian Möbius: Sehr geehrte Herren Sachverständige, ich darf Ihnen herzlich dafür danken, dass Sie hier an der Anhörung teilgenommen haben und uns – auch mit Ihren schriftlichen Stellungnahmen – bei der Beratung dieses Gesetzesentwurfs unterstützt haben.

Das Wortprotokoll wird Ihnen natürlich zugänglich gemacht werden.

Ich schließe die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses und wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg.

gez. Christian Möbius
Vorsitzender

Anlage

07.02.2017/09.02.2017

17

Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

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

am 24. Januar 2017, 13.30 Uhr

Stand: 24.01.2017

- Tableau -

Sachverständige/Verbände	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
IMK Hans-Böckler-Stiftung Prof. Dr. Gustav Horn Dr. Katja Rietzler	Dr. Sebastian Gechert	16/4579
IPE Berlin Prof. Dr. Achim Truger Hochschule für Wirtschaft und Recht	keine Teilnahme	16/4582
Prof. Dr. Christian Waldhoff Humboldt-Universität zu Berlin Juristische Fakultät Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht	Matthias Roßbach	16/4580
Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen	keine Teilnahme	16/4578
Prof. Dr. Henning Tappe Professur für Öffentliches Recht, deutsches und internationales Finanz- und Steuerrecht Universität Trier	Prof. Dr. Henning Tappe	16/4577
Prof. Dr. Christoph Gusy Universität Bielefeld Fakultät für Rechtswissenschaft	Prof. Dr. Christoph Gusy	16/4554
Prof. Dr. Rudolf Hickel Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)	keine Teilnahme	---
Prof. Dr. Heinz-Josef Bontrup Westfälische Hochschule	Prof. Dr. Heinz-Josef Bontrup	16/4553
Prof. Dr. Brigitte Mandt Präsidentin des Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen	keine Teilnahme	16/4581
