



## **Haushalts- und Finanzausschuss**

### **43. Sitzung (öffentlich)**

7. November 2019

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 13:05 Uhr

Vorsitz: Martin Börschel (SPD)

Protokoll: Thilo Rörtgen

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

	<b>Vor Eintritt in die Tagesordnung</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung</b>	<b>8</b>
	Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 17/7318  – Anhörung von Sachverständigen ( <i>s. Anlage 1</i> )	
<b>2</b>	<b>Aktuelle Viertelstunde</b>	<b>24</b>
	beantragt durch die Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN [ <i>s. Anlage 2</i> ])  <i>BlackRock-Kontakte der Landesregierung</i>  – Wortbeiträge	    <b>24</b>

**3 Gesetz zur Einführung einer pauschalen Beihilfe 28**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
Drucksache 17/5620

Änderungsantrag  
der Fraktion der SPD  
Drucksache 17/7702

- abschließende Beratung und Abstimmung (Beschlussempfehlung zur 2. Lesung)

Mit den Stimmen von CDU, FDP und AfD sowie gegen die Stimmen von SPD und Grünen lehnt der Ausschuss den Änderungsantrag ab.

Mit den Stimmen von CDU, FDP und AfD sowie gegen die Stimmen von SPD und Grünen lehnt der Ausschuss den Gesetzentwurf ab.

**4 Gesetz zur Änderung des Fachhochschulgesetzes öffentlicher Dienst und weiterer Gesetze 29**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/7320

- abschließende Beratung und Abstimmung (Votum an IA)

Der Ausschuss kommt überein, kein Votum abzugeben und seine Befassung mit dem Antrag abzuschließen.

**5 Fünftes Gesetz zur Änderung des Kirchensteuergesetzes 30**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/7319

- abschließende Beratung und Abstimmung

Einstimmig stimmt der Ausschuss dem Gesetzentwurf zu.

- 6 IT-Infrastruktur der Krankenhäuser in Nordrhein-Westfalen stärken – Patientenschutz sichern 31**
- Antrag  
der Fraktion der AfD  
Drucksache 17/5634
- abschließende Beratung und Abstimmung (Votum an ADI)
- Mit den Stimmen von CDU, SPD, FDP und Grünen sowie gegen die Stimmen der AfD lehnt der Ausschuss den Antrag ab.
- 7 Gesetz zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung 32**
- Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/6726 (Neudruck)
- abschließende Beratung und Abstimmung (Votum an AFKJ)
- Mit den Stimmen von CDU und FDP sowie gegen die Stimmen von SPD, Grünen und AfD stimmt der Ausschuss dem Gesetzentwurf zu.
- 8 Umsetzungsgesetz zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags in Nordrhein-Westfalen 33**
- Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/6611 (Neudruck)
- abschließende Beratung und Abstimmung (Votum an HPA)
- Der Ausschuss kommt überein, kein Votum abzugeben und seine Befassung mit dem Antrag abzuschließen.
- 9 Gesetz über die unabhängige Beauftragte oder den unabhängigen Beauftragten für die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (Polizei-beauftragtengesetz Nordrhein-Westfalen – PolBeaufG NRW) 34**
- Gesetzentwurf  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 17/6174
- abschließende Beratung und Abstimmung (Votum an IA)

Der Ausschuss kommt überein, die Beratung zu vertagen.

- 10 Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses zur Veräußerung von Liegenschaften des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB NRW) gem. § 15 Abs. 3 Haushaltsgesetz (HHG) 2019 – Grundstück in Dortmund, Alte Benninghofer Straße 35**

Vorlage 17/2526

Einstimmig stimmt der Ausschuss der Vorlage 17/2526 zu.

- 11 Zustimmung des Landtags Nordrhein-Westfalen gemäß § 64 Abs. 2 LHO zur Veräußerung von Liegenschaften des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) – Bebautes Grundstück in Minden, Weserglaxis 36**

Vorlage 17/2582

- Wortbeiträge 36

Der Ausschuss kommt überein, die weitere Beratung zu vertagen.

- 12 Auswirkung der November-Steuerschätzung 38**

Bericht  
der Landesregierung  
Vorlage 17/2659

- Aussprache 38

- 13 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) 39**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/7200

und

**Finanzplanung 2019 bis 2023**

Drucksache 17/7201

In Verbindung mit**Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2020)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/7203

– Auswertung der Anhörung vom 31. Oktober 2019, Ausschussprotokoll  
17/784

– Auswertung der Anhörung 40

**14 Unterrichtung zum Stand der Reform der Grundsteuer 55**

Bericht  
des Ministers der Finanzen  
Vorlage 17/2604  
vgl. Vorlagen 17/2462 und 17/2471

– Bericht durch Minister Lutz Lienenkämper (FM) 55

– Aussprache 56

**15 Cum-Ex und Cum-Cum-Geschäfte 59**

Vorlage 17/2470

Vor Eintritt in die Tagesordnung abgesetzt.

**16 Finanzielle Auswirkungen des Klimaschutzprogramms 60**

Bericht  
der Landesregierung  
Vorlage 17/2608

– Wortmeldung 60

**17 Jahresbilanz der Steuerfahndung und Betriebsprüfung in NRW 2018 61**

Bericht  
der Landesregierung  
Vorlage 17/2607

– Aussprache 61

**18 Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten 62**

Bericht  
der Landesregierung  
Vorlage 17/2609

Keine Wortmeldungen.

**19 Verschiedenes 63**

\* \* \*

## 1 Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/7318

– Anhörung von Sachverständigen (s. Anlage 1)

**Vorsitzender Martin Börschel:** Im September dieses Jahres hat das Plenum den Gesetzentwurf zur alleinigen Beratung an den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen. Für unsere heutige Anhörung finden Sie auf den Tischen das Tableau, in dem Sie ersehen, dass alle angefragten Sachverständigen eine schriftliche Stellungnahme abgegeben haben. Überdies haben sich aber dankenswerter Weise einige Sachverständigen bereit erklärt, uns heute hier unmittelbar Rede und Antwort zu stehen. Vielen Dank dafür schon jetzt und herzlichen Willkommen an Sie.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Damit eröffne ich die Anhörung. Zunächst hat Herr Professor Döhrn das Wort. – Bitte sehr.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung):** Vielen Dank für das Wort. Ich möchte mich insofern kurzhalten, als ich das Thema „Sinnhaftigkeit einer Schuldenbremse“ zunächst nicht groß ansprechen möchte. Wenn es allerdings dazu Fragen gibt, beantworte ich die sehr gerne. Ich möchte versuchen, sehr eng an dem Gesetzentwurf zu bleiben.

Wenn man eine solche Schuldenbremse alltagstauglich machen will, gibt es im Prinzip zwei Grundprobleme. Das eine ist: Was ist eigentlich der Budgetsaldo, der für diese Schuldenbremse maßgeblich ist? Und das Zweite ist: Wie geht man mit den Ausnahmesituationen um, die das Grundgesetz für Abweichungen von der Schuldenbremse vorsieht?

Ich komme zum ersten Punkt, wie wir den Budgetsaldo abgrenzen. Da gibt es zwei Probleme. Das erste Problem ist: Wie gehen mit finanziellen Transaktionen um? In den entsprechenden Regelungen für den Bund wird ausdrücklich gesagt, dass der Budgetsaldo bereinigt wird und Sanktionen betrachtet werden. So ist das auch in der Mehrheit der vorliegenden Landeshaushaltsordnungen geregelt. Der Gesetzentwurf hier enthält dazu keinerlei Ausführungen. Das schafft natürlich, wenn man sich mal perspektivisch die Geschäfte im Alltag ansieht, von vornherein Konfliktpotenzial, wobei das ja in Richtung einer Erhöhung des Budgetspielraums ebenso gehen kann wie in Richtung einer unnötigen Einschränkung des Budgetspielraums. Das heißt, dort würde ich eigentlich eine Ergänzung des Entwurfs anregen. In der alten Landeshaushaltsordnung, dem alten § 18, stand zumindest, dass das Finanzministerium dazu eine Regelung trifft. Jetzt, wie gesagt, wird es gar nicht mehr erwähnt.

Der zweite Punkt, was die Abgrenzung des Budgetsaldos angeht, ist, wie und in welchem Maße Extrahaushalte einbezogen werden sollen. Auch dieses wird im Gesetzentwurf nicht geregelt. Das Problem wird dadurch etwas entschärft, dass die klare

Aussage drin ist, dass Sondervermögen keine Kredite aufnehmen dürfen. Dadurch wird natürlich schon einmal ein Teil des Problems gelöst. Aber wenn man jetzt mal in Richtung Alltagstauglichkeit geht, könnte man sich durchaus ausmalen, dass irgendwann mal eine Landesregierung auf die Idee kommt: Bildungsinvestitionen sind gut, und wir erlauben den Universitäten, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. – Wer müsste dafür geradestehen? – Letztendlich das Land. Ich will das nur mal an so einem etwas extremen und vielleicht auch abstrusen Beispiel verdeutlichen, was dort gesagt ist. Von daher wäre für meine Begriffe zu den Extrahaushalten da durchaus eine Aussage angebracht.

Ich komme zu den Abweichungssituationen. Der Wortlaut ist ziemlich wortgleich zu der Regelung, die es auch auf Bundesebene gibt. Das ist in der Form sicherlich nicht zu beanstanden. Es kann beschlossen werden, es muss aber auch dann begründet werden, es muss mit einer Rückführung der Schulden verbunden sein. Das ist soweit in Ordnung.

Was die konjunkturellen Schwankungen über den Konjunkturverlauf angeht: Dort schlägt der Gesetzentwurf eine sinngemäße Übertragung des Verfahrens vor, das auf der Bundesebene angewendet wird. Das halten wir für ein großes Bundesland mit einer Konjunktur, die nicht so sehr durch Sonderentwicklungen vom Bund abweicht, für eine durchaus sehr sinnvolle Entscheidung. Es wird hier ein Blueprint des Stabilitätsrats umgesetzt, sodass für die Sicherstellung des Ausgleichs über den Konjunkturzyklus kein Kontrollkonto vorgesehen ist, sondern ein Kreditaufnahmekonto. Auch das dürfte durchaus für einen Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus geeignet sein. Ein Problem, aber das ist vielmehr ein ökonomisches Problem als ein haushaltstechnisches Problem, könnte sein, dass eine Politik, die diesen Weg befolgt, prozyklisch im Konjunkturzyklus wirken könnte. Wenn nämlich Überschüsse entstehen, die nicht mehr auf dem Kreditaufnahmekonto gegengebucht werden müssen, dann hätte gerade in der Spätphase eines Konjunkturzyklus, wenn die Konjunktur besonders gut läuft, das Land einen erhöhten Ausgabenspielraum. Aber ob das tatsächlich ein Problem darstellt, das hängt sehr stark auch davon ab, wie symmetrisch konjunkturelle Schwankungen verlaufen. Von daher ist das jetzt auch vielleicht so ein bisschen eher eine theoretische Argumentation. Die praktische Relevanz muss man da mal abwarten.

Das ist in Kürze und in Essenz das, was ich zu dem Thema sagen wollte. Wie gesagt, wenn Sie noch Fragen zur Sinnhaftigkeit oder zu Alternativen zur Schuldenbremse haben, beantworte ich die Ihnen gerne.

**Prof. Dr. Hennig Tappe (Universität Tier):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung. Anlass der heutigen Anhörung ist nicht die Schuldenbremse, wie sie im Grundgesetz vorgeschrieben ist, nicht die Schuldenbremse an sich, sondern Anlass der Anhörung ist die Ausgestaltung, die Umsetzung im Landesrecht. Darüber möchte ich sprechen.

Es kann hier nur darum gehen, die geplante Regelung in der Landeshaushaltsordnung daraufhin zu untersuchen, ob sie den Vorgaben des Grundgesetzes, also Art. 109

Abs. 3, entspricht und ob sie die Spielräume, die das Grundgesetz lässt, sinnvoll ausfüllt. Das möchte ich aus rechtlicher Perspektive, nicht aus ökonomischer Perspektive besprechen.

Ich habe mich schon in früheren Anhörungen dahingehend geäußert, dass ich eine Regelung in der Landeshaushaltsordnung nicht für ausreichend ansehe. Stattdessen bräuchte man eine Regelung in der Landesverfassung. Da ich das früher gesagt habe, sage ich das auch heute noch mal. Das Grundgesetz erwartet eine verbindliche Ausgestaltung. Das Verbot der Einnahme aus Krediten aus Art. 109 Abs. 3, das für die Länder gilt, greift notfalls unmittelbar auf Landesebene durch. Vor diesem Hintergrund bräuchte man eigentlich gar keine landesrechtliche Regelung. Wenn man aber eine landesrechtliche Regelung macht, unter anderem um die Ausnahmen, die das Grundgesetz ermöglicht, auszugestalten – im Grundgesetz heißt es hier „können“ –, sollte man das auf der Ebene regeln, auf der man auch bisher geregelt hat, und das ist der Art. 83 der Landesverfassung. Ich will jetzt meine schriftliche Stellungnahme nicht wiederholen, aber sagen – und das ist, glaube ich, ein ganz wichtiger Punkt –: Eine einfachgesetzliche Vorgabe in der Landeshaushaltsordnung kann den Haushaltsgesetzgeber nicht binden. Einen Vorrang der allgemeinen Regeln gibt es gegenüber dem Haushaltsgesetz nur, wenn das in der Landesverfassung aufgestellt ist oder vielleicht im Haushaltsgrundsätzegesetz, da haben wir aber schon eine andere Regelung.

Wenn Art. 109 Abs. 3 Satz 5 für die landesrechtliche Ausgestaltung formuliert, dass es die Maßgabe geben muss, dass keine Einnahme aus Krediten zugelassen wird, dann ist das so zu verstehen, dass die Ausgestaltung auch das Haushaltsgesetz erfassen muss, mit anderen Worten, dass der einfache Gesetzgeber, der ja auch das Haushaltsgesetz verabschiedet, durch diese Ausgestaltung gebunden sein muss. Und eine Regelung in der Landeshaushaltsordnung kann das nicht.

Wenn Sie sich trotzdem, wie auch beim letzten Mal, für eine Regelung nur auf Ebene der Landeshaushaltsordnung entscheiden, sollten Sie sich die Konsequenzen bewusst machen. Zum einen bedeutet das, dass eine Überprüfung anhand der neuen Regeln innerhalb des Landes vor dem Verfassungsgerichtshof nicht mehr möglich ist. Das hat Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Opposition, gegen den Landeshaushalt zu klagen. Zum anderen wird die alte Regelung in Art. 83 der Landesverfassung beibehalten. Diese wird zwar weitgehend durch das Grundgesetz überlagert, bleibt aber als Ruine im Verfassungstext und kann – das kann man nicht so ganz vorhersehen – durchaus dazu führen, dass die Kreditaufnahme eben nicht nur nach der Landeshaushaltsordnung, sondern auch weiterhin anhand dieser alten Regelung überprüft wird.

Ich komme jetzt zur konkreten inhaltlichen Ausgestaltung. Die grundgesetzliche Schuldenbremse existiert schon seit über zehn Jahren, seit 2009. Und in 2020 läuft nun die Übergangsfrist für die Länder endgültig aus. Ab dem 1. Januar 2020 ist auch Nordrhein-Westfalen endgültig und vollständig an die grundgesetzliche Schuldenregel gebunden. Man kann darüber streiten, ob die grundgesetzliche Schuldenregel richtig ist, aber solange sie da steht, gibt sie den Ländern Vorgaben, und die Spielräume, die das Grundgesetz lässt, sind relativ eng.

Zunächst: Der Grundsatz „keine Einnahmen aus Krediten“ bezieht sich auf die Einnahmen, nicht auf die Kreditermächtigung, nicht auf die Kreditaufnahme und auch nicht auf ein wie auch immer berechnetes Defizit. Das ist für die Länder so festgelegt. Man muss sich an den Einnahmen orientieren. Und für die Einnahmen sagt das Grundgesetz, dass es anders als auf Bundesebene keine strukturelle Nettoneuverschuldung geben wird. Nach europäischem Recht wäre das möglich gewesen. Da gab es die 0,5%-Grenze. Der Bund hat 0,35 %. Die fehlenden 0,15 hätten sich die Länder nehmen können. Das ist aber in der Föderalismuskommission nicht passiert und steht so auch nicht im Grundgesetz. Das heißt, Einnahmen aus Krediten sind den Ländern nur gestattet im Rahmen der Konjunkturkomponente, wenn man mal die Notsituation außen vor lässt.

Dabei ist wichtig, dass über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg – wir haben gerade gehört, so ganz sinusförmig verläuft der manchmal nicht, aber das Grundgesetz geht davon aus, dass das Ganze symmetrisch sein muss – die Einnahmen aus Krediten null betragen müssen. Spielräume gibt es hier also nur in zeitlicher Hinsicht, also in der Schnelligkeit, in der Intensität, mit der auf Schwankungen reagiert wird. Und da spricht aus meiner Sicht Vieles dafür, dass man sich an die Technik des Bundes anschließt, die ja im Übrigen auch die Technik der europäischen Regelung ist.

Spielräume gibt es im Bereich Kommunen, selbstständige Sondervermögen. Beides könnte man einbeziehen. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb wird weiterhin Einnahmen aus Krediten machen können. Das entspricht im Prinzip der alten Investitionsregel. Aber das lässt das Grundgesetz zu.

Zu den einzelnen Vorschriften – ich glaube, fünf Minuten hatten Sie gesagt, dann muss ich langsam zum Ende kommen – nur ganz kurz: Bei der Konjunkturkomponente gibt es eine Besonderheit. § 18 Abs. 3 Satz 3 weicht insofern ab, als die Symmetrie erst greift, wenn der Wert des Kreditaufnahmekontos nicht null entspricht. Das heißt, das Ganze wird suspendiert. Die Konjunkturkomponente greift erstmalig, wenn Kredite aufgenommen werden. Die Frage, ob das sinnvoll ist, ob das Land sozusagen auch außerhalb dieser Regelung Kredite aufnehmen sollte, sollten vielleicht besser die Ökonomen beantworten. Verfassungsrechtlich halte ich das für zulässig. Ziel der Schuldenbremse im Grundgesetz ist es, Kredite zu vermeiden, und das wird erreicht.

Zum Kontrollkonto nur der Hinweis: Ich halte diese 3 Milliarden Euro, die das rechnerisch sind, 5 % der Steuereinnahmen, als Abweichungspotenzial für zu hoch. Das dient nur dazu, Fehler auszugleichen, und eine Fehlermarge von 3 Milliarden Euro, wenn man das für 2018 ausrechnet, ist zu groß.

Letzter Punkt, und dann komme ich zum Ende. Teilweise ist in den schriftlichen Stellungnahmen eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen angemahnt worden. Das ist ökonomisch vielleicht durchaus richtig, ist aber vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Regelung meines Erachtens verfehlt, weil diese finanziellen Transaktionen dem europäischen Gedanken dieses Defizits entstammen, das Grundgesetz und auch die Regelung im Landesverfassungsrecht, auch die Regelung jetzt in der geplanten Landeshaushaltsordnung aber gar nicht an ein Defizit anknüpfen, auch nicht an das Defizit, das in § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz steht, sondern an Einnahmen aus Krediten. Und in Einnahmen aus Krediten diese finanziellen Transaktionen zu bereinigen,

das passt nicht. Man mischt hier Kameralistik und Doppik. Das halte ich für falsch. Zum anderen können finanzielle Transaktionen durchaus positiv wirken, wenn man Privatisierungserlöse berücksichtigt. Sie können aber auch sehr negativ wirken auf die Schuldenbremse, wenn man Ausgaben bereinigt, die zur Kapitalerhöhung zum Beispiel bei landeseigenen Gesellschaften vorgenommen werden. Das entspräche eigentlich der alten Investitionsregel, die man ausdrücklich abschaffen wollte. Deswegen würde ich aus rechtlichen Gründen davor warnen, diese finanziellen Transaktionen – der Bund hat das aus meiner Sicht auch falsch gemacht – einzubauen. – Vielen Dank.

**Dr. Katja Rietzler (IMK Hans-Böckler-Stiftung):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch wir freuen uns immer wieder, hier im Haus zu sein. Das ist zur Schuldenbremse hier schon meine dritte Anhörung. NRW hat sich da wirklich Zeit gelassen. An den Inhalten ändert sich da nicht viel. Ich kann durchaus auf vorherige Publikationen verweisen. Für uns ist gerade vor dem Hintergrund, dass den Ländern eigentlich keine großen Spielräume eingeräumt werden, keine strukturelle Verschuldung wie beim Bund, wichtig, dass man in der Lage sein muss, Spielräume, die doch noch vorhanden sind, zu nutzen im Sinne der Konjunktur und der wirtschaftlichen Stabilisierung.

Dann sind wir auch schon beim Thema „Konjunktur“, „Konjunkturbereinigung“. Da orientiert man sich am Verfahren des Bundes. Das ist ein Verfahren, das durchaus häufig kritisiert wird, an dem auch die Europäische Kommission immer weiter arbeitet, um das zu verbessern, weil es einfach eine Menge Schwachstellen hat. Ein Schwachpunkt ist die Revisionsanfälligkeit, die aber – das muss man ehrlicherweise sagen – eigentlich alle Verfahren haben, die irgendwie versuchen, was zu glätten, manche mehr, manche weniger, und auch die Tendenz zur prozyklischen Finanzpolitik, die sich auch daraus ergibt, dass bei dem Verfahren die geschätzte Produktionslücke, aus der ja dann die Konjunkturkomponente abgeleitet wird, regelmäßig recht nah bei null ist. Das heißt, es gibt die Gefahr, dass die konjunkturellen Schwankungen stark unterschätzt werden. Gerade im Abschwung ist das ein Problem. Wir hatten deswegen wiederholt angemahnt, dass man andere Verfahren prüfen soll, wie das zum Beispiel in Schleswig-Holstein passiert ist. Da hat ein Wissenschaftler vom Kieler Institut, Herr Boysen-Hogrefe, für Schleswig-Holstein alles durchgerechnet, Symmetrieanforderungen geprüft usw. Das sollte man auch für NRW machen. Auch jetzt, obwohl man schon ein Gesetz verabschiedet, ist es nicht zu spät. Es ist ja auch auf der Bundesebene und generell bei diesem Verfahren auch vorgesehen, im Licht wissenschaftlicher Erkenntnisse möglicherweise Verfahren begründet zu ändern. Der Punkt „begründet“ ist dann wichtig.

Dann gehen wir gleich weiter zum Thema „finanzielle Transaktionen“. Der Gesetzentwurf beruft sich ausdrücklich auf den Stabilitätsrat. Insofern waren wir sehr erstaunt, dass dem Verfahren des Stabilitätsrats nur in Teilen gefolgt wird, nämlich bei der finanziellen Transaktion nicht. Ich bewerte das jetzt mal aus ökonomischer Sicht. Ich glaube, es ist wichtig, beim Haushalt zu sehen, was man da hat, was die langfristige Tragfähigkeit ist. Da sind kurzfristige Privatisierungserlöse beispielsweise nichts, was als Haushaltseinnahme ... So kann man sich den Haushalt schön machen, indem man Privatisierungserlöse da einbringt. Insofern ist diese Bereinigung aus ökonomischer

Sicht durchaus sinnvoll, diese nicht vermögenswirksamen Transaktionen rauszurechnen. Es erhöht auch die Vergleichbarkeit mit den europäischen Regeln. Da spielt durchaus in bestimmten Situationen eine Rolle, wie sich die Länder da verhalten. Hier ist das gar nicht vorgesehen. Das wundert mich. Ich hoffe, dass es nicht daran liegt, dass es in den nächsten zwei Jahren zusätzliche Haushaltsspielräume eröffnet. Das würde sich ja auch 2022 wieder ändern. Also, man sollte bei solchen Regelungen – ich unterstelle da jetzt nichts – auf jeden Fall einen objektiven Grund haben, wie man vorgeht, und sich nicht vom Tagesgeschäft leiten lassen.

Punkt Extrahaushalte: Da gibt es noch Möglichkeiten. Das sehe ich ähnlich wie Herr Döhrn, dass es durchaus problematisch ist, Kreditermächtigungen in Extrahaushalte auszulagern. Das entzieht sich dann auch der parlamentarischen Kontrolle und wird intransparenter. Wir wollten uns aber nicht völlig dagegen aussprechen, weil es Möglichkeiten geben kann, wo das die einzige Variante ist, wie man überhaupt investieren kann, und Investitionen brauchen wir, ganz besonders in NRW. Möglicherweise ist es nicht die beste Lösung – die beste Lösung wäre in der Tat eine Goldene Regel –, aber man muss manchmal halt über Second-Best-Lösungen nachdenken.

Zum Kreditaufnahmekonto: Die Asymmetrie finde ich problematisch, auch deswegen, weil man oft im Abschwung aufgrund des Konjunkturbereinigungsverfahrens möglicherweise gar nicht genügend Spielraum hat. Wenn man in guten Zeiten nicht vorsorgt, dann kann es im Abschwung umso härter werden.

Verglichen mit anderen Regelungen, beispielsweise Rheinland-Pfalz oder auch Baden-Württemberg und der Bund, halte ich den Schwellenwert auf dem Kontrollkonto für zu niedrig. Auch hier sollte man Spielräume bewahren. – Danke schön.

**Andrea Arcais (DGB NRW):** Ganz herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Einladung und die Möglichkeit, das, was wir an kurzer Stellungnahme eingereicht haben, noch mal etwas zu fokussieren.

Wir haben uns nicht auf die Details der Umsetzung der Schuldenbremse für das Land Nordrhein-Westfalen fokussiert. Obwohl es schon zweimal von meinen Vorrednern richtigerweise gesagt worden ist – die Schuldenbremse ist im Grundgesetz seit 2009 verankert –, möchten wir darauf hinweisen, dass dem eine politische Entscheidung zugrunde liegt, die man in Zukunft selbstverständlich auch wieder anders treffen könnte. Insofern sollte dies nicht als alternativlos dargestellt werden. Der DGB hat sich von vornherein grundsätzlich ablehnend zur Schuldenbremse geäußert. An dieser Einstellung hat sich eigentlich bei uns nichts geändert, sondern die Befürchtungen sind eher verstärkt worden.

Ich möchte vor allen Dingen deswegen darauf hinweisen, weil wir natürlich auf der anderen Seite sehr wohl als Organisation, die ja mit der Realität pragmatisch umgeht, darauf hinweisen möchten, dass es für uns wichtig ist, dass bei der konkreten Ausgestaltung hier im Land darauf geachtet wird, dass größtmögliche Flexibilität und größtmöglicher Handlungsspielraum für staatliches Handeln gleichwohl erhalten bleibt oder wieder eröffnet wird. Das möchte ich vor allen Dingen in zwei Richtungen hin noch

einmal begründen und darum bitten, dass darauf der Fokus in einer weiteren Beratung gelegt wird.

Das eine ist der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen, denn die Kommunen sind zwar ausgenommen aus der Schuldenbremsenregelung, aber da sie auf der anderen Seite den kleinsten Spielraum haben, um die eigenen Finanzen ausgestalten zu können, und andererseits das Land die Verpflichtung hat, sich um die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zu sorgen, ist es für uns wichtig, dass in diesem Zusammenhang deutlich wird, das Land beraubt sich, wenn Sie es falsch organisieren, der Möglichkeiten, die wir brauchen. Wir diskutieren schon länger über die Fragen von Entschuldung der Kommunen, vor allen derjenigen, die in Haushaltssicherung sind. Da kommen wir aus vielerlei Gründen nicht weiter. Ich bitte doch sehr darum für den DGB, in den weiteren Beratungen vor allen Dingen den Fokus auf diese Frage zu legen.

Die zweite Frage ist natürlich – Frau Dr. Rietzler hat es angesprochen – die Möglichkeit, die Notwendigkeit von Investitionen. Wir haben einen starken Rücklauf und hängen hinterher, nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern gesamtstaatlich, was Investitionen in Infrastruktur betrifft. Ich möchte nur daran erinnern, dass wir nicht nur im Vollzug und in der Übernahme der Ergebnisse der Strukturwandelkommission große Aufgaben im Transformationsprozess vor uns haben, sondern darüber hinaus sich auch noch weitere Aufgaben daraus ergeben werden. Dafür brauchen wir dringend Handlungsspielraum und deutlich mehr Investitionen, als wir sie derzeit sehen. Diesen Handlungsspielraum sich zu erhalten, das ist Aufgabe für die Ausgestaltung. Gleichzeitig bitten wir darum und mahnen an, die Diskussion konkret und auch etwas grundsätzlicher zu führen, denn, wie gesagt, aus der Situation heraus mit der Schuldenbremse fürchten wir, dass weitere politische Probleme entstehen. Am Ende geht es darum, ob die Bürgerinnen und Bürger den Staat als handlungsfähig erkennen oder ob sie damit Politikverdrossenheit und natürlich auch Verschwörungstheorien befördern, wenn der Staat nicht genügend handlungsfähig ist. – Soweit erst einmal.

**Vorsitzender Martin Börschel:** Vielen Dank, Herr Arcais, als letzter Sachverständiger, der uns heute hier persönlich Rede und Antwort steht.

Ich darf nun die Kolleginnen und Kollegen des Ausschusses um Wortmeldungen bzw. Fragen bitten. Bitte geben Sie an, an wen sich die Fragen richten. – Frau Kollegin Düker, bitte.

**Monika Düker (GRÜNE):** Ich möchte an Herrn Döhrn anknüpfen. Herr Döhrn, Sie hatten als letzten Satz Ihres Vortrags gesagt, auf der allgemeinen Ebene gibt es Alternativen zur Schuldenbremse. Das steht hier heute nicht zur Debatte – das ist richtig –, aber da würde ich trotzdem gerne anknüpfen. Unter Ökonomen – und da haben wir jetzt ja einige hier sitzen – gibt es eine in diesem Jahr heftig geführte Debatte, inwieweit man angesichts des Investitionsstaus die verfassungsrechtliche Schuldenbremse infrage stellt oder – wie dann immer wieder gesagt wird, atmende Schuldenbremsen – inwieweit diese Ausnahmetatbestände, die das Grundgesetz zulässt, ausreichend sind. Wir können jetzt hier nicht das Grundgesetz – das will ich auch nicht – ändern und diskutieren, aber vor dem Hintergrund dieser Debatte, die unter Ökonomen geführt

wird, dass sehr viele sagen, wir brauchen mehr Investitionen, und diesen sogenannten Deutschlandfonds, der da gefordert wird, wäre meine Frage jetzt bezogen auf unsere landespolitische Lage, inwieweit Sie und auch die anderen Sachverständigen die Spielräume, die wir jetzt durch die Ausgestaltung der Schuldenbremse hier im Gesetz haben, ausreichend finden, um tatsächlich – Sie haben es eben mehrfach erwähnt – in Extrahaushalten oder durch Sondervermögen diesem Investitionsstau, den wir allerortens haben, gerecht werden zu können. Reicht es außerhalb des Haushaltes aus, hier so etwas zu machen, um den Investitionsstau zu beheben?

**Stefan Zimkeit (SPD):** Ich finde die Diskussion, die das Thema „Landeshaushaltsordnung“ betreffen, sehr spannend, weil da sehr grundsätzliche politische Fragen hinter liegen. Ich möchte zunächst alle Sachverständigen fragen. Gibt es konkrete Vorschläge, wie man die Kommunen vor zu starken Einschränkungen bei ihren Finanzspielräumen schützen kann? Das ist, glaube ich, eine ganz zentrale Frage.

Herrn Döhrn möchte ich fragen – er hat die Frage Sondervermögen kritisch angesprochen –, wie er vor diesem Hintergrund die besondere Kreditermächtigung des BLB im vorliegenden Vorschlag bewertet.

Dann die Frage allgemein zur Vertiefung der Frage „Einbeziehung von Transaktionen“. Der Sachverständige Truger sieht das in seiner schriftlichen Stellungnahme als Einfallstor für Privatisierung. Teilen Sie diese Bewertung?

So viel zunächst von unserer Seite. Natürlich der Dank für die Stellungnahme und die wichtigen Hinweise an alle Sachverständigen.

**Herbert Strotebeck (AfD):** Vielen Dank für die Ausführungen.

Ich habe drei Fragen, und zwar eine an Frau Dr. Rietzler. Wenn ich Ihre Ausführungen in schriftlicher Form lese und die Ergänzung jetzt höre, dann kann man das Resümee ziehen, dass Sie für eine möglichst lockere Ausgestaltung der Schuldenbremse sind.

Meine zweite Frage geht an den Herrn Professor Dr. Döhrn. Ist es richtig, dass Sie nein zu den Extrahaushalten und ja zu den Transaktionen sagen? Können Sie das bestätigen und dazu noch etwas sagen?

Herr Professor Dr. Tappe, Sie haben in Ihre fünf Minuten sehr viel reingepackt. Sie sagen ganz klar, die Schuldenbremse muss in der Landesverfassung verankert sein, weil sonst die Spielräume zu gut ausgenutzt werden können.

Das Zweite ist: Durch die Übernahme der prozyklischen Konjunkturbereinigung des Bundes begibt sich Nordrhein-Westfalen in eine gefährliche Abhängigkeit von unzuverlässigen Steuerschätzungen. Können Sie dazu etwas sagen? Was schlagen Sie vor? Was hätte man machen sollen?

**Arne Moritz (CDU):** Zunächst einmal ein herzliches Dankeschön an alle Sachverständigen für ihre Stellungnahmen, für ihre heutigen Ausführungen.

Ich habe zunächst eine Frage an Professor Tappe. Ich hätte gerne gewusst, wie Sie die gegenüber der bisherigen Fassung differenzierte Darstellung der verschiedenen

Ermächtigungen zur Kreditaufnahme bewerten, also ob hierdurch mehr Klarheit entstanden ist.

Und von Herrn Professor Döhrn hätte ich gerne gewusst, wie Sie die Wahl des europäischen Produktionslückenverfahrens als Konjunkturbereinigungsverfahren bewerten, das ja bereits bei den europäischen Fiskalregeln, beim Bund und auch bei der Mehrheit der Länder zur Anwendung kommt.

**Vorsitzender Martin Börschel:** Danke sehr. – In der ersten Fragerunde sehe ich keine weiteren Wortmeldungen. Fast erwartungsgemäß sind alle Sachverständigen angesprochen worden. Deswegen schlage ich vor, wir legen wieder mit Herrn Professor Döhrn los und gehen dann in der Reihenfolge weiter.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung):** Ich versuche mal, die Antworten etwas zusammenzufassen. Was sind die Alternativen zur Schuldenbremse? – Ich muss ganz ehrlich sagen: Ich bin kein großer Anhänger der Goldenen Regel. Den stärksten Rückgang der öffentlichen Investitionen in Deutschland hatten wir in der Ära der Goldenen Regel, nämlich zwischen 1970 und bis zur Deutschen Einheit. Dann gab es ein paar Sondereffekte. Die Goldene Regel garantiert nicht, dass wir mehr investieren. Für Kredite wie für alles gilt im Haushalt das Nonafektationsprinzip, das heißt, der Staat kann seine ganzen Einnahmen für irgendetwas raushauen und dann mit gutem Gewissen Kredite aufnehmen. Das ist das, was die Goldene Regel im Endeffekt sagt.

Wir reden hier über Verfahren. Der Investitionsbegriff ist ja merkwürdig. Inzwischen zählen zu den Investitionen auch militärische Güter, also, wir dürfen Panzer auf Kredit kaufen. Ich wünsche mal viel Spaß bei der Ausgestaltung, welche Investitionen kreditfinanziert werden können.

Im Übrigen muss ich auch mal sagen: Ich habe etwas Probleme mit diesen Investitionslücken. Möglicherweise entsprechen diese schwachen Investitionen auch irgendwelchen gesellschaftlichen Präferenzen. Wenn man mal die öffentlichen Investitionsquoten in unterschiedlichen Ländern untersucht, stellt man fest, dass es eine Korrelation zwischen der demografischen Entwicklung und den Investitionen gibt. Also, je älter die Bevölkerung, desto geringer sind anscheinend die Präferenzen für öffentliche Investitionen. Von daher bin ich da zumindest etwas vorsichtig.

Es kamen auch einige Fragen zu der Produktionslückenberechnung des europäischen Verfahrens. Das Verfahren – Frau Rietzler hat es auch schon indirekt gesagt – ist nicht ideal. Es hat eine Menge Probleme, beispielsweise dass es wahrscheinlich die zyklischen Schwankungen unterzeichnet. Aber die Frage ist – und das müsste man mal in Anwendung auf Nordrhein-Westfalen untersuchen –, ob alternative Verfahren besser laufen. Es gibt verschiedene Verfahren, die in einzelnen Ländern praktiziert werden. Es gibt eine Untersuchung von der Bundesbank über die Auswirkungen auf die Kontrollkonten unter sonst gleichen Bedingungen. Da haben eben alle Verfahren letztendlich ihre Probleme, beispielsweise wenn sie ein Steuertrendverfahren anhängen. Für so Trends gilt auch: Der Trend hängt wahnsinnig stark vom Anfangs- und Endpunkt

ab. Durch die Wahl des Anfangs- und Endpunkts können Sie das Verfahren letztendlich manipulieren. Diese Manipulationsmöglichkeiten sind bei den europäischen Verfahren sogar geringer.

Herr Strotebeck, Sie hatten die Unzuverlässigkeit der Steuerschätzung angesprochen. Die Steuerschätzung ist gar nicht das große Problem. Die ist eigentlich so zuverlässig wie die Vorgaben, die man macht. Fehler bei der Steuerschätzung resultieren im Wesentlichen aus den Fehlern in den makroökonomischen Vorgaben und in der falschen Einschätzung von Gesetzesinnovationen. Wenn jetzt wirklich grundlegende Reformen irgendeiner Steuer erfolgen, dann macht man da auch schon einmal größere Fehler. Ansonsten ist die Steuerschätzung eigentlich ziemlich unproblematisch, sondern die problematische Größe ist in der Tat, wie man die Produktionslücke letztendlich bestimmt. Das ist, glaube ich, das größte Problem.

Wir sollten uns noch mal äußern zu Rückwirkungen auf Kommunen und zu den Sondervermögen. Ich habe jetzt, weder was die Sondervermögen noch was die Extrahaushalte angeht, hier keine sehr starke Meinung, dass ich jetzt sagen würde, da muss diese oder jene Regelung erfolgen. Ich denke nur, es sollte irgendeine Regelung erfolgen. Also, wenn man mal die Landeshaushaltsordnungen im Vergleich sieht, dann stellt man fest, da gibt es Länder, da steht lapidar drin, die Extravermögen werden einbezogen. Ich weiß jetzt natürlich nicht, wie wir in die Schuldenbremse den Haushalt des WDR einbeziehen können, der ja auch ein Extrahaushalt ist. Also, da sehe ich auch schon gewisse praktische Probleme. Aber letztendlich sollte eine Regelung erfolgen.

Rückwirkungen auf Kommunen sind natürlich insofern eine schwierige Geschichte, als das Land seinen Haushalt jederzeit zulasten der Kommunen sanieren kann. Aber es ist andererseits keine Aufgabe, die man im Rahmen einer Schuldenbremsenregelung so ohne Weiteres umsetzen kann. Da hat man möglicherweise einen Anhaltspunkt bei den finanziellen Transaktionen, weil man da ja auch Zahlungen zwischen staatlichen Ebenen irgendwie berücksichtigen kann. Dazu kann Herr Tappe vielleicht mehr sagen als ich. Aber das ist, glaube ich, eher ein Problem im politischen Prozess, ob nachher die Bereitschaft da ist – das gilt für Bund und Länder gleichermaßen –, die Kommunen für die Aufgaben, die man ihnen zuweist, angemessen mit Finanzmittel auszustatten.

**Prof. Dr. Henning Tappe (Universität Trier):** Zunächst einmal: Es geht bei uns Sachverständigen nicht um politische Meinung zur Schuldenbremse und zu öffentlichen Investitionen, es geht für mich um rechtliche Fragen – das vermute ich jedenfalls –, und deswegen möchte ich dazu antworten.

Ich beginne mit den formalen Dingen. Das erste war die Frage, die an die Position „in der Verfassung regeln“ anknüpfte. Ich glaube, die Frage der Ebene, auf der man regelt, ist gar nicht so sehr eine Frage der Spielräume. Das ist eine Frage des Inhalts. Man kann auf Ebene der Verfassung regeln und große Spielräume haben, man kann auf Ebene der Verfassung regeln und kleine Spielräume haben. Das Kernproblem ist, wenn man nicht auf der Ebene der Verfassung regelt, hat man letztlich überhaupt keine Regelung nach meiner Auffassung, nämlich keine echte Regelung, weil jedes Haushaltsgesetz sich problemlos über die Landeshaushaltsordnung hinwegsetzen kann.

Das sind Gesetze auf gleicher Ebene. Wenn der Gesetzgeber das nicht macht, weil er glaubt, an die Landeshaushaltsordnung gebunden zu sein, ist das schön. Das würde dann die Wirksamkeit belegen. Das ändert aber nichts an der rechtlichen Ungebundenheit. Und wenn man das zu Ende denkt, könnte man sagen, dann bräuchte man gar keine rechtliche Bindung, auch gar keine Schuldenbremse, denn wenn man sich selbst bindet – eigentlich ist so ein Phänomen der Selbstbindung sowieso unnützlich; das ist so wie Odysseus, der am Mast hängt; da ist man wenigstens wirklich gebunden –, dann kann das nur auf einer höheren Ebene passieren.

Ich will auch nicht sagen, dass man alle Detailregelungen, die jetzt in der LHO geregelt sind, in die Verfassung schreibt. Das ist völlig klar. In die Verfassung gehört aus meiner Sicht nur eine Reparatur des jetzigen 83, der ja da noch drinsteht und eine ganz andere Regelungsstruktur hat, nämlich nach wie vor von Investitionen ausgeht und eine konjunkturelle Störung fordert. Meine Sorge ist nur, wie gesagt, die Investitionen sind raus, die sind durchs Grundgesetz überlagert. Man könnte als Verfassungsgerichtshof auf die Idee kommen, zu sagen, nach der Landeshaushaltsordnung werden Kredite erlaubt, aber nach der Landesverfassung gibt es keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Wenn die Landeshaushaltsordnung nicht mit der Landesverfassung übereinstimmt, dann hat man an der Stelle ein Problem. Darauf wollte ich hinweisen. Wie gesagt, das hat nichts mit den Spielräumen zu tun.

Die zweite Frage, auch eher eine formale Frage, war, ob es jetzt mehr Klarheit in der Landeshaushaltsordnung gibt, auch mit den unterschiedlichen Ermächtigungen. Das würde ich so sehen, ja. Das liegt schlicht daran, weil die Landeshaushaltsordnung sich jetzt wieder stärker an das annähert, was früher war, nämlich eine sehr starke Parallele zum Haushaltsgrundsätzegesetz. Der 18 entspricht jetzt praktisch wieder dem 13 Haushaltsgrundsätzegesetz. Das ist schön, das ändert nichts an dem Inhalt der Regeln, aber das führt dazu, dass es eine größere Klarheit ist und die klare Trennung zwischen Deckungskrediten, Kassenkrediten, zwischen verschiedenen Verschuldungskomponenten. Das war in der letzten Regelung nach dem vierten Änderungsgesetz zugegebenermaßen etwas unübersichtlich, aber nichtsdestotrotz natürlich inhaltlich gar nicht so eine große Änderung.

Kurz zu den Konjunkturgeschichten: Ich bin kein Ökonom, deswegen kann ich zu Konjunkturzyklen relativ wenig sagen. Das einzige, was ich sagen kann, ist, dass, egal wie man es macht, das Problem wirklich nur ist, wo beginnt man und wie stark schlägt man aus. Das hatten Sie ja auch eben gesagt. Denn über die lange Zeit ist es immer symmetrisch auszugestalten, das heißt, es muss sich immer ausgleichen. Das ist ein ganz wesentlicher Punkt, und da gibt es sicherlich Spielräume. Man kann Konjunkturverfahren völlig anders gestalten, als es der Bund macht. Das führt aber dann nur dazu, dass man sozusagen zwei parallele Regelungen hat, denn die landesrechtliche Schuldenbremse ist ja nicht die einzige, sondern wir haben daneben die Regelung im Haushaltsgrundsätzegesetz, und dahinter steht das europäische Recht, das internationale Recht, der Fiskalpakt und der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Und der rechnet ohnehin nach eigenen Spielregeln. Da sind dann die Defizite anders berechnet, da sind dann finanzielle Transaktionen drin, da sind im Übrigen auch sämtliche Extrahaushalte drin und die Kommunen mit drin. Das heißt, je weiter man sich von diesem Konzept entfernt, desto mehr landet man in einer Struktur der Parallelrechnung.

Ganz kurz zu der Frage Kontrollkonto. Frau Rietzler hatte gesagt, zu niedrig, ich würde sagen, zu hoch. Das liegt wahrscheinlich auch an der unterschiedlichen Auffassung, wie groß man die Spielräume machen möchte. Ich glaube, das Kontrollkonto ist der falsche Ansatz, um Spielräume zu ermöglichen, weil das Kontrollkonto aus meiner Sicht eher Fehler beheben möchte, nämlich Verschuldungen, die eigentlich nicht zulässig waren, dann sozusagen über die Zeit zu strecken. Und da sehe ich, ehrlich gesagt, eine Gefahr, dass über das Kontrollkonto dann noch mehr Effekte eintreten, dass man den Konjunkturzyklus nicht zeitgerecht erfasst.

Thema „Spielräume allgemein“: Wir haben, glaube ich, wenn man sich mal überlegt, wo es nach dem Grundgesetz Spielräume gibt, zwei Punkte. Das eine ist gerade schon angesprochen worden, das sind die Sondervermögen, die Extrahaushalte, die Nebenhaushalte. Die sind im Grundgesetz überhaupt nicht geregelt. Im europäischen Recht sind sie geregelt. Da sind sie voll mit eingebunden wie die Kommunen. Da sie nicht geregelt sind im Grundgesetz, hat der Landesgesetzgeber hier eine große Freiheit. Im Moment sieht der Entwurf vor, Bau- und Liegenschaftsbetrieb ist draußen, alle bestehenden Sondervermögen sind draußen, alle neu errichteten sind drin. Das kann man so machen. Generell sollte man darauf hinweisen, dass diese Ausgliederung an Sondervermögen natürlich ein scheunengroßes Schlupfloch ist. Ob man das möchte, ist eine Frage. Wenn man es nicht möchte, wenn man Schlupflöcher schließen möchte, muss man eigentlich auch die Sondervermögen schließen. Das zweite Schlupfloch oder – je nach Sichtweise – der zweite Spielraum sind die Notsituationen. Es gibt Länder, die fassen die Notsituationen deutlich weiter, die nehmen auch Steuermindereinnahmen als Notsituationen. Das halte ich für nicht richtig, das halte ich sogar für verfassungswidrig, weil zum einen die Notsituation nach dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen ganz anders definiert ist – da gab es schon ein Verfahren – und weil zum anderen das Grundgesetz eine andere Vorstellung von den Notsituationen hat. Das bildet der jetzige Entwurf, glaube ich, ganz gut ab.

Letzter Punkt, die finanziellen Transaktionen: Ich weiß jetzt nicht mehr, wer es gefragt hat, aber ich habe sowieso ein bisschen gemischt. Auf der einen Seite gehören die finanziellen Transaktionen nicht in die Kameralistik rein, und die Kameralistik haben wir, wenn wir von Einnahmen aus Krediten sprechen. Auf der anderen Seite ist es völlig richtig, wenn man sagt, Privatisierungserlöse sollen das Ganze nicht irgendwie aushebeln, Privatisierungserlöse sollen da sich nicht auswirken. Deswegen wäre mein Vorschlag – das wäre eine ganz einfache Formulierung –, Einnahmen aus Privatisierungserlösen gelten als Einnahmen aus Krediten. Damit hätte man sozusagen das Problem gelöst, indem man die Privatisierungserlöse bewusst als kreditähnlich einstuft, im kameralistischen System bleibt und die andere Seite der finanziellen Transaktionen, nämlich die Ausgaben, die dann wie Investitionen wirken können, eben nicht berücksichtigt. Denn das ist – das ist ja gerade schon angesprochen worden – die große Kritik an den finanziellen Transaktionen. Wenn ich das innerhalb dieses kameralen Systems, Einnahmen aus Krediten, versuche, dann habe ich letztlich die Möglichkeit, Einnahmen aus Krediten, die dann rausgerechnet werden, an Sondermögen, an Extrahaushalte zu geben. Wenn ich das an eine Landeskapitalgesellschaft gebe, die sich um den Straßenbau kümmern soll, dann könnte ich eine Kapitalerhöhung bei

dieser Gesellschaft aus Landesschulden finanzieren. Dann müsste sich noch nicht einmal diese Gesellschaft finanzieren, die könnte ich aus Landessschulden finanzieren. Das wäre zulässig, weil das dann eine finanzielle Transaktion wäre, die nicht mitgerechnet würde. Deswegen wäre mein Petitum, sich nicht dieses Problem der finanziellen Transaktionen reinzuholen, weil wir eben auch nicht auf ein Defizit gucken, sondern auf Einnahmen gucken, und dann einfach das Problem da anzupacken, wo es besteht, nämlich zu sagen, Privatisierungserlöse sind Einnahmen aus Krediten. Dann ist überhaupt kein Anreiz mehr gegeben, zu privatisieren. Dann ist das sozusagen gleichgestellt.

**Dr. Katja Rietzler (IMK Hans-Böckler-Stiftung):** Das ist natürlich eine sehr umfassende Frage, ob die Spielräume ausreichen. Ich denke, man kann in der jetzigen Situation nur versuchen, die Spielräume so groß wie möglich zu machen und sie dann aber auch intelligent zu nutzen. Da kann man schnell eine Grundsatzdiskussion anfangen. Wir haben in Nordrhein-Westfalen das Problem, dass wir am Ende eines langen Aufschwungs noch immer nicht große Überschüsse im Haushalt haben. Das heißt, wir stehen vor der Situation, dass der Haushalt in NRW nach wie vor unterfinanziert ist und wir auch auf der Einnahmenseite zusätzliche Einnahmen brauchen würden, die wir aber jetzt nicht haben. Insofern kann man eigentlich nur versuchen, so viele Spielräume herauszuholen, wie es nur geht.

Es kommt aber auch nicht durch die Nutzung der Schuldenbremse, dass der Haushalt auskömmlich finanziert wäre. Achim Truger und ich haben mal eine Untersuchung dazu gemacht, ob die Schuldenbremse bisher eine Wirkung entfaltet hat. Hierzu haben wir Zeiträume verglichen vor der Schuldenbremse und seit Wirkung der Schuldenbremse. Dabei haben wir festgestellt, dass die Länder die stärkste Konsolidierung in den frühen 2.000ern hatten, als es noch keine Schuldenbremse gab. Die Folgen haben wir bis heute, nämlich dass wir unzureichendes Personal haben und jetzt zum Beispiel nicht investieren können, weil da keine Beamten sitzen. Ich glaube, man sollte ganz viel ganz anders gestalten. Da kann man auch über die Goldene Regel reden. Man kann auch, glaube ich, Regeln machen, wie man will, eine intelligente Finanzpolitik im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge ist halt nie garantiert.

Zu den Kommunen: Achim Truger – wir hatten es früher auch schon einmal vorgeschlagen – schlägt vor, auch den Konjunkturanteil zumindest dem Land zuzuschlagen, der für die Kommunen nach dem Bundesverfahren anfallen würde. Die Semielastizität ist auf jeden Fall sinnvoll. Das wird aber jetzt keinen großen Effekt haben. Man kann, wenn man stärker im Positiven Vorsorge treibt, in der konjunkturellen Hochphase möglicherweise Überschüsse aus guten Phasen für die Kommunen vorbehalten im Abschwung. Aber es führt kein Weg daran vorbei, das man da zusätzliche Mittel braucht, auch was die Kommunen angeht. Also, ich denke da immer noch an stärkere Bundesbeteiligungen an Sozialausgaben, was sehr zielgenau wirken würde. Die Schuldenbremse kann nicht alle Probleme lösen.

Dann zur Frage von Ihnen, ob ich für eine sehr lockere Ausgestaltung bin. In der Hochkonjunktur sehe ich es eher strenger und auch symmetrischer. Es geht einfach darum, sinnvolle Dinge zu ermöglichen. Da sehe ich zum einen, Investitionen zu ermöglichen,

und zum anderen, zu vermeiden, dass im konjunkturellen Abschwung, wenn sowieso Arbeitsplätze verlorengehen und Unternehmen Verluste machen, der Staat auch noch hinten anschiebt und noch hinterherstapelt und damit die Krise verschärft. Gerade in einem großen Land wie Nordrhein-Westfalen kann das wirklich eine negative Wirkung entfalten vom Haushalt ausgehend. Das sollte man vermeiden.

Ich hoffe, ich habe alle Fragen beantwortet.

**Andrea Arcais (DGB NRW):** Ob wir die Spielräume ausreichend finden, das sind ja unsere Fragezeichen. Ich glaube, ich habe das vorhin formuliert. Das können wir an dieser Stelle nicht beurteilen. Für uns stellt sich schon die Frage, ob das die richtige Konjunkturbereinigungsverfahren ist und ob die Frage der finanziellen Transaktionen doch ein Einfallstor für Privatisierungen bildet. Das sind Fragen, die für uns offen sind. Das können wir an dieser Stelle nicht beurteilen. Deswegen unsere politische Stellungnahme, dass wir, wenn wir schon mit der Schuldenbremse umgehen müssen, für einen größtmöglichen Handlungsspielraum staatlichen Handelns plädieren.

Ich will nur zum Thema „Investitionen“, wo wir eben die größte Notwendigkeit sehen, warum Handlungsspielraum notwendig ist, darauf hinweisen: Wenn das Strukturstärkungsgesetz Kohleregion, wo ungefähr 14 Milliarden Euro für Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen fürs Rheinische Revier vorgesehen sind, das derzeit im parlamentarischen Verfahren in der zweiten Lesung ist, vermutlich Anfang Januar/Februar verabschiedet wird, dann bedeutet das, weil es eine 90-%-Finanzierung ist, 10 % Landesmittel, die da rein müssen. Ich bezweifle nicht, dass die kommen werden, ich nenne das nur als ein Beispiel, wofür Handlungsspielraum notwendig ist.

Die Frage der Kommunen will ich dahingehend beantworten: Natürlich hat das zwei Ebenen, die eine ist die des politischen Willens, die Kommunen tatsächlich finanziell so auszustatten, wie es notwendig ist, damit sie entsprechend agieren können, aber gleichzeitig sich eben auch die Möglichkeit zu erhalten. Und da wäre eben eine der Möglichkeiten, im Rahmen der Schuldenbremse zu überlegen und das so zu gestalten, dass man eben Investitionen tatsächlich nicht mit einrechnet, um sich dadurch für sinnvolle finanziellen Möglichkeiten einen anderen Spielraum zu schaffen.

**Vorsitzender Martin Börschel:** Danke sehr.

Gibt es weitere Fragen aus dem Kreis der Abgeordneten an die Sachverständigen? – Herr Strotebeck, bitte.

**Herbert Strotebeck (AfD):** Ich habe nur eine kleine Nachfrage an Herrn Professor Dr. Tappe. Wir haben jetzt viel gehört über Spielräume usw. Wenn Spielräume ausgenutzt werden, dann besteht die Gefahr, dass es zu Meinungsverschiedenheiten kommt. Da ist die Frage, weil Sie hier für die rechtliche Beurteilung zuständig sind: Wie sieht es aus, wenn die Schuldenbremse nur in der Landeshaushaltsordnung verankert ist, und wie wäre es, wenn sie auch in der Landesverfassung verankert wäre? Wenn sie letzteres nicht ist, dann ist das doch eine erhebliche rechtliche Einschränkung für die Opposition, wenn ich das richtig sehe.

**Vorsitzender Martin Börschel:** Weitere Fragen aus dem Kreis der Abgeordneten sehe ich nicht. Dann bitte ich Professor Tappe um Beantwortung.

**Prof. Dr. Henning Tappe (Universität Trier):** Zunächst: Zuständig für die rechtliche Beurteilung bin nicht ich, sondern das sind die Gerichte. Aber das ist genau die Frage: Welches Gericht ist zuständig? Im Moment haben wir eine Regelung in der Landesverfassung, und die soll ja nicht angetastet werden. Art. 83 insbesondere Satz 2 der Landesverfassung ist Maßstab für den Verfassungsgerichtshof in Nordrhein-Westfalen in Münster. Das heißt, nach den üblichen Wegen über die Normenkontrolle, wie es früher auch schon öfters gelaufen ist, kann gegen das Haushaltsgesetz geklagt werden. Das ist kein Problem. Das bleibt auch so. Maßstab für den Verfassungsgerichtshof ist aber nicht die Landeshaushaltsordnung, und auch für kein anderes Gericht wäre Maßstab die Landeshaushaltsordnung, weil die nicht das Haushaltsgesetz prüfen können. Wir haben entweder die Möglichkeit, dass das Haushaltsgesetz geprüft wird. Das macht der Verfassungsgerichtshof. Der hat aber nur den Maßstab Verfassung und nicht den Maßstab Haushaltsordnung. Das bedeutet dann im Kern, dass das Haushaltsgesetz bezogen auf die Kreditgrenze in Münster nicht mehr überprüft werden kann, auch von keinem anderen nordrhein-westfälischen Gericht überprüft werden kann, sondern allerhöchstens vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden kann, wenn es so weit geht, dass bundesverfassungsrechtliche Regeln nicht eingehalten sind. Das wäre dann der Art. 109 Grundgesetz. Da haben wir aber gewisse Schwierigkeiten. Die erste Schwierigkeit ist, dass sozusagen das Land sich seiner Autonomie begibt. Man begibt sich in andere Hände, und das ist eigentlich vom Grundgesetz nicht gewollt. Das Grundgesetz möchte, dass die Regelungen in der Landesverfassung im Landesrecht geregelt sind, damit das Land autonom darüber entscheiden kann. Das halte ich für den richtigen Weg.

Kurz gesagt. Wir haben eine Regelung in der Verfassung. Die ist alt, das ist das Problem. Man kann in gewisser Weise Dinge reinlesen, man kann sagen, das hat man früher auch schon gemacht, dass man das, was im Grundgesetz steht, versucht, so weit es geht hineinzulesen in die jetzige Regel. Das habe ich in der Stellungnahme auch so ein bisschen versucht, zu erläutern. Aber es bleibt dabei, dass der Text der alte ist und die Landesverfassung der einzige Maßstab ist, den wir im Land hätten.

Ich hoffe, das beantwortet die Frage.

**Vorsitzender Martin Börschel:** Eine direkte Nachfrage von Herrn Strotebeck.

**Herbert Strotebeck (AfD):** Vielleicht habe ich mich ein bisschen kompliziert ausgedrückt. Eigentlich wollte ich nur wissen: Wer kann wann klagen?

**Prof. Dr. Henning Tappe (Universität Trier):** Ich möchte jetzt hier keine Klageverfahren initiieren, aber klagen können, so wie sonst auch üblich, gegen Gesetze im Wege der Normenkontrolle die Abgeordneten des Landtags. Das Quorum ist, glaube ich, ein Drittel der Abgeordneten, wenn ich es richtig im Kopf habe. Ein Drittel kann gegen

Gesetze Normenkontrolle erheben. Das ist für den Haushalt nicht anders als für jedes andere Gesetz. Maßstab muss dann halt die Landesverfassung sein.

**Vorsitzender Martin Börschel:** Herzlichen Dank. – Dann sind wir am Ende der heutigen Sachverständigenanhörung angelangt. Vielen Dank insbesondere an die vier Sachverständigen, die heute persönlich hier waren, aber auch an diejenigen, die eine schriftliche Stellungnahme eingereicht haben.

Wie das bei uns üblich ist, wird es von der heutigen Anhörung ein Wortprotokoll geben, sodass Sie selbst nachlesen können, wie Sie uns in Ton und Wort beraten haben. Zu einer nächsten Gelegenheit wird dann der Ausschuss für das Parlament die Schlüsse aus der Anhörung und dem gesetzgebenden Verfahren ziehen.

Vielen Dank für Ihr Hiersein, alles Gute, bis zum nächsten Mal.

## Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

### Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7318

am Donnerstag, dem 7. November 2019  
10.00 Uhr - ca. 13.00 Uhr, Raum E 3 D 01

## Tableau

Sachverständige/Verbände	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Prof. Dr. Achim Truger Professur für Sozioökonomie mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen am Institut für Sozioökonomie Duisburg	<b>keine Teilnahme</b>	<b>17/1993</b>
Professor Dr. Roland Döhrn RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Essen	<b>Prof. Dr. Roland Döhrn</b>	<b>17/1995</b>
Professor Dr. Hennig Tappe Universität Trier Trier	<b>Prof. Dr. Henning Tappe</b>	<b>17/1959</b>
IMK Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf	<b>Dr. Katja Rietzler Christoph Paetz</b>	<b>17/1994</b>
DGB NRW Düsseldorf	<b>Andrea Arcais</b>	<b>17/2001</b>
Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>keine Teilnahme</b>	<b>17/1977</b>

