



## **Verfassungskommission**

### **11. Sitzung (öffentlich)**

20. April 2015

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 16:00 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Marion Schmieder

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Themenkomplex III – Schuldenbremse**

**3**

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen angehört:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo)	Dr. Michael Thöne	16/2728	6, 23, 31
Institute for Monetary and Fi- nancial Stability Goethe-Universität Frankfurt House of Finance	Prof. Dr. Helmut Siekmann	16/2723	4, 17, 31
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsfors- chung	Prof. Dr. Roland Döhrn	-/--	7, 27, 32

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Prof. Dr. Gunter Dueck	Prof. Dr. Gunter Dueck	16/2711	10, 28, 33

Weitere Stellungnahme	
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Dr. Katja Rietzler, – verhindert –	16/2719

\* \* \*

### Themenkomplex III – Schuldenbremse

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine Damen und Herren, ich eröffne die 11. Sitzung der Verfassungskommission und darf Sie alle recht herzlich hier im Landtag Nordrhein-Westfalen willkommen heißen. Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten, die sachverständigen Mitglieder der Kommission sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung. Die kommunalen Spitzenverbände werden durch Herrn Dr. Klein vertreten. Ich freue mich auch, dass wieder eine Reihe von Zuschauerinnen und Zuschauern den Weg in die Verfassungskommission gefunden haben.

Wir sind auch bei dieser Sitzung draußen im Lande über den Livestream an den Bildschirmen präsent. Ich freue mich auch, wenn heute Vertreterinnen und Vertreter der Medien anwesend sind und berichten.

Ganz besonders darf ich unsere heutigen Sachverständigen begrüßen, die der Einladung gefolgt sind. Herzlich willkommen!

Die Einladung zur Sitzung ist der Kommission am 9. April 2015 zugegangen. Bezüglich der Tagesordnung liegen mir keine Änderungswünsche vor. – Das scheint auch weiterhin der Fall zu sein, sodass die Tagesordnung angenommen ist und wir mit unserem einzigen Tagesordnungspunkt beginnen können.

Wir werden uns heute wiederum mit dem Themenkomplex III unseres Arbeitsprogramms beschäftigen; das ist das Thema „Schuldenbremse“. Die heutige Anhörung ist auch ausdrücklich im Einsetzungsbeschluss der Verfassungskommission aufgeführt. Dort ist uns auferlegt worden, sowohl eine Anhörung zum Thema „Partizipation“ als auch zum Thema „Schuldenbremse“ durchzuführen.

Vorausgegangen ist bereits die Beratung von zwei Gutachten, die wir in der letzten Sitzung der Verfassungskommission hier durch die Gutachter vorgestellt bekommen anschließend diskutiert haben. Von daher gleich der Hinweis für unsere heutigen Sachverständigen: Es geht nicht so sehr darum, sich immer wieder auf diese beiden schon vorliegenden Gutachten zu beziehen, sondern in erster Linie darum, die eigene Stellungnahme zu präsentieren.

Es liegen wiederum Anregungen seitens der Bürgerinnen und Bürger vor, ebenso eine Zuschrift und Blog-Einträge. Das alles werden wir in der Auswertung des Korbes III mit berücksichtigen.

Erlauben Sie mir jetzt noch einige organisatorische Hinweise, die sich in erster Linie an die Herren Sachverständigen richten. Ich darf zunächst darauf hinweisen, dass sich Frau Dr. Rietzler vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung für heute entschuldigen musste. Sie ist leider verhindert. Frau Dr. Rietzler hat allerdings noch eine kurze Stellungnahme einreichen können. Diese Stellungnahme liegt zu-

sammen mit den anderen Stellungnahmen im hinteren Bereich des Sitzungssaales aus.

Überhaupt möchte ich mich ganz herzlich dafür bedanken, dass die Sachverständigen uns auch schon schriftlich Auskunft gegeben haben zu den Fragen, die in der Kommission gestellt wurden.

Die Sachverständigen sind bereits informiert worden, dass wir anfangen wollen mit einer Runde mündlicher Statements. Jeder Sachverständige wird circa 5 Minuten zur Verfügung haben, um noch einmal die wesentlichen Aussagen seiner Stellungnahme oder seiner jeweiligen Position hier vorstellen zu können. Anschließend wird es dann Fragerunden mit den Abgeordneten geben. Dazu werde ich gleich noch einen Strukturierungsvorschlag unterbreiten.

Wir beginnen also mit den mündlichen Statements und gehen dabei in der Abfolge der Sitzordnung vor, sodass wir bei Prof. Siekmann anfangen würden. Herr Prof. Siekmann, Sie haben das Wort.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, auch für die Einladung. Ich gehe davon aus, dass Sie meine schriftliche Stellungnahme kennen, die sich vor allen Dingen auf die weiteren Fragen der Abgeordneten bezieht und nicht primär auf die beiden fundierten Gutachten, die Herr Wieland und Herr Waldhoff erstellt haben.

Zunächst möchte ich vorweg noch einmal darauf hinweisen, dass nicht erst durch die Föderalismusreform eine Schuldenbremse eingeführt worden ist. Es gibt schon seit langer Zeit staatschuldenrechtliche Regelungen, die zumindest auch dazu dienen, eine übermäßige Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben zu verhindern.

Nun sind diese Regelungen, die es, wie gesagt, in der einen oder anderen Form schon seit sehr langer Zeit gibt, häufig nicht beachtet worden. Vor allen Dingen die vor der großen Haushaltsrechtsreform von 1967/69 und die vor der Reform von 2009 geltenden Vorschriften sind erschreckend häufig unterlaufen worden, zum Teil auch schlicht missachtet worden. Dazu gibt es eine große Zahl von Landesverfassungsgerichtsentscheidungen, auch in diesem Lande, die dies festgestellt haben. Das wirft eigentlich kein gutes Bild auf die Funktionsfähigkeit und die Treue aller Verfassungsorgane zur Verfassung.

Das hat letztlich dazu geführt, dass man versucht hat, diese Umgehungen oder zum Teil offenen Verfassungsbrüche für die Zukunft auszuschließen. Nur ist auch die neue Regelung insoweit schon deutlich klarer und schärfer gefasst. Allerdings gibt es immer noch Ansatzpunkte für Umgehungen und Durchlöcherungen.

Einigkeit besteht aber sowohl bei den Gutachtern als auch fast vollständig im Schrifttum darüber, dass die neue Regelung im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – vor allen Dingen Art. 109 Abs. 3 GG, aber auch Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz – unmittelbar geltendes Recht sind. Wenn also das Land nicht tätig wird, gilt die Regelung so, ohne Einschränkungen.

Allerdings hat der Verfassungsgeber bei der Föderalismusreform den Ländern einen gewissen Gestaltungsspielraum eröffnet. Dieser Spielraum kann ausgenutzt werden. Das setzt aber voraus – und das ist ganz klar –, dass das Land tätig wird. Die Gutachten besagen das, und auch nach meiner Ansicht ist es durchaus angezeigt, wenn man diese Spielräume ausnutzt.

Das Bestreben, das sich zumindest auch im Gutachten Wieland andeutet, man könne doch bestimmte Aufgaben, bestimmte Projekte weiterhin kreditfinanzieren, ist nicht unproblematisch; denn der Begriff der Investitionen, der in der alten Fassung vorkommt, hat leider zu sehr vielen Streitigkeiten und Unklarheiten geführt. Man kann ihn natürlich sinnvoll auslegen, das ist aber herrschend nicht geschehen.

Ich habe in meinen Veröffentlichungen versucht, den alten Begriff schon so auszulegen, dass wir da eine vernünftige Grenze haben; das ist aber nicht auf allgemeine Zustimmung gestoßen, sodass der Versuch, jetzt wieder – vielleicht durch die Hintertür – eine Kreditfinanzierung von Investitionsausgaben zuzulassen, eindeutig dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers widersprechen würde, so sinnvoll das sein mag.

Die alte Regelung war aus ökonomischer Sicht durchaus gut vertretbar, vielleicht sogar eine richtige Regelung, aber sie hatte eben diese Unterlaufens- und Ausweichmöglichkeiten, die dann auch übermäßig genutzt worden sind. Das wollte der Verfassungsgeber beseitigen.

Die implizite Staatsverschuldung ist nur am Rande angesprochen worden. Sie ist aber ein großes Problem, vor allen Dingen auf Bundesebene. Sie ist zum Teil versteckt bei den Sozialversicherungsträgern, aber möglicherweise auch in Pensionslasten des Landes. Von der jetzigen Regelung ist sie nach meiner Auffassung nicht erfasst; sie stellt aber ein großes Problem in der Zukunft dar.

Das ist auch mit der Frage verbunden, welche Regelungen wir insgesamt für die rechtsfähigen Einrichtungen treffen. Die rechtsfähigen Einrichtungen können auch ein erhebliches Problem für die Landesfinanzen darstellen, allerdings sind sie nach dem Wortlaut und dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht erfasst.

Mittelbar – und das schlägt auch Herr Waldhoff in seinem Gutachten vor – ist allerdings deren Verschuldung über Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz, nämlich über die Bindung an die Staatsschuldenregelungen des Primärrechts der EU, doch gegeben, weil das EU-Recht nicht in die Interna eines Bundesstaates schaut, sondern nur die Gesamtverschuldung vor Augen hat. Dazu zählen natürlich auch Kommunalkörperschaften und sonstige Anstalten des öffentlichen Rechts oder auch juristische Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dieses Problem muss gelöst werden.

Schließlich noch eine Bemerkung zum Buchungsstil, der beim Gutachten Wieland eine erhebliche Rolle spielt. Auch die erste Frage auf Ihrer Frageliste – Kameralistik oder Doppik? – bezieht sich darauf. Da sehe ich in der Tat keine größeren Probleme, wenn man das zweckgerecht anwendet und sich auch die Begrifflichkeit vor Augen hält, nämlich auf der einen Seite Einzahlungen, Einnahmen, Ertrag und auf der Ge-

genseite eben Auszahlungen und Aufwand. Dann kann man da eine entsprechend gängige Abgrenzung finden, die dem Anliegen der Regelung gerecht wird.

Es kommt letztlich nicht darauf an, ob man nun nach doppischem Buchungsstil verfährt oder nach kameralistischer Buchführung. Da gibt es verschiedene Versionen, zum Beispiel die erweiterte Kameralistik. Das sehe ich letztlich nicht als ein Problem an. – Vielen Dank.

**Dr. Michael Thöne (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung. Es freut mich, wieder einmal hier sein zu können. Ich habe kurz nachgezählt: Es ist tatsächlich die vierte Anhörung zur Schuldenbremse, die ich in diesem Hause mitmachen darf. Die erste Anhörung fand im September 2009 statt. Seitdem ist viel passiert.

Mit Blick auf das, worüber wir heute sprechen, ist glücklicherweise auch in der Forschung viel passiert. Wir sind heute auf einem sehr viel besseren Stand, über die Fragen, die uns interessieren, sprechen zu können – auch wenn wir, wie wir sehen werden, bei Weitem noch nicht alle Fragen gut beantworten können.

Zunächst einmal: Ich werde Ihnen jetzt nicht meine Stellungnahme in Schnellform referieren, denn manche Dinge sind sehr detailliert. Im Zweifelsfall können wir nachher noch darüber sprechen. Ich möchte nur – weil ich der erste Ökonom bin, der jetzt reden wird – kurz den Kontext aufzeigen, wie sich das Ganze aus finanzwissenschaftlicher Sicht darstellt.

Viele Finanzwissenschaftler, wenn auch nicht alle, halten eine Schuldenbremse tatsächlich für sehr notwendig, mit Blick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, ebenso wie der langfristigen Tragfähigkeit Deutschlands und der deutschen Finanzpolitik im Allgemeinen.

Ich halte sie aber nur für einen notwendigen Schritt. Wenn man sich jetzt entscheidet, wie man die Schuldenbremse in der Verfassung oder auch einfachgesetzlich ausgestalten will, halte ich es für sehr hilfreich und in gewisser Weise auch für notwendig, sich zu orientieren, was das ganze Spektrum nachhaltiger Finanzpolitik eigentlich von uns verlangt. Darin ist der strukturelle Haushaltsausgleich – denn das ist es ja, was die Schuldenbremse will – nur ein Teil. Dazu gehört als Schlagwort die aktuelle, aber eigentlich schon seit längerer Zeit hochkochende Diskussion um die zunehmende Infrastrukturlücke. Die Frage ist nicht nur, wie man den Nachhang stopft, sondern wie man langfristig dafür sorgt, dass das nicht wieder vorkommt.

Die auch noch nicht gänzlich befriedigend gelöste Frage der impliziten Schulden, die nicht zwingend in Form einer Schuldenbremse geklärt werden muss, die aber in einer nachhaltigen Finanzpolitik gerade für ein westdeutsches Bundesland eine Riesenfrage ist, und die etwas breiter aufgestellte Frage nach Zukunftsinvestitionen in einem Land im starken demografischen Wandel in Richtung Bildung und Strukturwandel – das alles sind Fragen, die im Kontext einer nachhaltigen Finanzpolitik sehr wichtig sind.

Hier muss die Schuldenbremse eine zentrale Rolle spielen. Wir müssen wissen, wie sich das Ganze im Gesamtkontext darstellt. Ich denke, man muss bei der Gestaltung

der Schuldenbremse besonders darauf achten, dass sie mit den sonstigen Anforderungen, die eine nachhaltige Finanzpolitik an uns stellt, kompatibel ist, selbst wenn sie nicht alles erfüllen sollte.

Im Zusammenhang mit der Kompatibilität ist die Frage der Doppik deutlich wichtiger, als wir uns das bislang vorgestellt haben. Ich stimme völlig mit Herrn Prof. Siekmann überein, dass man eine Übersetzungsleistung bisheriger kameralistischer Begrifflichkeiten in doppische Begrifflichkeiten einigermaßen hinbekommen kann, sodass das in einer doppischen Welt – in der wir auf Landesebene voraussichtlich 2020 schon sein werden, wenn alles so umgesetzt wird, wie es gegenwärtig geplant wird – funktionieren kann.

Die Frage ist nur: Reicht das aus? Denn für alle, die auf kommunaler Ebene mit den Anforderungen an eine Doppik und dem nachhaltigen Ausgleich eines doppischen Haushalts, das heißt eines Haushalts, der ohne Eigenkapitalverzehr auskommt – eine große Herausforderung für viele Kommunen in Nordrhein-Westfalen –, befasst sind, bedeutet ein solcher Haushaltsausgleich sachlich und fachlich schon etwas anderes als ein rein kameraler Haushaltsausgleich.

Das heißt nicht, dass man sich zwingend eine solch weitergehende Formel in die Verfassung schreiben muss. Es ist sehr sinnvoll, im Vorfeld klar zu wissen: Wo liegen die Kompatibilitäten und die Inkompatibilitäten dieser Konzepte, die dahinterstehen? Das ist wichtig für die kommunale Seite, weil die kommunale Seite – das ist in den Gutachten auch von rechtlicher Seite klar geworden; die ökonomische Literatur betont das ebenfalls – immer in der Gefahr ist, dann als Schlupfloch genutzt zu werden, wenn es auf Landesebene mit der Schuldenbremse nicht mehr klappt.

Das heißt, man muss sie schützen. Dieser Schutz gelingt dann besser, wenn beide Ebenen a) in der gleichen Weise buchen und b) beide ein gleiches Verständnis von dem haben, was nachhaltige Finanzpolitik bedeutet. Die Doppik hätte, wenn man sich für die Kompatibilität entscheidet, auch noch den zusätzlichen Vorteil für Kommunen und Landesebene innerhalb der Schuldenbremse, dass nicht mehr so leicht die Investitionen und die Notwendigkeit, den Landeshaushalt langfristig zu konsolidieren – das heißt, die Schulden zu stoppen oder womöglich abzubauen –, gegeneinander ausgespielt würden. Denn wir sehen in der doppischen Rechnung, dass dies beides Anforderungen sind, die leider nebeneinander stehen und kumulativ zu bewerten sind.

Dabei möchte ich es belassen, sonst kommen wir zu sehr in die Details. Dafür haben wir später noch Zeit. – Danke schön.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI für Wirtschaftsforschung):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich muss mich zunächst entschuldigen, dass wir als einzige Gutachter keine Stellungnahme vorab gegeben haben. Das hat sich leider bei uns mit anderen Projekten überschritten, sodass wir dazu nicht mehr in der Lage waren.

Ich stimme vielem von dem zu, was meine beiden Vorredner gesagt haben. Einen Aspekt möchte ich herausgreifen, der, glaube ich, für die praktische Anwendung der Schuldenbremse von sehr großer Bedeutung ist. Man wundert sich als Ökonom et-

was, dass ein struktureller Haushaltsausgleich es bis ins Grundgesetz geschafft hat, weil ein struktureller Budgetsaldo doch eine Größe ist, die einer mathematischen Raffinationsleistung gebraucht, um so etwas herzustellen. Das muss man ganz ehrlich einmal sagen.

Die Frage, woran ein solch struktureller Ausgleich überhaupt gemessen werden soll, ist schon nicht unproblematisch. Ein Problem der alten Golden Rule – dass Kredite aufgenommen werden dürfen zur Finanzierung von Investitionen – war, dass das gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht sehr unscharf definiert war. Das heißt, man hat eigentlich immer irgendeinen Grund gefunden; mal war die Arbeitslosigkeit zu hoch, mal hielt man das Wachstum für zu niedrig, um eine solche Situation des Ungleichgewichts auszurufen und dann Schulden zu machen, die über die Investitionen hinausgingen. Das war alles sehr unklar. Mit dem strukturellen Budgetsaldo hat man dort eine Begrifflichkeit gefunden – inwieweit das immer eine klare Begrifflichkeit ist, sei einmal dahingestellt.

Wenn man sich ansieht, was in anderen Landesverfassungen bzw. in Landeshaushaltsordnungen festgelegt ist, dann findet man eigentlich zwei grundsätzliche Überlegungen. Das eine ist, dass man im Prinzip von der makroökonomischen Seite, von der gesamtwirtschaftlichen Seite kommt und den strukturellen Budgetsaldo, wie er auf Bundesebene existiert, auf die Haushaltsebene herunterbricht. Das wäre das sogenannte aggregierte Quotierungsverfahren.

Es gibt einen zweiten Ansatz, und eine Reihe von Ländern verfahren so: Sie gehen etwas einfacher vor und leiten im Prinzip Unterauslastung/Überauslastung der Produktionskapazität an Abweichungen von der trendmäßigen Entwicklung der Steuereinnahmen ab. Auf Landesebene spricht einiges dafür, weil man dort sicherlich nicht in der Lage ist, ohne Weiteres landespezifische Konjunkturen oder sonst etwas festzustellen.

Ein Problem all dieser Verfahren – da gibt es auch keine Vorteile bei dem einen oder anderen – besteht darin, dass sie mit einer sehr großen Messunschärfe verbunden sind. Wir wenden beispielsweise das EU-Verfahren zur Berechnung des Produktionspotenzials und daraus die Ableitungen struktureller Budgetseiten im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose seit 2008 an. Es ist durchaus so, dass diese Verfahren den Endwert-Bias, der in einigen Gutachten genannt wird, nicht so ganz vermeiden können.

Das heißt, wir tendieren dazu, im Anschluss an eine konjunkturell sehr gute Situation das Produktionspotenzial sehr hoch einzuschätzen und dadurch den strukturellen Budgetsaldo zu überschätzen bzw. die konjunkturelle Komponente zu unterschätzen. Nach schlechten Jahren stellt sich das genau umgekehrt dar.

Ich möchte auch sagen: Das Problem bekommen Sie mit keinem Verfahren in den Griff. Nehmen Sie beispielsweise die Regelung in der Landesverfassung Rheinland-Pfalz, wo das Ganze aus einem Steuertrend über acht Jahre ableitet wird – acht Jahre bei Jahreswerten halte ich schon für sehr mutig, um da überhaupt einen Trend zu berechnen. Wenn man dann davon ausgeht, dass der Konjunkturzyklus vielleicht mal nicht acht Jahre, sondern kürzer oder länger ist, dann kann man sehr leicht fallende

oder steigende Trends erzeugen, ohne dass das irgendeine ökonomische Bedeutung hätte. Von daher ist das immer sehr problematisch.

Aus unserer Sicht sprechen eigentlich drei Gründe dafür, weshalb man sich auch in Nordrhein-Westfalen für das aggregierte Quotierungsverfahren entscheiden sollte.

Erster Grund. Man befindet sich hier auf einem methodischen Gebiet, das sehr stark in der Diskussion ist, das zudem ständig evaluiert und weiterentwickelt wird. Wenn man dabei an das sogenannte EU-Verfahren anknüpft, wie es auch im Bund angewendet wird, ist das auf der einen Seite sicherlich nicht immer so ganz transparent, aber auf der anderen Seite ist es ein Verfahren, das ständig überprüft wird.

Zweiter Grund. Man ist konsistent mit der Umsetzung beim Bund. Bei diesem Verfahren stützt man sich im Wesentlichen auch auf die Mittelfristprojektion beim Bund, die die Vorgabe für die Steuerschätzung ist, die auch die Vorgabe für die Schätzung der Einnahmen auf Landesebene ist. Von daher ist man in einem konsistenten System.

Dritter Grund. Dieses Verfahren kann nicht einfach willkürlich von einer Bundesregierung oder wem auch immer vorgegeben werden. Vielmehr ist es ein Verfahren, das einer ständigen kritischen Überprüfung unterliegt, zum einen seitens der EU, zum anderen im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose durch die Wirtschaftsforschungsinstitute. Dort ist man angehalten, genau dieses Verfahren anzuwenden, aber auch zu kommentieren und auf dessen Schwächen einzugehen.

Was ich mir vorstellen könnte – und da gibt es in der Anwendung in den Ländern schon Beispiele –: dass man dort zweigeteilt vorgeht. Das eine ist, dass man sich in der Planungsphase auf das aggregierte Quotierungsverfahren stützt, weil das die Vorgaben für die Planung liefert. Das andere ist, dass man in der Ex-post-Phase, also wenn das Haushaltsjahr vorüber ist, im Nachhinein Bestand nehmen muss: Inwieweit haben wir das Ziel erreicht? Worauf sind die Haushaltsverfehlungen zurückzuführen?

Dann kann man möglicherweise mit einfachen trendmäßigen Entwicklungen der Steuereinnahmen arbeiten – so wird es beispielsweise in Hessen geregelt –, weil man im Nachhinein nichts mehr an den Planungen ändern kann und auch Änderungen, die beispielsweise bei der Einschätzung der strukturellen Salden vorliegen, nicht mehr im Nachhinein in Haushaltsplänen umsetzen kann. Solche Hybridformen könnte man sich durchaus vorstellen.

Was ich noch einmal unterstreichen möchte: Es ist, glaube ich, ziemlich wichtig, dass man eine klare, transparente und nachvollziehbare Regel findet. Man sollte möglichst keine Regeln anwenden, bei denen ein sehr großer Gestaltungsspielraum besteht, wo man beispielsweise sagt: Über welche Jahre betrachten wir irgendwelche Trends? Wie berechnen wir in diesen Trends Sonderfaktoren? – Das öffnet wieder einer Entwicklung Tür und Tor, bei der man immer Gründe finden kann, warum man im Moment gerade nicht konsolidieren will.

So viel zum Eingangsstatement, um damit einen Aspekt herauszugreifen, der von meinen Vorrednern nicht so ausgeleuchtet wurde.

**Prof. Dr. Gunter Dueck:** Ich bin kein Finanzwissenschaftler, kein Jurist und auch kein Ökonom, sondern ich komme aus dem Management und würde das Ganze eher aus der unternehmerischen Perspektive betrachten wollen. Da sieht das ein bisschen anders aus und hat eine andere Couleur.

Wenn ich mir als Unternehmer eine Schuldenbremse auferlegen würde, würde das bedeuten: Du darfst nicht bankrottgehen. – Das ist aber kein vernünftiges Unternehmensziel. Wenn ich einem Schüler eine Grenze für das Bestehen einer Prüfung setze, dann heißt das: Du musst mindestens mit Vier minus abschneiden. – Das ist aber kein vernünftiges Ziel, und das gehört für mich auch nicht in die Verfassung. Dort würde ich eher Gebote sehen, wie zum Beispiel, dass man gesund wirtschaften soll oder dass man gesunde Finanzen haben soll. In der Verfassung sollte stehen: Das Land sollte möglichst gar keine Schulden machen und darf in Ausnahmesituationen darüber hinausgehen. – Das wäre dann ein Ziel.

So wie das Ziel derzeit formuliert ist – dass man höchstens 60 % des Inlandsprodukts als Schulden haben darf –, führt das dazu, dass man sich im Grunde genommen immer nur an der Grenze bewegt und wie ein Vier-minus-Schüler immer bei Vier minus bleibt. Nur sehr wenige Leute schaffen in der Schule einen Wechsel; die meisten sind entweder nur gut oder immer Vier minus. Im Grunde würde die ganze Diskussion über die Schuldenbremse einen Unternehmer immer auf diese Nullgrenze oder die Bestehensgrenze fixieren, und da bleibt er dann lebenslang dran.

Es gibt andere Gesetze wie die Straßenverkehrsordnung, da heißt es gleich in § 1: Du sollst keinen Quatsch machen, und du sollst vorsichtig fahren. – Solch ein grundsätzliches Ziel würde ich eher in die Verfassung setzen als so etwas wie: Man darf nicht unsolide wirtschaften. – Ich würde lieber einen Passus nehmen wie: Man soll solide wirtschaften.

Von der Politik wird immer beklagt, dass sie keinen Handlungsspielraum habe. Die Politik kann überhaupt nicht agieren, wenn sie sich ständig an der Bestehensgrenze bewegt, so wie Vier-minus-Schüler immer sagen, sie könnten nichts tun, weil sie gerade die nächste Klassenarbeit bestehen müssen. Man befindet sich immer am Rande des Existenzminimums

Im Grunde hören wir die ganze Zeit über: Man hat keinen Handlungsspielraum, zum Beispiel so etwas wie Internetausbau oder neue Infrastrukturen aufzufangen. Das sind immer ganz neue Welten, die sich da eröffnen, die man aber eigentlich als fähiger Mensch nebenbei erledigen können sollte. Wenn man gar keine Schulden hätte, hätte man Handlungsspielraum en masse. Wenn man das Ziel hätte, die Schulden wirklich abzubauen, könnte man zwischendurch auch mal wieder mehr machen; dann würde sich im Prinzip diese Frage gar nicht stellen. So würde man das unternehmerisch sehen.

Grundsätzlich: Wahrscheinlich kriege ich jetzt von allen Ökonomen hier im Raum einen drauf, aber ich glaube, diese revolutionäre Entwicklung des Internets führt dazu, dass wir wahrscheinlich nicht acht Jahre lange Konjunkturzyklen haben. Es gibt kein Auf und Ab, sondern es kracht an allen Ecken und Enden. Heute stand in der „WirtschaftsWoche“: Siemens ist krank, VW hängt in den Seilen.

Sie kennen es vielleicht aus Nordrhein-Westfalen von RWE und von E.ON, dass ganze Branchen dran glauben müssen. Die hochgelobten Banken machen einen Kopftaucher, und andere Branchen wie Google, SAP gehen hoch. Da gibt es nicht mehr ein konjunkturelles Auf und Ab, das man vernünftig schätzen kann, sondern man hat ein relativ chaotisches Durcheinander von verschiedenen Industriezweigen. Das muss man irgendwo managen.

Ich sehe aber nicht, dass man das durch Schuldenbremsen oder durch Finanzen managen kann, sondern man muss sich jetzt Gedanken machen: Wie komme ich zu neuen guten Industriezweigen, und wie schaffe ich es, die alten vernünftig zu beruhigen? Das ist eine eher inhaltliche Aufgabe und nicht so sehr eine der Finanzen oder der Ökonomie. Da muss man wahrscheinlich in der Politik echt mal arbeiten und in die Inhalte eingreifen.

Ich komme zu den praktischen Auswirkungen. Ich habe schon gesagt: Praktisch wird man immer an irgendwelchen Grenzen gemessen. Gestern habe ich gelesen, dass sich Herr Schäuble unmutig geäußert hat, weil er jetzt plötzlich wieder Geld hat. Er hat gesagt, dass er von den Ökonomen wieder mehrere Vorschläge bekommt. Der eine ist, die Steuern zu senken; der andere ist, die Schulden abzubauen. Wieder andere wollen das Kindergeld erhöhen usw.

Ein normaler Finanzminister würde in dieser Situation, wo es uns richtig gut geht – wir sind in einem Konjunkturhoch, die Wachstumsaussichten werden dauernd nach oben korrigiert – vielleicht sagen: Das ist alles schön, und jetzt könnte man ja die Schulden senken. Das tut aber keiner, sondern man muss sich jetzt wieder mit Steuererhöhungswünschen herumschlagen. Das ist die normale Praxis, und ich sehe da gar keinen Effekt von irgendwelchen Schuldenbremsen, weil das Geld sofort wieder von irgendwelchen Lobbys weggefordert wird.

Das Schlimme an der ganzen Geschichte ist – das sehe ich in allen Unternehmen, in die ich bislang als Berater hineingeschaut habe –: Wenn es zu harte Schuldenbremsen gibt – wenn man also kein Geld und keinen Handlungsspielraum hat und trotzdem etwas tun muss –, dann werden alle Modernisierungen, Innovationen und alles Nachhaltige einfach aufgeschoben. Dann kann man eben die angestellten Lehrer nicht richtig bezahlen, das Pflegepersonal ebenso wenig, und die Frauen bekommen weiterhin 20 % weniger Gehalt. Das lässt man alles so schleifen.

Die Brücken in Nordrhein-Westfalen, hört man, sind ziemlich renovierungsbedürftig, die Infrastruktur des Internets wird nicht richtig aufgebaut, bei der Bahn werden Weichen gestohlen oder es gibt dauernd irgendwelche Störungen in den Betriebsabläufen. All die Infrastrukturen wie Wohnungen oder Modernisierungsmaßnahmen lässt man schleifen. Es wäre sehr interessant, einfach mal die Werte festzustellen, wie viele indirekte Schulden ein Land eigentlich hat, indem es notwendige Infrastrukturmaßnahmen nicht berücksichtigt. Was ist sozusagen der Schuldenwert der Schlaglöcher oder der nicht renovierten Brücken? Wie viel ist das eigentlich? Kann man das vielleicht einfach den Schulden zuschlagen? Das wäre die Frage.

Dann noch etwas zum größten Infrastrukturproblem. So langsam nimmt man es wahr. Ich habe da schon seit 2002 immer wieder die weiße Flagge gehisst. Ich wollte

mal ein Buch schreiben, da hat der Verlag dann den Titel ein bisschen geändert. Das sollte heißen: Deutschland soll sich einen neuen Job suchen.

Die Vorhersage ist, dass die Hälfte der Deutschen sich einen neuen Beruf aussuchen darf. Mit dieser Revolution werden wir es in den nächsten Jahren zu tun haben. Das wird jetzt so ein bisschen als Witz durch die Zeitungen getrieben. Man kann online in der „Süddeutschen Zeitung“ oder in der „Welt“ seinen Beruf anklicken und so fragen, ob der Beruf ausstirbt und mit welcher Wahrscheinlichkeit er das tut.

Ich nenne Ihnen als Vorgeschmack ein einziges kleines Beispiel, dann können Sie sehen, dass die Zahl von 50 % vielleicht sogar etwas niedrig ist. Stellen Sie sich vor: Wenn wir so etwas Sinnvolles machten wie alle Privatautos abzuschaffen und nur selbstfahrende Taxis von Google haben werden, und jeder Mensch bekommt 24.000 Kilometer von der Sozialhilfe umsonst und darf sagen: Fahr mich zum Aldi, fahr mich nach Hause, fahr mich zur nächsten Party.

Dann werden die Autos sehr gut ausgenutzt sein, weil man keine parkenden Autos mehr benötigt. Man bräuchte nur noch ein Sechstel der bisherigen Autos. Ich habe mal nachgerechnet: In meinem Auto sitze ich fahrend nur ungefähr 6 % der Tageszeit und nachts gar nicht. Wenn Sie einmal für sich ausrechnen, wie lange Sie tatsächlich im Auto fahren, dann kommt dabei heraus, dass Ihre Nutzung des Pkw bei vielleicht 5 % liegt. Und wenn man diese Zahl durch selbstfahrende Taxis auf vielleicht 40 % anhebt, dann kommt raus, dass wir nur noch ein Achtel der Autos von heute brauchen.

Können Sie sich ein solches Deutschland in 20 Jahren vorstellen? Wir brauchen keine Autos mehr, keine Autoindustrie, keine Parkhäuser, keinen Verkehrspolizisten, keine Radarkontrollen, keine Blitzmarathons.

(Heiterkeit)

Ich kann Ihnen ganze Berufszweige nennen, die irgendwie gefährdet sind und den Bach runtergehen. Es gibt Voraussagen, dass es vielleicht zu sozialen Unruhen kommen wird oder dass man die Wahlen mit Hartz-IV-Empfängern gewinnen kann. Vielleicht sollte ich jetzt nicht eine Viertelstunde lang Vorlesung halten, aber man sollte das Ganze durchaus ernst nehmen. Auf dieses Szenario bereitet sich niemand vor, ich sehe es zumindest nicht. Die Zeitungen fangen jetzt damit an, ein bisschen darüber zu flachsen, dass zukünftig viele Berufe aussterben, aber so richtig ernst nimmt das keiner. Aber: In Deutschland hängen 30 % der Arbeitsplätze an der Automobilindustrie.

Ein letztes Beispiel. Früher sind die Ingenieure, wenn ein Windrad kaputt war oder ein Stellwerk nicht mehr funktionierte, an den jeweiligen Ort gereist. Heute setzt man einfach einen Postboten mit einer Google-Brille da hin. Dann sagt ihm über die Schulter per Computer ein Experte aus Indien: Du musst das rote Teil abschrauben und das grüne Teil wieder drauf, das wir dir mitgegeben haben.

Da müssen nicht mehr die Superexperten hinfahren. Ein Superexperte kann dann fünfmal oder zehnmal mehr Reparaturen vornehmen, als er es vorher konnte, weil er besser ausgenutzt wird. Das kann er dann per Internet machen. Ich kann Ihnen

stundenlang solche Berufe nennen, wo Leute ihr Fachkönnen viel konzentrierter und vielleicht dreimal effektiver anbringen als heute.

Auf diese Welt ist niemand vorbereitet. Die Leute sagen immer, es entstünden neue Berufe. Ich habe es selber miterlebt: Ich komme von einem kleinen Bauernhof, in der Gemeinde gab es rund 400 Einwohner. Damals in den 60er-Jahren sind praktisch alle Berufe weggefallen, und in Niedersachsen sind die Leute dann in die Automobilindustrie zu VW gegangen.

Ich habe das also schon einmal mitgemacht. Damals aber gab es die Automobilindustrie, den Straßenbau und den Autobahnbau und damit Arbeit in Hülle und Fülle. Die aber sehe ich im Augenblick nicht. Ich sehe auch nicht, dass es da einen Ausgleich gibt. – Ich belasse es einmal bei diesen Beispielen.

Was ich für sehr wichtig halte: Wenn man überhaupt über eine Schuldenbremse und über diese finanziellen Dinge redet, dann würde ich eine Balanced Scorecard – so heißt das in den Unternehmen – einführen. Da sagt man ganz transparent: Wie ist der Zustand der Straßen? Wie ist der Zustand der Schienen? Wie ist der Zustand der öffentlichen Gebäude? Wie sieht es aus mit den Flüssen und mit allem, was das Land in seiner Obhut hat? Wo stehen wir eigentlich?

Sonst kann man mit den Schuldenbremsen hin und her schieben, was man auch will. Ich bin lange genug in Unternehmen gewesen und weiß, dass man immer Gründe findet, irgendetwas schleifen zu lassen, um so noch Geld aus etwas herauszupressen. Das passiert heute, und davor wollte ich warnen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herzlichen Dank. – Damit haben wir die Statements gehört und kommen jetzt zu den Fragen, die die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten stellen.

Ich hatte Ihnen gesagt, dass ich dazu noch einen Strukturierungsversuch unternehmen wollte. Das Thema ist äußerst komplex; viele Aspekte sind schon angesprochen worden. Ich möchte Ihnen vorschlagen, dass wir uns in einer ersten Runde auf die Ausgestaltung der Schuldenbremse konzentrieren. Dazu sind schon Themen angesprochen worden wie die Kameralistik und die Doppik. Hierher gehört auch ein Thema, das eher in den Gutachten eine Rolle gespielt hat, nämlich die Ausgleichskonten. Das wäre eine erste Runde.

Für die zweite Runde schlage ich Ihnen vor, dass wir uns auf die Auswirkungen der Schuldenbremse konzentrieren. Hierzu würden die Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung gehören, aber auch die Auswirkungen, die von den möglichen Sanktionen im Zusammenhang mit einer Schuldenbremse ausgehen. Dann hätten wir das Ganze ein bisschen strukturiert.

Wenn Sie damit einverstanden sind, eröffne ich jetzt die erste Fragerunde. Bitte schön.

**Martin Börschel (SPD):** Ich werde versuchen, mich in meinen vier Fragestellungen an Ihrem Strukturvorschlag zu orientieren. Sollte mir das im Einzelfall nicht gelingen, bitte ich Sie, die Frage einfach zurückzustellen für die zweite Runde.

Zunächst vonseiten der SPD-Fraktion ganz herzlichen Dank, sowohl an alle heute anwesenden Sachverständigen als auch an die erkrankte Sachverständige. Sie alle haben uns wertvolle Hinweise für unsere Arbeit gegeben und wie wir uns weiter strukturieren können.

Ich finde ganz bemerkenswert, was Herr Dr. Thöne gesagt hat. Er rekurrierte auf seine insgesamt vier Befassungen innerhalb von Sachverständigenanhörungen zu diesem Thema. Wenn ich mich nicht ganz falsch erinnere, müsste ich eigentlich bei allen dabei gewesen sei. Ich meine es wirklich frei von jedem Zynismus und frei von jeder Ironie: Wenn Sie sagen, dass über eine solch lange Phase von Befassungen – insgesamt sechs Jahre – sich sowohl in der Wissenschaft wie auch in der politischen Bewertung von Themenstellungen Entwicklungen ergeben haben können, die zu einer Veränderung von Betrachtungsweisen führen, finde ich das erstens in der Sache sehr richtig und zweitens durchaus nobel, das so anzuerkennen.

Ich wiederhole mich: Es ist im Ergebnis nach meiner Überzeugung richtig gewesen, dass Nordrhein-Westfalen nicht sofort irgendeine Regelung in Kraft gesetzt hat, sondern ein bisschen geschaut hat, was andere Länder machen und wie sich die rechtswissenschaftliche sowie die finanzwissenschaftliche Betrachtung entwickelt. Dabei helfen Sie uns heute. Dafür vielen Dank.

Das bringt mich zu insgesamt vier Fragekomplexen.

Erstens: Schutz der Kommunen. Einige Sachverständige haben dies in ihren schriftlichen Stellungnahmen notiert. Es ist kein Geheimnis, dass es zumindest für unsere Seite außerordentlich wichtig, geradezu zwingend ist, den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung und der kommunalen Entscheidungsfreiheit als Kernelement in der landesseitigen Ausgestaltung mit zu berücksichtigen.

Mir ist bei Herrn Prof. Siekmann aufgefallen, dass Sie das Thema „Einbeziehung der Kommunen“ eher rein technisch wertend aufgegriffen haben, nach dem Motto: Sind die kommunalen Finanzen Bestandteil der landesgesetzlichen Schuldenregel – ja oder nein? – Herzlichen Dank dafür. Ich würde mich im Zusammenhang mit einer De-lege-ferenda-Aufgabe dafür interessieren, wie wir den Schutz der Kommunen garantieren. Da wäre ich sowohl Ihnen, Herr Prof. Siekmann, als auch Ihnen, Herr Prof. Döhm und Herr Dr. Thöne, dankbar, wenn Sie uns dazu noch ergänzende Ausführungen machen könnten.

Zweitens. Diese Frage geht an Herrn Prof. Siekmann, aber wenn andere Sachverständige auch darauf antworten können, bin ich dankbar. Noch einmal zum Unterschied zwischen Haushalt und Haushaltsvollzug: In Ihrem Gutachten, Herr Prof. Siekmann – mit allem Verlaub –, konstatieren Sie eher als dass Sie begründen, dass aus Ihrer Sicht zwischen Haushalt und Haushaltsvollzug kein Unterschied zu machen sei.

Wie sehen Sie es denn, dass der Verfassungsgesetzgeber auf Bundesebene offensichtlich in Art. 115 Abs. 2 GG und Art. 109 Abs. 3 GG bewusst einen Unterschied machen wollte? In Ihrer Schlussfolgerung im letzten Absatz auf Seite 6 sagen Sie: Eigentlich besteht kein Unterschied, aber wenn man von Ausnahmeklauseln redet und diese in Anspruch nehmen will, dann mag der Unterschied doch gemacht werden.

Da interessiert mich: Wie begründen Sie es, dass Sie auf der einen Seite trotz der offensichtlichen Wertungsvornahme durch den Verfassungsgesetzgeber beide Artikel für gleichrangig halten, auf der anderen Seite aber in einer Ausnahmelage einen Unterschied zulassen wollen?

Drittens. Herr Prof. Siekmann und Herr Dr. Thöne, mich würde interessieren, wie Sie den Vorschlag von Herrn Prof. Döhrn sehen, das aggregierte Quotierungsverfahren des Bundes im Grunde eins zu eins auf das Land Nordrhein-Westfalen zu übertragen. Falls ich das falsch verstanden haben sollte – da ich jetzt nur den mündlichen Vortrag hören konnte –, ist mir möglicherweise auch ein Fehler unterlaufen. Jedenfalls habe ich das so verstanden und wäre dankbar, wenn Sie da Ihre Einschätzung abgeben könnten.

Viertens. Zum Thema „Doppik“ hatten wir auch in der ersten Runde schon intensiv nachgefragt. Herr Dr. Thöne hält die Doppik nicht nur für zulässig, sondern findet es aus vielen – wie ich finde – plausiblen Gründen sogar für ausdrücklich erstrebenswert, sie zur Grundlage einer landesrechtlichen Regelung zu machen. So würde ich das für meinen Teil jetzt zusammenfassen. Wenn das aus dem Kreis der Sachverständigen heute keiner anders sieht – das ist dann gleichzeitig meine Frage –, dann wäre das für mich gesetzt.

**Stefan Engstfeld (GRÜNE):** Vielen Dank auch von der Grünenfraktion an die Herren Sachverständigen für das, was sie schriftlich eingereicht und mündlich vorgetragen haben sowie selbstverständlich für Ihr persönliches Erscheinen heute.

Ich hatte mich gemeldet, um bei der Strukturfrage noch einmal dazwischen zu gehen. Wir haben jetzt die allgemeinen einführenden Statements gehört. Ich möchte drei Fragen stellen, die sich an alle Sachverständigen richten.

Erstens. Gibt es angesichts der europa- und bundesrechtlichen Vorgaben zu einer landesverfassungsrechtlichen Ausführungsgesetzgebung bei der Schuldenbremse aus Ihrer Sicht überhaupt eine sinnvolle Alternative?

Zweitens. Gibt es zulässige Ausführungsregelungen, um unter der Geltung der Schuldenbremse die Fähigkeit des Landes zu notwendigen Investitionen zu sichern?

Drittens. Es gibt offenbar wirtschaftswissenschaftliche Basisannahmen, die unklar oder zumindest umstritten sind, nämlich die Frage: Was ist überhaupt eine normale Kultur? Unter dieser Prämisse lautet meine dritte Frage: Kann es in Nordrhein-Westfalen wirtschaftliche oder konjunkturelle Sonderentwicklungen geben, welche Abweichungen von der Schuldenbremse a) wirtschaftlich notwendig und b) rechtlich zulässig erscheinen lassen?

**Dr. Ingo Wolf (FDP):** Auch von den Freien Demokraten herzlichen Dank an die Sachverständigen. Zu Herrn Dueck möchte ich nur sagen: Die spannenden gesellschaftlichen Arbeitsmarktfragen sind sicher diskussionswürdig, aber nicht Schwerpunkt dieser Debatte. Ich teile zumindest an einem einzigen Punkt Ihre Sorge, nämlich die, dass die Schuldenbremse möglicherweise umgangen werden wird. Im Gegensatz zu Ihnen halte ich sie aber dennoch nicht für überflüssig.

Was die Sachverständige von der Hans-Böckler-Stiftung angeht: Es ist spannend zu sehen, dass Sie in ihrer Auffassung bestätigt werden, dass keine Spielräume mehr zum Konsolidieren vorhanden sind. Dies teilen wir natürlich nicht. Da steht in dem Gutachten, dass im Haushalt alles ausgereizt sei. Das möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich verneinen.

Die drei Sachverständigen, die noch übrig bleiben, möchte ich gerne bestärken in ihrer Skepsis, insbesondere was das Thema „implizite Staatsschulden“ anbetrifft. Auch bei den Fragestellungen, die mit dem Haushaltsausgleich in der Doppik verbunden sind, bleibt vieles unscharf. Das ist von Ihnen auch richtig so gesehen worden.

Im Übrigen – das nur als kleine Anmerkung –: Dass der doppische Haushalt und der Ausgleich in der Praxis in der Regel nicht funktionieren, kann man auf kommunaler Ebene sehen. Da wird Eigenkapitalverzehr bis zum Gehnichts mehr betrieben, und trotzdem geht alles munter weiter. Die Hoffnung also, die auch ich einmal hatte, dass je stärker man die betriebswirtschaftlichen Komponenten mit einbaut – beispielsweise auch die Frage nach der zukünftigen Verschuldung durch die Beamtenversorgung oder durch entsprechende Renovierungsmaßnahmen –, das Ganze dann auch abgebildet und entsprechend berücksichtigt wird, hat sich leider bisher nicht bewahrheitet. Auch in Hessen, wo die Doppik schon im Landeshaushalt steht, hat man zwar zur Kenntnis genommen, dass man überschuldet ist, aber auch dort geht es munter weiter.

Das alles stimmt nicht sehr hoffnungsfroh, aber es nutzt nichts: Wir müssen versuchen, das Ganze möglichst scharf zu gestalten. Mich würde deshalb zunächst interessieren, inwieweit Umgehungstatbestände aus Ihrer Sicht verhinderbar sind. Da ist ein Punkt – ich glaube, von Herrn Prof. Siekmann – angesprochen worden, nämlich das Thema „rechtlich selbstständige Sondervermögen“. Da würde mich interessieren, ob es nicht doch verfassungsmäßig tragfähige Möglichkeiten gibt. Dort steht: Wenn man es einfachgesetzlich macht, dann ist es an den Gesetzgeber gerichtet, der in Regierungsmehrheit die Dinge vielleicht gerne aushebeln möchte.

Gibt es irgendeine Chance, dass man zum Beispiel durch irgendeine Relation die Verschuldensquote in diesen rechtlich selbstständigen Sondervermögen im Verhältnis zum Eigenkapital finden kann, oder ein sonstiges Kriterium, um da Grenzen einzuziehen, damit nicht ausgelagert wird, so wie es im Laufe der Jahrzehnte in den kommunalen Haushalten durch Ausgründung vielfach geschehen ist und dann Personal und Schulden verschoben worden sind?

Ein zweiter Punkt. Von mehreren ist das Kontrollkonto positiv aufgenommen worden. Da hätte ich gerne gewusst, inwieweit Sie Obergrenzen sehen und in welchen Zeit-

räumen Sie sich vorstellen, dass entsprechende Salden zurückgeführt werden müssen.

Dann ist da noch das Thema „Sanktionen“. Da ist die FDP sehr stark in die Fragestellung involviert gewesen, Stichwort: automatische Erhöhung der Einkommensteuer; die bundesgesetzliche Regelung ist Voraussetzung. Wenn man das einmal unterstellt: Was wird Ihrer Meinung nach das Kontrollkonto letztlich an Sanktionen erfahren?

Gibt es noch andere Möglichkeiten, die aus Ihrer Sicht dazu führen, dass eine Umgehung verhindert wird und dass Sanktionen im Falle der Umgehung letztlich wirksam eingreifen können?

**Lutz Liengkämper (CDU):** Zunächst darf auch ich mich dem Dank an alle Sachverständigen anschließen, sowohl den hier Anwesenden als auch den heute nicht Anwesenden. Sie haben uns insgesamt noch einmal in der Auffassung bestärkt, dass es mehr um das Wie einer Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen geht und nicht mehr so sehr um das Ob.

Da wir nicht mehr über die Vergangenheit sprechen, sage ich jetzt auch nichts zur Bemerkung des Kollegen Börschel, ob es nicht richtiger gewesen wäre, vorher schon eine Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen ins Werk zu setzen, was ich nach wie vor finde. Aber hier lässt sich die Zeit nicht mehr zurückdrehen.

Mich interessiert vor allen Dingen der Punkt, den Kollege Wolf angesprochen hat, nämlich die möglichen Umgehungen und die möglichen Sondervermögen, wobei ich dies im breitestmöglichen Sinne verstehe. Meine Frage lautet: Gibt es nicht doch Möglichkeiten, innerhalb der Verfassung oder in Ausführungsbestimmungen dazu diese Umgehungen konkret zu vermeiden? Können solche Umgehungen möglicherweise den Sanktionsbestimmungen, die noch zu diskutieren sein werden, unterliegen?

Das ist eine Frage, die sich vor allen Dingen an Herrn Prof. Siekmann richtet; Sie haben dazu Ausführungen gemacht; sie geht aber auch an alle anderen Sachverständigen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Weitere Wortmeldungen liegen mir zurzeit nicht vor. Dann eröffnen wir die erste Antwortrunde und beginnen dabei wieder mit Prof. Siekmann.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability):** Nun sind eine ganze Reihe von Fragen an mich gestellt worden, die alle eigentlich einer intensiveren Betrachtung bedürften. Ich versuche sie, soweit sie sich überschneiden, gemeinsam zu behandeln und gehe dabei der Reihenfolge nach vor.

Die erste Frage betraf den Schutz der Kommunen de lege ferenda. Wenn sich deutlich zeigt, dass eine Verlagerung der Kreditaufnahme vom Land auf die Kommunen vorgenommen wird, dass man die Kommunen quasi dazu zwingt, größere Teile ihres

Haushaltskredits zu finanzieren, dann könnte man dies – wie ich es früher schon zur alten Regelung vertreten habe – möglicherweise schon dadurch bremsen, dass man es als einen Umgehungs- und Missbrauchstatbestand beurteilt, der mit Sinn und Zweck der Regelung auf Verfassungsebene nicht vereinbar ist.

Das wäre eine Möglichkeit, aber das wäre nur ein Aspekt. Der andere Aspekt ist der Schutz der Kommunen. Da hege ich grundsätzlich Sympathie für den Vorschlag von Herrn Waldhoff, dass man möglicherweise doch wenigstens eine allgemeine, vielleicht nicht sehr durchsetzungskräftige Regel in die Verfassung aufnimmt, dass die neue Regelung zum Staatsschuldenrecht des Landes den Bedarf und die Aufgaben der Kommunalkörperschaften mit berücksichtigen soll. Das ist natürlich eine sehr vage Formulierung, aber vielleicht würde es dem Anliegen doch gerecht werden.

Zur Einbeziehung der Kommunen, wie sie Herr Waldhoff vorschlägt und wie ich sie auch sehe, soweit es die europarechtlichen Vorgaben anbetrifft: Mittelbar ist sie gegeben – sie ist allerdings sehr vage und sehr schwammig –, und zwar in Art. 109 Abs. 2 GG, der die Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts enthält, aber auch auf die europarechtlichen Vorgaben. Er ist nicht sehr stringent und zeigt zunächst keine Sanktionen auf.

Man kann damit wahrscheinlich nur solche Extremfälle erfassen, womit gezielt oder leichtfertig vereitelt wird, dass der Gesamtstaat Deutschland auf seinen verschiedenen Ebenen die Anforderungen des Europarechts nicht erfüllen kann, weil das Land – das sagt Herr Waldhoff zu Recht – über Art. 109 Abs. 5 GG eventuelle Sanktionen der EU mittragen muss, und zwar zumindest teilweise auch nach ihrem Verursacherbeitrag. Da wären die Kommunen als finanzverfassungsrechtliche Teile des Landes schon mit erfasst, aber eben auf eine sehr lockere und vage Art und Weise.

Meine Antwort auf die Frage nach dem Schutz der Kommunen wäre also: Man sollte ernsthaft eine Vorschrift erwägen, die es zumindest grundsätzlich zur Aufgabe des Landes macht, die Ausstattung der Kommunen zu berücksichtigen. Aus dem jetzt geltenden Landesrecht ergibt sich ohnehin, dass zumindest eine Minimalausstattung der Kommunen verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Insoweit haben wir eine Schutzklausel. Ob sie auch aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleiten ist, ist bekanntlich umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang vor einer deutlichen Aussage etwas gedrückt und die Frage offen gelassen.

Zum Thema „Haushaltsaufstellung/Haushaltsvollzug“. Zunächst einmal: Meine Feststellung war dahin gehend gemeint, dass es bei der neuen Regelung – anders als das alte Recht nach herrschender Meinung; ich habe insoweit auch schon nach dem alten Recht versucht, das Ganze etwas enger zu fassen und den Haushaltsvollzug nicht völlig außen vor zu lassen – ganz klar im Sinne des Gesetzgebers gewesen ist, dass auch der Haushaltsvollzug einbezogen werden soll.

Ich verstehe das so, dass er auch auf Landesebene einbezogen werden soll. Das ist ja nicht so ganz sicher, weil die Formulierung ein wenig abweicht. Dabei komme ich zu möglicherweise doch noch kleineren Spielräumen im Rahmen der näheren Regelung auf Landesebene. Da gibt es einige praktische Probleme: Wie sollen wir im Haushaltsvollzug bewerten, ob die Grundregel noch eingehalten ist? Wann liegt hier

eigentlich eine Normallage vor? Wir unterstellen die jetzt einmal. Selbst dann ist es schwer, festzustellen, wann eigentlich die Schuldenregelung im Haushaltsvollzug verletzt ist.

Da gibt es Zahlungsströme, die nicht parallel ablaufen. Man kann das im Grunde genommen erst am Ende eines Haushaltsjahres feststellen, wenn die Haushaltsrechnung aufgestellt wird. Daher ergeben sich meiner Meinung nach aus dieser Sachnotwendigkeit doch noch kleinere Gestaltungsspielräume, ohne das Grundanliegen des Bundesgesetzgebers zu verletzen, das ganz klar dahin geht, dass der Haushaltsvollzug erfasst sein soll. – Das meinte ich vorhin, und da sehe ich auch keinen inneren Widerspruch.

Zum Quotierungsverfahren. Das betrifft, wenn ich es richtig verstehe, die Fragen: Wann liegt eigentlich eine Normallage vor? Wann haben wir diesen Production Gap? – Das ist ein großes Problem. Soweit ich das ökonomische Schrifttum kenne – und ich habe mich damit schon etwas beschäftigt –, ist das sehr schwierig, und es gibt auch keine wirklich allgemeine Auffassung zu diesem Thema.

Dies festzustellen, ist schwierig. Was wir im Grunde genommen damit nur ausschließen wollen, ist Folgendes: Wir haben in der Vergangenheit gesehen, dass unter Berufung auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts immer mehr Schulden angehäuft werden. Der Schuldenstand steigt zum Teil exponentiell, auch über einen gesamten Konjunkturzyklus. Zumindest in der Rückschau kann man feststellen: Das ist nicht mehr vereinbar mit einer konjunkturgerechten Kreditaufnahme, die sich über den Zyklus gerechnet zu Null saldieren müsste.

Ich habe auch schon zur alten Regelung vertreten – das Bundesverfassungsgericht hat das leider nicht aufgenommen –, dass wenn wir diese Ausnahmeklausel in Anspruch nehmen, dann zumindest im Nachhinein feststellbar ist – wenn es dann beim Verfassungsgericht landet –: Es kann nicht sein, dass wir über den gesamten Konjunkturzyklus ein beträchtliches Wachstum des Schuldenstandes haben.

Das ist damit gemeint. Ob das Quotierungsverfahren dazu geeignet ist, das kann ich prospektiv nicht seriös einschätzen. Das mag ein Weg sein. Das Problem besteht aber darin, tatsächlich im Verlaufe des Haushalts festzustellen, wann wir die Grenzen überschritten haben.

Zur Frage, ob die Doppik sinnvoll ist oder nicht: Grundsätzlich ja, weil bestimmte Dinge in der Kameralistik nicht abgebildet werden, wie beispielsweise Investitionen in Brücken oder Atommeiler, die nicht in Betrieb genommen werden. Solche Dinge tauchen in der Kameralistik nicht auf: dass man Fehlinvestitionen vornimmt, dass man Abschreibungen nicht hinreichend berücksichtigt.

So etwas kann man allerdings auch mit einer Weiterentwicklung der Kameralistik erreichen. Grundsätzlich ist dazu aber in der Tat die doppische Buchführung besser geeignet. Man darf jedoch eines nicht unterschätzen – das sieht man derzeit auch in Hessen –: Damit ist ein riesiger Aufwand verbunden.

Für einen Institutsdirektor vor Ort ist es nicht leicht, festzustellen: „Wie viel Geld darf ich noch ausgeben?“; da wird die Haushaltsüberwachung ganz schwierig. Da wird

SAP angewendet, was nicht für den öffentlichen Sektor gemacht ist. Das ist schlecht angepasst und sehr aufwendig, nur um nachher festzustellen, dass sich das Eigenkapital wieder verringert hat.

Das Eigenkapital hat im öffentlichen Sektor natürlich eine ganz andere Funktion als bei einem Privatunternehmen. Das darf man auch nicht unterschätzen. Es ist sicher nicht sinnlos, das festzustellen, aber man darf sich auch nicht zu viel davon versprechen. Und: Der Aufwand ist sehr groß.

Möglicherweise könnte man auch ohne doppelte Haushaltsführung zu ähnlichen Erkenntnissen kommen, ohne diesen riesigen Aufwand betreiben zu müssen, mit großen Computerprogrammen, die dann vor Ort doch nicht das leisten, was man sich davon versprochen hat.

Wie Sie erkennen, ist meine Antwort da gespalten; es gibt Gründe dafür, aber es gibt auch Gründe dagegen. Dabei bleibe ich, auch nach nochmaligem Lesen des Aufsatzes von Herrn Tappe, einem Habilitanten in Münster, den Herr Wieland ebenfalls zitiert. Da gibt es meines Erachtens einige Dinge, die so nicht stimmen.

Letztlich sehe ich kein Problem – wenn man es denn wirklich will –, das Ganze kompatibel auszugestalten, auch ein doppeltes Rechnungswesen, das den Anforderungen des Grundgesetzes und vielleicht denen der Landesverfassung entspricht.

Gibt es eine sinnvolle Alternative zur Ausführungsgesetzgebung? – Das kommt darauf an, was man unter „sinnvoll“ versteht. Man könnte natürlich sagen: „Wir belassen es bei der grundgesetzlichen Regelung“, dann könnte man aber die beiden Ausnahmeklauseln nicht in Anspruch nehmen: „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ und „Notsituation und sonstige außergewöhnliche Ereignisse“. Beide haben große Probleme.

Im Zusammenhang mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts haben Sie schon selber gesagt und gehört: Dieser Begriff ist in der Vergangenheit immer dazu missbraucht worden, eine höhere Kreditaufnahme als die ökonomisch sinnvolle – nämlich begrenzt auf Investitionsausgaben – durchzuführen. Da wird gewissermaßen wieder eine Hintertür geöffnet.

Da stellt sich die Frage – das ist vorhin auch erwähnt worden –: Gibt es so etwas überhaupt, ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht auf Landesebene? Wir haben das in früheren Gerichtsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes verneint – auch in Gutachten, als ich noch in Nordrhein-Westfalen tätig war – und ausgeführt, dass der Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ immer auf die Gesamtwirtschaft bezogen ist, auf das Bundesgebiet, und dass es ein separates gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht auf Landesebene nicht gibt und auch nicht beabsichtigt war, als man diesen Begriff in das Verfassungsrecht aufgenommen hat.

Das halte ich für sehr problematisch. Es ist nach meiner Auffassung nicht vereinbar mit dem Text, auch nicht mit der Regelung aus dem Jahr 1967 oder 1969, als der Begriff ins das Verfassungsrecht aufgenommen worden ist. Da hatte man immer den Gesamtstaat und die Gesamtwirtschaft vor Augen.

Zur Frage nach den Notsituationen: Da haben wir schon bei Art. 122 AEUV auf europarechtlicher Ebene große Probleme, weil die Kommission die ersten Griechenland-Hilfen auf die ähnlich formulierte Vorschrift im Primärrecht gestützt hatte. Dann ging sofort der Streit los: Ist denn die Notsituation der Hellenischen Republik auf eigenes Fehlverhalten zurückzuführen, oder ist das ein Umstand, der nicht der Kontrolle des Staates unterliegt?

So ähnlich würde das auch auf Landesebene aussehen. Dahin gingen auch die weitergehenden Fragen wie zum Beispiel: Wenn sich jetzt das Steuerrecht ändert, ist das etwas, das der Kontrolle des Landes unterliegt oder nicht?

Auch diese Klausel birgt Schwierigkeiten. Deshalb könnte man sagen: Wir lassen sie lieber ganz raus, dann haben wir eine handfeste, klare Regelung darüber, was erlaubt ist und was nicht, bis auf den Haushaltsvollzug. Andererseits öffnet der Bundesgesetzgeber dem Land hier gewisse Spielräume.

Und das ist eine verfassungspolitische Entscheidung, die das Hohe Haus selber treffen muss. Haben wir so viel Vertrauen in uns selber, dass wir uns anschließend an diese Vorschriften halten und nicht versuchen, sie zu unterlaufen? Oder sollen wir lieber eine klare Regelung treffen, die dann auch durchsetzbar ist, nämlich dass wir diese Ausnahmeklausel nicht wollen? Dann brauchen wir meiner Meinung nach nämlich keine Ausführungsgesetzgebung. Allenfalls könnte man im Sinne von Herrn Waldhoff daran denken, die Verfassung zu bereinigen, weil dann einige Vorschriften nicht mehr mit dem höherrangigen Recht vereinbar wären.

Dann war da noch die Frage nach dem Eigenkapitalverzehr; die ist im Grunde beantwortet. Das macht tatsächlich auf Landesebene wenig Sinn. Das Ziel, das mit der doppelten Buchhaltung im Privatsektor verfolgt wird, ist es, das finanzielle Gleichgewicht zu wahren und das Betriebsergebnis festzustellen sowie als Nebenzweck eine Kalkulationsgrundlage für Preise zu schaffen – eine echte Kostenrechnung. Die braucht aber das Land – von einigen Ausnahmen abgesehen – nicht unbedingt.

So etwas wird im Rahmen der Kameralistik bereits durchgeführt. Auch da haben wir kostenrechnende Einrichtungen, die durchaus Kosten kalkulieren können. Dafür braucht man nicht unbedingt die Doppik.

Rechtlich selbstständige Sondervermögen. Hier liegt ein großes Problem. Das wurde mir auch in meinen Diskussionen und Kontakten mit Rechnungsprüfungseinrichtungen immer wieder gesagt. Das hatten wir auch im letzten Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes, an dem ich beteiligt war. Die gravierendsten Gefahren und Probleme für den Landeshaushalt liegen wahrscheinlich gar nicht im zentralen Haushalt, sondern in den Nebenhaushalten, in den selbstständigen Einrichtungen.

Da findet man die wirklich gefährlichen Dinge. Wir sehen auch jetzt bei der Abwicklung der Landesbanken, was das das Land gekostet hat. Das sind eben selbstständige Einrichtungen, die nur mit Gewinn oder Verlust im Landeshaushalt entstehen, wenn ein Zuschussbedarf besteht oder ein Gewinn abgeführt wird. Die Probleme, die dahinterstecken, werden gar nicht transparent.

Darüber muss man nachdenken. Ich habe es schon entsprechend vorgeschlagen: Soweit – das betrifft jetzt die NRW-Bank – eine Anstaltslast und Gewährträgerhaftung besteht, müssten diese Schuldenregelungen darauf anwendbar sein. Da ist die Frage, inwieweit das schon aus dem Grundgesetz vorgegeben ist oder ob das Land hier – aus leidvoller Erfahrung heraus – doch etwas weiter gehen sollte.

Wir sehen, was derzeit in Österreich mit Heta und Hypo Alpe-Adria passiert. Mit dem Argument: „Sonst wäre das Land Kärnten eben zahlungsunfähig“, wird dort möglicherweise das Recht gebrochen. Aber das ist erstens in meinen Augen kein Argument, und zweitens sieht man die Gefahren, die mit solchen rechtlich selbstständigen Einrichtungen verbunden sind.

Wenn man den Gesamtschuldenstand in Deutschland betrachtet, stellt man fest, dass die kommunale Ebene zum Glück eine relativ geringe Rolle spielt, verglichen mit dem gesamten öffentlichen Sektor, natürlich mit großen regionalen Unterschieden. Aber insgesamt betrifft der allergrößte Teil des Gesamtschuldenstandes von Deutschland den Bund und die Länder, aber nicht die Kommunen.

Von daher ist die Gefahr dort nicht so groß. Dazu hat wahrscheinlich das Aufsichtsrecht beigetragen. Man sollte vielleicht erwägen, wieder eine Genehmigungsbedürftigkeit einzuführen, wie das früher der Fall war, sodass die Kreditaufnahmen der Kommunen grundsätzlich zu genehmigen sind. Damit wird verhindert, dass wieder so schlimme Dinge passieren wie mit Cross-Border-Leasing oder Spread-Ladder-Swap-Produkten, die angedient werden und unter Umständen eine Gefahr für die kommunalen Haushalte bedeuten.

Die anderen großen Bereiche sind Sozialversicherungsträger sowie sonstige Betriebe und Einrichtungen. Die sind für das Land nicht so relevant. Da stecken zum Teil versteckte Alterslasten; die sind aber eher für den Bund relevant. Soweit Anstaltslast und Gewährträgerhaftung besteht, meine ich, sollten die von einer Schuldenregelung erfasst werden.

Eine ganz offene Flanke sind Garantien und Bürgschaften. In Österreich mit der Heta AG ist die entscheidende Frage noch nicht ganz aufgeklärt, ob das jetzt eine zivilrechtliche Bürgschaft ist, die nicht mehr bedient wird, oder eine Anstaltslast, also eine institutionelle Sicherung. Das spielt im Finanzsektor, der für das Land im Hinblick auf die Risiken für den Haushalt eine der größten Gefahren ist, eine große Rolle.

Aber sowohl auf Bundesebene wie auf Landesebene sind die Bürgschaften bisher in ihrer Höhe nicht beschränkt. Das halte ich für gefährlich. Ich habe in früheren Kommentierungen auch schon vertreten, dass dies aus dem Sinn und Zweck der Regelung heraus vielleicht doch etwas enger gesehen werden müsste, schon nach geltendem Recht.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bemerkung in einer Entscheidung aufgegriffen und mich dabei sogar ausdrücklich zitiert. Es hat dann gesagt: Das brauchen wir im Moment noch nicht zu entscheiden. – Aber die beobachten das.

Es gibt eine dezidierte kleine Monografie aus der Richtung von Herrn Heun in Göttingen, der sagt: Das ist völlig falsch gedacht; Garantien und Bürgschaften müssen in

ihrer Höhe immer unbeschränkt bleiben. Herr Siekmann hat unrecht. – Darüber kann man sicher diskutieren. Ich sehe dort jedenfalls eine der größten Gefahren für die Zukunft der Landesfinanzen.

Sanktionen. Es ist eine Frage, ob man wirklich automatisch wirkende Sanktionen einführen kann. Ich habe es in meiner Stellungnahme näher dargelegt. Da sehe ich keine wirklich praktikablen Möglichkeiten. Das schreiben auch Herr Waldhoff und Herr Wieland, dass man schon auf die Kontrolle der Verfassungsgerichte vertrauen muss.

Allerdings sollte man die auch ernst nehmen. Da bin ich mir allerdings nicht so sicher. Bei dem ersten Verfahren, an dem ich mitgewirkt habe, habe ich die Landesregierung vertreten. Da haben wir versucht, in einem der Kreditaufnahmeverfahren die Praxis des Landes vor dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu bewahren. Das ist uns leider nicht gelungen.

Da hatte das Landesverfassungsgericht, wie auch in einer späteren Entscheidung, ausdrücklich gesagt: Das Landeshaushaltsgesetz ist nichtig – nicht nur verfassungswidrig, sondern nichtig. Das Bundesverfassungsgericht macht da auch einen Unterschied, was rechtstheoretisch nicht gut zu begründen ist.

Da hatte ich gemeint: Dann müsste das Land das ja nachträglich reparieren. Das ist nicht geschehen. Wenn man das wirklich klarmachen würde, wenn das Verfassungsgericht dazu kommt, dass ein Landeshaushaltsgesetz, insbesondere die Kreditaufnahme, verfassungswidrig und nichtig ist, dann muss man darüber nachdenken, dann ist zwingend ein Reparaturhaushaltsgesetz erforderlich. In dem Reparaturhaushaltsgesetz wäre im Effekt so ähnlich wie bei den Kontrollkonten dann die zu hohe Kreditaufnahme in Zukunft wieder durch eine Nettotilgung dieser Schulden abzuwickeln.

Das würde sich meines Erachtens schon jetzt aus dem geltenden Verfassungsrecht ergeben. Man könnte es vielleicht klarstellen. Das wäre meines Erachtens eine wirkliche Sanktion für verfassungsrechtlich zweifelhaftes Verhalten bei der Kreditaufnahme.

**Dr. Michael Thöne (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut):** Ich werde versuchen, der Vielfalt dessen, was man gerne sagen würde, und meint, sagen zu können, ein wenig Tempo zu verleihen.

Zunächst, Herr Börschel, zu Ihrer Frage nach dem Schutz der Kommunen. Von der Sache her, so denke ich, sind sich alle einig, dass dies sehr notwendig ist. Die Praxis – sowohl innerhalb unseres Landes als auch anderer Länder – zeigt, dass das Ganze von allen Seiten als unbefriedigend gesehen wird. Wenn man sich die Konnexitätsausführungsgesetze anschaut, sieht man, dass anlassgebundene Schutzregeln, weil sie an einem Anlass hängen, lückenhaft bleiben müssen, solange nicht die ganze Finanzpolitik des Landes und der Kommunen erfasst ist.

Insofern ist es auf jeden Fall sinnvoll, Schutzklauseln vorzusehen, wie sie sowohl Herr Wieland als auch Herr Waldhoff vorgeschlagen haben, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaße. Was die rechtliche Ausgestaltung anbelangt, kann ich nicht

beurteilen, ob diese Klauseln dann in der Praxis schon komplett ausreichen würden, um einen vertikalen Autonomieschutz beider Ebenen gegeneinander zu erreichen.

Es geht ja nicht nur darum, die Kommunen zu schützen, sondern es geht darum, einen fairen Ausgleich zwischen beiden Ebenen hinzubekommen. Da könnte ich mir vorstellen – das ist allerdings nicht ausschließlich auf den Anlass „Schuldenbremse“ bezogen, sondern die Schuldenbremse ist nur als ein Teil der Finanzpolitik von Land und Kommunen zu sehen –, hier Ansätze zu etablieren, wie wir sie in einigen anderen Bundesländern kennen, also Symmetriegesetzgebung bzw. Symmetriebetrachtungen einzuführen.

Anhand des Finanzausgleichs in Brandenburg haben wir das etwas ausführlicher kennengelernt. Dort wird in regelmäßigem Abstand von drei Jahren immer überprüft, ob sich die sogenannte aufgabensymmetrische Eingabeverteilung in irgendeiner Weise geändert hat. Mit einem Verfahren, das ursprünglich einmal von Martin Junkernheinrich und seinen Mitarbeitern entwickelt wurde, wird betrachtet, wie sich die kompletten aufgabenspezifischen Einnahmen und Ausgaben des Landes und der kommunalen Ebene zueinander verhalten. Wenn dieser Symmetrieindikator – das ist ein bisschen komplex, aber mittlerweile ganz gut handhabbar – in ein Missverhältnis geraten ist, wird unmittelbar darauf basierend korrigiert.

Da könnte man – zumindest mit einer Vorgabe, die alles umfasst – vom Grundansatz her schon sicherstellen, dass die Fehler anlassgebundener Schutzklauseln umgangen werden. Das wäre, ohne dass ich das jetzt für die Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen schon zu Ende gedacht hätte, ein guter Anlass, hier weiterzugehen.

Zum aggregierten Quotierungsverfahren. Da ist generell die Frage, wie sie Herr Engstfeld auch aufgeworfen hatte: Gibt es vorstellbare konjunkturelle Entwicklungen, in denen sich das Land vom Bund unterscheidet, und inwiefern müssen wir dafür sorgen, dass wir das angemessene Verfahren haben?

Das findet sich jenseits der technischen Unterschiede zwischen dem aggregierten Quotierungsverfahren auf der einen Seite und dem Steuertrendverfahren auf der anderen Seite, das die meisten Bundesländer, die schon eine eigene Festlegung getroffen haben, für sich gewählt haben. Das aggregierte Quotierungsverfahren ist im Augenblick nur deswegen relativ weit verbreitet, weil es bei den Sanierungsländern vorgeschrieben ist.

Das Steuertrendverfahren hat einen gewissen Charme, weil es tatsächlich relativ einfach ist und weil es mehr der Natur von Landesfinanzpolitik entspricht, die auf ihrer Ausgabenseite eher längerfristig strukturpolitisch und auch wachstumspolitisch wichtige Felder bespielt und nicht in dem Ausmaße wie der Bund die konjunktursensiblen Ausgaben hat; Herr Döhrn hat es auch ausgeführt. Deswegen ist es nicht weniger anfällig dafür, dass auch Fehler passieren können, dass man ausgleichen muss.

Wenn man es denn machen wollte, müsste man die Alternativen etwas genauer durchrechnen. Das kann im Vorfeld geschehen. In Schleswig-Holstein zum Beispiel hat man im Vorfeld sehr ausführlich alle Ausgestaltungsalternativen eines Steuertrendverfahrens geprüft und hat auch Korrekturmechanismen vorgesehen. Das hätte,

wie gesagt, den Vorteil der Einfachheit sowie der Transparenz und dementsprechend der leichteren Kontrollierbarkeit, Stichwort: Sanktionen.

Es hätte überdies den Vorteil, dass im Gegensatz zum aggregierten Quotierungsverfahren die Landessteuerkonjunktur sehr viel exklusiver betrachtet würde. Natürlich kann es innerhalb von Teilen Deutschlands konjunkturelle Sonderentwicklungen geben. Wir müssen nicht lange ausführen, dass die wirtschaftliche Entwicklung der verschiedenen Regionen in der Bundesrepublik eine durchaus unterschiedliche Tendenz genommen hat. Das schlägt sich auch in den Bundesländern nieder. Die verschiedenen Bundesländer haben unterschiedliche Industriestrukturen. Das Sprichwort dazu sagt: Die Konjunktur des Saarlands kann man an den Modellfolgen bei Ford ablesen.

Das ist in Nordrhein-Westfalen nicht ganz so deutlich, aber sicher gibt es auch hier Anlässe, in denen uns Eigenentwicklungen in härterer oder milderer Form betreffen können – ich denke da zum Beispiel an die augenblickliche Entwicklung im Energiesektor –, die Grund für eine autonome Abweichung in der Konjunkturregel sein können. Da halte ich das Steuertrendverfahren für das geeignetere Verfahren.

Zur Doppik. Herr Börschel hat mir zugestimmt, ich stimme ihm zu. Wenn alle zustimmten, wäre es eine tolle Sache, eine doppische Schuldenbremse auch auf Landesebene zu etablieren. Ich sage nur noch einmal etwas verdeutlichend, dass man dann aber auch Dinge mit einbezieht, wie sie auf der kommunalen Ebene schon enthalten sind. Das heißt, diese Schuldenbremse wäre im Zweifelsfall eine etwas härtere. Sie würde aber nur in etwas größerem Umfang das umfassen, dem sich das Land so oder so finanzpolitisch stellen muss; Stichwort: Infrastruktur, Bedarfe, Versorgungslasten. Von daher ist das durchaus eine angemessene Regelung.

Herr Engstfeld, Sie hatten nach sinnvollen Alternativen zur Schuldenbremse innerhalb des rechtlichen Rahmens gefragt. Innerhalb des rechtlichen Rahmens sehe ich eine sinnvolle Alternative nicht. Wir reden hier sehr ausführlich über die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten. Auch als Nichtjurist darf ich es mir erlauben, zu sagen: Ich glaube nicht, dass es irgendeine legale Ausgestaltungsmöglichkeit gibt, sofern man nicht eine Regelung findet, die umfassender und weitergehender ist und sozusagen nebenbei die Schuldenbremse mit einhält.

Aber ich glaube, das war nicht gemeint. Natürlich wäre so etwas immer möglich; ich habe in meiner Stellungnahme ein paar Hinweise darauf gegeben. Wenn man denn wollte, könnte man mit Blick auf das, was die Anforderungen einer nachhaltigen Finanzpolitik betrifft, noch weitergehen. Ob man das alles aber in die Verfassung schreiben will – so weit würde ich gar nicht gehen wollen.

Umgehungstatbestände. Alle Gutachter eiern hier sozusagen ein bisschen herum, weil das wirklich ein extrem schwieriger Fall ist, gerade was die rechtlich selbstständigen Sondervermögen anbelangt. Herr Prof. Siekmann hat durch seine Ausführungen zu den Bürgschaften ein Feld angesprochen, das bislang noch gar nicht so beleuchtet war. Wie soll man sich hier ein klares Bild machen? Um es vorweg zu sagen: Ich glaube, es gibt kein ganz klares Bild; das hat auch Herr Waldhoff gesagt, Herr Wieland hat es ebenfalls deutlich gemacht. Da muss man sich im Zweifelsfall für

das eigene Land schon selber hinsetzen und mal ein bisschen kalkulieren – Worum geht es? Was sind die Probleme? Was sind die Größenordnungen? –, bei aller Gefahr, die eine solche Vorausberechnung mit sich bringt.

Es ist ein durchaus attraktiver Weg – wenn die sonstigen Regeln womöglich scharf gelingen –, über Bürgschaften und entsprechende Konstruktionen auch Einheiten, die nicht einmal zu 50 % dem Lande gehören, sehr gut für Landesaktivitäten mit einzubinden und dann da Umwege zu finden. Auf die Frage, wie man es denn gestalten soll, empfehle ich – ohne konkret viele Antworten parat zu haben – eher eine Advocatus-Diaboli-Vorgehensweise.

Ich habe selber einmal meine Studenten – das ging aber nicht sehr weit – so etwas machen lassen. Sie hatten die Aufgabe: Schreib mal ein Lehrbuch, wie du die Schuldenbremse umgehen würdest, wenn du es böswillig machen wolltest. – Nicht, dass das wirklich jemand wollte; aber genau dieses Wissen ist sehr hilfreich, um zu erkennen, wie weit man gehen muss und wie weit man praktisch gehen kann. In der Verfassungsregel als solcher ist das sehr aber schwierig. Ich denke, ein weiterer Konkretisierungsgrad als das, was Herr Prof. Waldhoff vorgeschlagen hat, ist nur im Detail möglich.

Sanktionen. Ich will versuchen, es ganz kurz zu machen. Zusammen mit Clemens Fuest habe ich einmal ein ganzes Gutachten darüber geschrieben. Wir haben uns sehr ausführlich mit diesem Thema auseinandergesetzt, und zwar vor dem Hintergrund, dass Sanktionen eine sehr hilfreiche und notwendige Voraussetzung sind, um dafür zu sorgen, dass solche Regeln schon im Vorfeld ernst genommen werden.

Wenn eine Regel besteht, aber keine Sanktion für den Fall existiert, dass sie gebrochen wird, dann muss man sich nicht wundern, wenn sie denn gebrochen wird. Das kennen wir aus der Vergangenheit von vielen Schuldenprozessen in den Bundesländern. Der überraschende Ausgang des Haushalts 2011 und die einstweilige Anordnung waren ein bemerkenswertes Gegenbeispiel.

Die Sanktionsdiskussion wird allerdings mehr aus Bundesperspektive geführt. Wenn wir innerhalb des Landes über Sanktionen sprechen und wie sinnvoll oder weniger sinnvoll sie sein könnten, sehe ich ehrlich gesagt nicht, dass da auf Bundesebene etwas passiert. Auch wenn ich – im Gegensatz zu Strafzahlungen und ähnlichen Dingen, die in der Regel das Gegenteil von dem erreichen, was man erreichen will – durchaus Sympathie habe für automatische Steuererhöhungen und mir ein Konzept vorstellen kann bzw. schon eines entwickelt habe, mit dem das relativ schadlos durchgeführt werden könnte, ist das Ganze aus Landessicht eigentlich keine Perspektive.

Wenn man aus Landessicht über solche Dinge nachdenkt, dann kann man zugleich darüber nachdenken, das zu machen, was man sowieso schon macht. Wenn man auf Bundesebene die Voraussetzungen schafft, in den einzelnen Ländern automatische Steuererhöhungen als Sanktion verordnen zu können, hat man technisch die Voraussetzungen für eine partielle regionale Steuerautonomie geschaffen. Das ist ein viel besseres Instrument, weil eine Steuererhöhung nicht als Strafe gegeben

wird, sondern sie ist ein notwendiges Instrument in dem Spektrum, das den Ländern zur Verfügung steht, um den Verstoß gegen die Schuldenbremse zu vermeiden.

Auf der Einnahmenseite hat man außer der kleinen und mittlerweile vielgequälten Grunderwerbsteuer auch Instrumente, um sich von vornherein an die Schuldenbremse halten zu können. Wir haben auf der Einnahmeseite gar keine Ventile mehr, und das ist ökonomisch gesehen eines der großen Probleme, dass wir mit der Schuldenbremse auf Länderebene relativ inflexible Ausgaben und sehr inflexible Einnahmen bekommen. Wenn die Schuldenseite geschlossen wird, müsste eigentlich auf der Steuerseite etwas geöffnet werden. Das ist auch machbar.

Ich bin, so glaube ich, halbwegs durch und möchte jetzt gern an meinen Nachbarn weitergeben.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI für Wirtschaftsforschung):** Sie haben eine wahre Fülle an Fragen gestellt; vieles wurde inzwischen beantwortet. Das Problem für mich als Ökonom besteht darin, dass mit dem Thema auch viele rechtliche Normen verbunden sind, die ich – das muss ich gestehen – schlicht nicht beurteilen kann.

Im Zusammenhang mit den Kommunen wurde schon gesagt, dass dort eine Schutzklausel vorgesehen ist. Worauf ich noch einmal hinweisen möchte: Wenn wir ab sofort zu der Entscheidung kommen würden, dass dort das Konnexitätsprinzip durchgehalten wird, würde das möglicherweise bedeuten, dass wir da einen Status quo zementieren. Man muss also auch überlegen, ob man nicht, bevor man eine solche Schuldenbremse einführt, erst einmal Remedur schaffen muss, um zu sehen, wie man die Bestandsprobleme bei den Kommunen lösen kann.

Zum aggregierten Quotierungsverfahren. Ich habe es vorhin ins Spiel gebracht; es wurde unter anderem in einer Studie vom RWI in dieser Form entwickelt. Die Argumente im Zusammenhang mit den landesmäßigen Steuereinnahmen überzeugen mich nicht so ganz. Das Land hat gar nicht so viel Steuerautonomie; darauf wurde vorhin schon hingewiesen.

Letztendlich glättet der Finanzausgleich die Landeskonjunktoren. Das heißt, sehr starke Landeseigenkonjunktoren in den Steuereinnahmen haben wir nicht. Dann ist die Frage, ob man nicht doch besser fährt mit einem Verfahren, bei dem man das, was auf Bundesebene im Rahmen der Schuldenbremse angewendet wird, auf die Länder herunterbricht. Und das ist nichts anderes als das aggregierte Quotierungsverfahren. Im Prinzip werden also der Auslastungsgrad und die Konjunkturkomponenten auf Bundesebene berechnet und dann auf die Länder heruntergebrochen. Von daher sehe ich schon einen gewissen Vorteil darin, weil man dann in dem System konsistent ist.

Was die Doppik anbelangt, muss ich gestehen, dass ich kein ausgewiesener Experte bin. Von der Idee her wäre aber eine sauber durchgehaltene Doppik eine gut funktionierende Schuldenbremse, weil das, was an Krediten aufgenommen wird, hoffentlich auch zu Vermögen führt. Das heißt, es wird auf der anderen Seite gegengebucht.

Wenn die Schulden, die gemacht werden, nicht zur Bildung von Sachvermögen führen, dann hätten wir irgendwann eine Überschuldung. Von daher wäre das eine sehr

theoretische Lösung, weil – darauf wurde vorhin auch schon hingewiesen – dann die Überschuldung im Zweifelsfall achselzuckend zur Kenntnis genommen wird und daraus keine weiteren Konsequenzen gezogen werden.

Zu den Umgehungstatbeständen kann ich nur beitragen, indem ich noch ein paar Punkte anspreche. Das Ganze ist enumerativ, und letztlich ist es gar nicht so einfach, zu sagen, welches die ideale Lösung wäre. Hier wurden schon die rechtlich selbstständigen Sondervermögen angesprochen. Wenn ich es richtig sehe, gibt es bis jetzt ein oder zwei Länder, die so etwas einbezogen haben.

Es stellt sich die Frage: Wie ist es mit öffentlichen Unternehmen, auf die das Land einen nennenswerten Einfluss hat? Das ist auch ein Problem.

Ein weiteres Problem, das bislang noch nicht angesprochen wurde, ist die Darlehensvergabe. Darlehen beeinflussen die Schuldenbremse nicht, weil Darlehen im Prinzip ein Rückfluss an Finanzmitteln gegenübersteht. Aber was ist, wenn gezielt Darlehen an Institutionen vergeben werden, von denen man genau weiß, dass man sie nie zurückbekommt? Auch das ist eine offene Flanke der Schuldenbremse.

Wie gesagt, auf die Frage, wie so etwas im Einzelnen zu lösen ist, kann ich Ihnen auch keine handhabbaren Hinweise geben. Das ist wahrscheinlich letztendlich ein juristisches Problem, vermutlich wird es schließlich vom Verfassungsgericht entschieden werden. Es gibt sicher eine Reihe von Möglichkeiten, wie die Schuldenbremse ausgehebelt werden kann. Vielleicht ist es wichtig, dass man sich von vornherein darüber im Klaren ist, was passieren könnte, um so immer ein Auge darauf zu haben, was in bestimmten Bereichen passieren wird.

**Prof. Dr. Gunter Dueck:** Ich möchte noch ein paar Ergänzungen vornehmen. Das Meiste wurde bereits beantwortet.

Eine Frage lautete: Was ist eine normale Konjunktur? Vorhin habe ich schon zu begründen versucht, dass dies gar nicht mehr so klar ist. Als wir in den Euro eingestiegen sind, hat man gesagt, wir dürften in den folgenden zehn Jahren mit 3 % Wachstum und 2 % Inflation rechnen. Darauf beruhen die Verträge von Maastricht und die Neuverschuldung von 3 % usw.

Das sind alles Annahmen, die man demnächst wieder vergessen kann. Das ändert sich alles. Ich denke, dass die digitale Revolution so viel durcheinanderbringt und ein solches Chaos anrichtet, dass man das Ganze auf mittlere Sicht hin anders sehen müsste.

Ich glaube auch, dass es vielleicht so etwas wie Länderkonjunkturen geben kann. Dem könnte ich einiges abgewinnen. Nordrhein-Westfalen war einmal der Star unter allen Ländern. Als ich klein war, war das jedenfalls so. Nordrhein-Westfalen war das Mekka und das große Vorbild; da gab es die Stahlfirmen und die Autofirmen und alles war super. Ich wohnte im armen Niedersachsen, wo es nur die Bauern gegeben hat.

Dann hat sich das Ganze durch Umstrukturierungen in der Industriepolitik verändert; in Nordrhein-Westfalen in der Energie-, Stahl-, Maschinenbau- und Autobranche.

Jetzt steigt Bayern auf, früher selbst ein armes Land, und auch Baden-Württemberg. Man sieht, dass zum Beispiel Finnland gerade crasht, weil Nokia zum Teil ein Drittel des Staatshaushaltes ausgemacht hat. Länder machen isoliert ein Auf und Ab mit.

Da müsste man vielleicht mal neuere ökonomische Theorien heranziehen und studieren, so von George Akerlof, dem Mann von Janet Yellen, der derzeitigen US-Notenbankchefin. Da kann man nachlesen, dass es so etwas wie Abwärts- und Aufwärtsspiralen gibt. Man sagt immer, die reichen Länder würden reicher und die armen Länder ärmer. Manche Länder machen Aufwärts- und Abwärtsspiralen durch.

In Nordrhein-Westfalen muss man die Entwicklung wieder in eine Aufwärtsspirale umwandeln; in der Wirtschaft spricht man von einem Turnaround. Das ist eine sehr schwierige Operation, die nicht immer gelingt. Darauf sollte man einmal schauen.

Wie kann man bestimmte Dinge umgehen? – Da bin ich relativ pessimistisch; das habe ich auch in meinem Gutachten schon ausgeführt. Das schafft man immer irgendwie. Ich wundere mich, dass Sachverständige schreiben, dass man automatisch die Einkommensteuer erhöhen könnte. Nur einmal angenommen, das wäre möglich, dann stellen Sie sich eine Regierung vor, die morgen erklären muss: Die Bürger müssen 10 % mehr Steuern zahlen. Dann würde sie auf der Stelle abgewählt.

Das heißt: Es wird nie dazu kommen, dass die Einkommensteuer erhöht wird, weil die Regierung vorher alles in Sondervermögen oder sonst wohin steckt. Das können Sie sich doch ausmalen. Es ist völlig naiv, solche Maßnahmen vorzuschlagen. Ich würde einfach sagen: Wenn Sie den unternehmerischen Willen nicht haben, dieses Land gesund machen zu wollen, dann kann man das irgendwie immer hinricksen. Das ist doch so.

Was kann man an Sanktionen hernehmen? Im Grunde sieht man, dass die Länder, die nicht gut wirtschaften oder die viel Schulden machen, langsam die Ungnade der reichen Länder zu spüren bekommen. Bayern und Baden-Württemberg sagen: Mit den anderen Ländern kann man nicht mehr richtig reden. Es kommt da zu Diskussionen, wie wir sie zwischen der gesamten EU und Griechenland führen. Das bedeutet, dass Länder, die aus Sicht der gesunden Länder schlecht wirtschaften, irgendwie Druck bekommen. Das enthält bereits eine implizite Sanktion.

Die ultimative Sanktion wäre meiner Meinung nach nicht, dass die Verfassungsgerichte den Haushalt steuern, also sozusagen an der Grenze zur Vier minus halten; vielmehr muss sich das Volk, der Wähler, eine Regierung wählen, die anständig wirtschaften will und dies letztlich auch tut. Deshalb habe ich bereits gesagt: Meine Empfehlung wäre, eine Balanced Scorecard einzuführen und dem Bürger einfach den Zustand des Landes in voller Transparenz und Schönheit zu präsentieren, damit er weiß, was er wählt und was er bekommt, wenn immer mehr Schulden gemacht werden. Nur den Zustand zu zeigen, ist ja nichts Schlimmes. Das führt wahrscheinlich nicht zu so großen Verwerfungen. Das sagt mir zumindest mein Gefühl.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herzlichen Dank. – Dann beende ich die Antwortrunde und schaue einmal, ob es noch weitere Fragen gibt. Wird noch eine zweite Runde gewünscht?

(Michele Marsching [PIRATEN]: Zum zweiten Komplex?)

– Genau, zum eigentlich zweiten Komplex, der aber von vielen Fragestellern schon in den ersten Komplex eingebaut worden ist. Dann gebe ich Ihnen das Wort, Herr Marsching. Bitte schön.

**Michele Marsching (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, ich halte mich eben an die Regeln.

(Heiterkeit und Zurufe)

– Einmal muss ich diesen Satz doch sagen dürfen!

Auch von der Piratenfraktion herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Ausführungen. Ich habe drei Fragen; eine geht an alle, zwei richten sich an Herrn Prof. Dueck.

Erste Frage. Wir haben gerade gehört, dass die Landesregierung NRW 4.0 ausruft. Gleichzeitig sagt die Unternehmensberatung Roland Berger in einer Studie für den BDI, dass es, falls die Digitale Revolution verpasst würde und NRW 4.0 nicht gelänge, zu Einbußen bei der Wertschöpfung in Höhe von rund 220 Milliarden € kommen würde. Das trifft bei uns insbesondere die Autoindustrie.

Am 17. April 2015 noch hat die „WirtschaftWoche“ – basierend auf der Oxford-Studie „Future of Employment“ – geschrieben, dass bis zu 40 % – gerade war die Rede von 50 % – der Arbeitsplätze davon bedroht sind, im Zuge der Digitalisierung und der Automatisierung wegzufallen. Wenn sich solche Entwicklungen bewahrheiten würden, hätte das massive Auswirkungen auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Hand.

So wie wir die Schuldenbremse diskutieren, hängt ja sehr viel von besteuerten Arbeitsplätzen ab. Von daher möchte ich eine Frage an alle Sachverständigen richten: Glauben Sie, dass sich, wenn diese Bedingungen sich wirklich ändern und Implikationen wie Einbruch der Steuereinnahmen und Mehrbelastung der Sozialsysteme eintreten, dann eine Schuldenbremse realistisch einhalten lässt?

Nun die beiden Fragen an Herrn Prof. Dueck.

Die eine Frage ist: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme etwas zu den überholten Wirtschaftstheorien; davon war vorhin auch schon die Rede. Ich würde das gerne von Ihnen in Zahlen gegossen hören. Wie, glauben Sie, entwickelt sich die Konjunktur in den nächsten zehn bis 20 Jahren? Was passiert da?

Die Wirtschaft in Deutschland läuft ja seit einigen Jahren recht gut. Wann müssen wir mit diesen wirtschaftlichen Verwerfungen, von denen Sie reden, Ihrer Meinung nach rechnen? Wann wird das passieren? Wann wird die digitale Revolution, die wir im Moment erleben, voll ausbrechen, und wo werden wir dann stehen?

Die andere Frage ist: Sie schreiben, dass wenn wir grundsätzlich die Kreditaufnahme über einen gewissen Punkt verbieten, wir dann den Investitionsmaßnahmen, die eigentlich nötig wären – zum Beispiel der Ausbau des Internets –, nicht gerecht wür-

den. Ich fasse es kurz und versuche, es provokant zu formulieren: Ist die Schuldenbremse dann eine Innovationsbremse, eine Investitionsbremse?

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön, Herr Marsching. – Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Dann kommen wir noch zu einer abschließenden Antwortrunde und beginnen wieder bei Prof. Siekmann.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability):** Ihre erste Frage war an alle Sachverständigen gerichtet und die zweite Frage nur an Herrn Prof. Dueck. Es ging um die realistische Einhaltung der Schuldenbremse und ob dies möglich sei unter den recht weitgehenden Annahmen, die Sie gemacht haben, bezüglich der künftigen Entwicklung, auch der technischen Entwicklung, und ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Ich habe Ihre Frage so verstanden und habe mich dazu auch schriftlich geäußert, dass es sich um einen technischen Fortschritt handelt, der arbeitssparend ist, sodass – makroökonomisch ganz global gesprochen – dasselbe Sozialprodukt mit weniger Arbeitseinsatz zu erzeugen ist.

Das würde bedeuten: Dieselbe Menge an Gütern steht real zur Verfügung mit weniger Arbeitseinsatz. Ein solcher Vorgang wäre finanzpolitisch neutral; das hätte keine Auswirkungen auf die fiskalische Situation, sodass ich keinen Zusammenhang sehe mit der Einhaltung der Schuldenbremse. Wenn es wirklich so kommen sollte – das muss man ja mit vielen Fragezeichen versehen, aber gehen wir einmal davon aus –, sehe ich keine Probleme, unter diesen Umständen die Schuldenbremse auch einzuhalten.

**Dr. Michael Thöne (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut):** NRW 4.0, Industrie 4.0 – wieso eigentlich „4“? Dem sind drei industrielle Revolutionen vorausgegangen, nämlich die Einführung des Dampfzeitalters, dann die Elektrizität und die Massenfertigung, und schließlich in den 70er-Jahren der Beginn der Robotik und die Automatisierung.

Jetzt sind wir bei der vierten, der digitalen Revolution angekommen. Vor jeder der ersten drei Revolutionen bzw. jeweils zu deren Beginn hatte man auch sehr große Sorgen, zum Beispiel als die Dampfmaschinen aufkamen. Da gab es die Weberaufstände usw. Immer bei einem strukturellen Wandel – egal ob nun durch eine Revolution oder das, was man im Vorfeld vielleicht als Revolution bezeichnen mag, oder durch den evolutionären strukturellen Wandel – entstehen Jobs und es entfallen Jobs. Ganze Branchen kommen und vergehen.

Im Zusammenhang mit den vorangegangenen industriellen Revolutionen gab es ebenfalls viele Diskussionen; erinnern Sie sich insbesondere an die Diskussion, die nicht nur in den 70er-Jahren, sondern bis in die 90er-Jahre hinein zur Automatisierung geführt wurde. Und jetzt sind wir gerade in den Bundesländern, die am weitesten automatisiert sind mit ihrer Industrie – Baden-Württemberg, Bayern – und die mit

diesen Methoden sehr erfolgreich sind, schon am Rande der Vollbeschäftigungswirtschaft.

Denn: Beschäftigungsverhältnisse vergehen nicht nur, sondern es entstehen auch wieder welche, weil neue Bedürfnisse befriedigt werden können, die wir früher nicht befriedigen konnten. Das ist Wachstum. Nur so ist Wachstum möglich. Das heißt, dadurch entsteht Wohlstand. Das ist nicht nur finanzpolitisch kein Problem, sondern es ist finanzpolitisch eine große Chance.

Insbesondere die digitale Revolution wird uns hoffentlich die Möglichkeit bieten, auch die staatlichen Leistungen in vielen Bereichen sehr viel effizienter zu erbringen, als das noch heute der Fall ist. Die Diskussion, die aktuell dazu geführt wird, geht doch eher dahin, dass nicht zuletzt die staatlichen Ebenen in Deutschland sehr weit hinter der digitalen Entwicklung zurückbleiben.

Schauen Sie sich zum Beispiel Estland an. Dort ist man auf staatlicher Ebene schon sehr viel weiter. Diese Länder werden langfristig sehr viel besser aufgestellt sein, sich den Zukunftsaufforderungen zu stellen. Da halte ich die digitale Revolution eher für eine Möglichkeit, ein Versprechen, dass wir die Zukunftsherausforderungen in der Finanzpolitik des Landes womöglich leichter und besser bewältigen können. – Ich danke Ihnen.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI für Wirtschaftsforschung):** Dem ist schwerlich noch etwas hinzuzufügen. Ich glaube, das grundsätzliche Denkproblem all dieser Krisenszenarien ist, dass man einen eng begrenzten Bereich konsequent durchspielt und überhaupt nicht im Blick hat, was in der Welt drumherum passiert. Alle Prognosen, die in diese Richtung gingen, haben sich als falsch erwiesen – da können wir bei Malthus und Marx anfangen –, weil man nur partiell argumentiert hat.

Ich will allerdings eines sagen: Ich halte es für nicht wahrscheinlich, aber einmal gesetzt den Fall, Sie hätten recht, es käme also jetzt eine große industrielle Revolution auf uns zu, die die Chancen Deutschlands in der Welt verändern würde und wodurch das Einkommen in Deutschland drastisch sinken würde: Dann wäre aber die staatliche Verschuldung nicht der Weg, das Problem zu lösen, denn die Frage ist ja: Wo leihen Sie sich dann das Geld? Möglicherweise findet man im Ausland jemanden, der uns das Geld leiht. Aber wer wird einer schrumpfenden Wirtschaft, die nicht mehr die Rendite für das Kapital erwirtschaften kann, schon Geld leihen?

Wo kann man sich also Geld leihen? Sie können sich Geld beim eigenen Bürger leihen. Das heißt, Sie würden von dem schrumpfenden Einkommen einen wachsenden Teil in staatliche Kassen leiten, um irgendwelche Ausgaben zu tätigen. Und das wäre natürlich auch eine Vision, die kontraproduktiv wäre.

Von daher: Selbst in solchen Anpassungsszenarien hieße das, dass der Staat sich an die verringerte Leistungsfähigkeit der Wirtschaft anpassen muss. Schulden wird es im Übergangsprozess geben, aber Schulden sind auf Dauer keine Lösung, denn das Geld können Sie ja nur demjenigen abnehmen, der das entsprechende Einkommen hat.

**Prof. Dr. Gunter Dueck:** Natürlich fallen Arbeitsplätze weg und es entstehen neue, das ist gar keine Frage. Das Problem ist Folgendes, ich will es einmal als „Bild-Zeitung“-Überschrift formulieren: Der Mensch muss gegenüber dem Internet und dem Computer einen Vorteil bieten. – Das heißt: Ein neuer Beruf in 20 Jahren muss gewährleisten, dass die Leute das nicht besser im Internet hinbekommen.

Bankberatung geht mit dem Internet inzwischen schon deutlich besser. Demnächst gibt es Bankberatungs-Roboter, die die normalen Broker-Programme enthalten, und dann können Sie einfach Ihre Wünsche eingeben und zack, steht das Ergebnis da. Das heißt „Robo-Broker Service“. Das können Sie im Internet ausführlich nachlesen; in Amerika wird das bereits eingeführt. Oder ein Arzt beispielsweise ist zu einem Teil obsolet; die Ärzte treffen vielleicht nur noch die Diagnosen, aber auch Computer können Diagnosen erstellen.

Im Grunde muss man besser sein als ein Computer mit seinem Wissen und Können. Das verlangt erheblich mehr an Qualifikationen. Diese sehe ich aber nicht. Sicher entstehen neue Arbeitsplätze, aber die kann man nicht besetzen, weil es gar nicht so viele Leute gibt, die besser sind als ein Computer.

Deswegen haben wir den Fachkräftemangel. Die großen Firmen beklagen einen Mangel an Leuten, die fachlich gut sind und zusätzlich noch solche Dinge wie Verhandeln, Verkaufen, Projekte leiten, Leute führen usw. können. Von denen gibt es aber viel zu wenig. Und ich habe keine Ahnung, wo Sie die herzaubern wollen. Natürlich gibt es viele Leute, aber nicht die notwendigen Qualifikationen. Die digitale Welt bietet sicher eine Chance für hochbezahlte Arbeitsplätze, aber man muss doch die entsprechenden Leute dafür haben – und die sind nicht da.

Bei den vorausgegangenen industriellen Revolutionen – wie gesagt, ich habe selbst eine mitgemacht – sind die Leute in Niedersachsen von der Landwirtschaft zum Beispiel ans Fließband zu VW gegangen; das war möglich. Man hat sie aus der Landwirtschaft herausgenommen und dann Autobahnbau betrieben. Dann haben die Leute da mit ihren Schüttelmaschinen gegessen und sozusagen Steine geklopft. Das ging auch. Man hatte die Arbeit sogar mit ungelernten Gastarbeitern besetzt.

Bei dieser Revolution gibt es nun einen qualitativen Unterschied. Sie verlangt nämlich, dass man Arbeitsplätze vorhält, die weitaus höher qualifiziert sind als die davor. Da würden die staatlichen Stellen vollkommen ins Leere laufen. Es heißt immer, man müsse Weiterbildung betreiben. Das ist aber nicht der Punkt. Man muss wirklich ein Upgrade hinbekommen.

Die Schulen reden von „lebenslangem Lernen“. Das trifft auch nicht den Punkt in seiner vollen Schärfe. Oder man solle umschulen, heißt es von staatlicher Seite. Soll jetzt plötzlich jemand statt Hausmeister nun technischer BWLer werden? Als Hausmeister wird er automatisiert vom Computer.

Wir sehen im Grunde nicht, dass wir ein totales Upgrade der Bevölkerung benötigen. Daher kommt der Fachkräftemangel. Es ist nicht so, dass nicht genügend Leute mit dem richtigen Studium vorhanden wären. Aber sie sind nicht unbedingt besser als ein Computer. Vor dieser Entwicklung möchte ich dringend warnen.

Dieses Problem lösen wir nicht so einfach. Sicher gibt es Länder, die da vielleicht stärker vorpreschen: Bayern und Baden-Württemberg sind genannt worden, mit der berühmten Maschinenbauindustrie und den vielen mittelständischen Firmen. Ich bin öfter dort, und da kann ich das sehr gut beobachten. Manchmal komme ich in Firmen, wo ich mich so richtig darüber freue, wie es dort zur Sache geht und wie alle mitmachen.

Es gibt Beispiele, die zeigen, dass das gut funktioniert. Das muss man landesweit ausrollen. Mein Gefühl ist aber – das meinte ich mit der „Sonderkonjunktur NRW“ –: NRW war früher einmal führend und befindet sich jetzt in einer Art Abwärtsstrudel. Die Frage ist: Wie kann man diesen Strudel unterbrechen und ins Gegenteil wenden? Das ist der Punkt.

Eine andere Frage war: Wann wird das sein? – Das ist im Grunde schon seit zehn, 15 Jahren so, aber das will keiner hören. Ich habe es das erste Mal im Jahr 2003 kennengelernt, als man mir gesagt hat, das IBM-Wissenschaftszentrum werde nach Peking verlegt. Da brauchte man uns nicht mehr, und ich musste mir einen neuen Job suchen. Das habe ich also auch schon einmal mitgemacht.

IBM hatte damals 420.000 Mitarbeiter. Heute ist diese Zahl geheim, man sagt nicht mehr, wie viele Mitarbeiter noch dort beschäftigt sind; es dürften aber schätzungsweise immer noch um die 400.000 Mitarbeiter sein. Davon befinden sich ungefähr 150.000 in Indien.

Diese kolossalen Veränderungen habe ich alle schon einmal erfahren. Sie betreffen jetzt mehr und mehr Firmen. Die Arbeit wird schwieriger und anders verteilt werden. Überall werden für demnächst soziale Unruhen prognostiziert, was bedeutet, dass es sehr viele arme Menschen gibt und viele reiche. Es wurde gesagt, dass wir mit weniger Leuten dasselbe Bruttosozialprodukt erwirtschaften werden. Aber das machen dann 20 % der Leute, die einen richtig guten Job haben, und die anderen eben nicht.

Ich weiß nicht, ob das so gut funktionieren wird. Finanzpolitisch mag das neutral sein, sozialpolitisch ist es absolut nicht neutral. Da kommt es zu großen Verwerfungen. Man muss sich auch fragen, ob die reichen Leute – wenn nur 20 % der Leute die Steuern bezahlen – nicht irgendwelche Steuerschlupflöcher oder Umgehungen finden, lieber keine Steuern zu bezahlen. Das sieht man bei einigen Unternehmen bereits. Ich bin auch nicht sicher, ob das Ganze für den Staat finanzpolitisch neutral ist.

Wir müssen Spielräume schaffen. Ich weiß nicht, ob eine solche Grenze wirklich schadet oder nicht. Aber im Grunde muss man den Willen haben, die Schulden wesentlich unter die tolerierbaren Grenzen zu bekommen, damit man Handlungsfreiheit für so etwas wie das Internet hat. Es ist gerade schon darauf hingewiesen worden, dass Estland langfristig besser aufgestellt sein wird. Alle haben das erkannt, alle sagen das.

Ich war selber beim IT-Gipfel zur Digitalen Agenda und habe damals den Wirtschaftsminister und Frau Merkel dazu gebracht, so etwas zu zitieren wie: Auf jeder Hallig und auf jedem Berggipfel werden wir Breitband-Internet haben. – Das stammt, ich glaube, von 2006 oder 2007. Das wird seit zehn Jahren immer wieder auf dem IT-

Gipfel beschworen und versprochen – es passiert jedoch nichts. Zur gleichen Zeit sehen wir, dass es in Estland funktioniert. Ich verstehe es nicht. – Das war's.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank, Herr Prof. Dueck. – Weitere Fragen liegen mir nicht vor. Dann beende ich die Anhörung und bedanke mich noch einmal ganz herzlich bei den Sachverständigen.

(Beifall)

Wir werden, wie immer, ein Protokoll über die Veranstaltung erstellen und es Ihnen zugänglich machen. Die Kolleginnen und Kollegen weise ich darauf hin, dass wir das Thema „Schuldenbremse“ in einer Auswertungssitzung vor der Sommerpause wieder aufgreifen werden. In der nächsten Sitzung am 11. Mai 2015 werden wir uns allerdings mit Themenkomplex „Verfassungsgerichtshof“ beschäftigen. Dann sehen wir uns auf jeden Fall wieder.

Ich wünsche Ihnen noch eine gute Heimreise bzw. noch einen guten Tag und schließe die Veranstaltung.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann  
Vorsitzender

04.05.2015/11.05.2015

150