



Haushalts- und Finanzausschuss (10.) und Ausschuss für Heimat und Kommunales (7.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

13. Dezember 2022

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:05 Uhr bis 15:56 Uhr

Vorsitz: Carolin Kirsch (SPD)

Protokoll: Steffen Exner, Konstantinos Karantonas, Vanessa Kriele, Thilo Rörtgen,
Carolin Rosendahl, Benjamin Schruff, Gertrud Schröder-Djug

Verhandlungspunkt:

**Gesetz über die Feststellung eines Zweitens Nachtrags zum Haushaltsplan
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 (Zweites
Nachtragshaushaltsgesetz 2022 – 2. NHHG 2022)**

3

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 18/1950

In Verbindung mit:

**Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Krisenbewältigung
(NRW-Krisenbewältigungsgesetz)**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 18/1951

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

**Anhörung von Sachverständigen
des Haushalts- und Finanzausschusses
und des Ausschusses für Heimat und Kommunales**

Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2022 - 2. NHHG 2022)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1950
in Verbindung damit:

**Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Krisenbewältigung
(NRW-Krisenbewältigungsgesetz)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1951

am Dienstag, dem 13. Dezember 2022
14.00 Uhr, Plenarsaal, Livestream

Tableau

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	<i>keine Teilnahme</i>	18/141
Städte- und Gemeindebund NRW Düsseldorf		
Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf		
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände		
Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<i>keine Teilnahme</i>	18/144
Dr. Robert Lehmann Wissenschaftlicher Mitarbeiter ifo Institut ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen	Dr. Robert Lehmann <i>(per Videozuschaltung)</i>	18/147
Professor Dr. Rainer Wernsmann Universität Passau	<i>keine Teilnahme</i>	18/145

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Rik Steinheuer Vorsitzender Bund der Steuerzahler NRW e.V. Düsseldorf	Rik Steinheuer Markus Berkenkopf	18/146
Professor Dr. Simon Kempny, LL.M. (UWE Bristol) Universitätsprofessor Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht, Universität Bielefeld	Prof. Dr. Simon Kempny <i>(per Videozuschaltung)</i>	---
DGB NRW Düsseldorf	<i>keine Teilnahme</i>	18/143

Gesetz über die Feststellung eines Zweitens Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2022 – 2. NHHG 2022)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 18/1950

In Verbindung mit:

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Krisenbewältigung (NRW-Krisenbewältigungsgesetz)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 18/1951

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

Vorsitzende Carolin Kirsch: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich heiße Sie willkommen zur 10. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses und zur 7. Sitzung des Ausschusses für Heimat und Kommunales. Der Vorsitzende des Ausschusses für Heimat und Kommunales hat mich gebeten, die Sitzung für beide Ausschüsse durchzumoderieren.

Ich begrüße alle anwesenden Ausschussmitglieder, Sachverständigen, Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer.

Auch die Kolleginnen und Kollegen der Sitzungsdokumentation begrüße ich in dieser Sitzung sehr herzlich.

Die Tagesordnung haben Sie mit der Einladung E 18/141 erhalten. Ich frage, ob es Änderungswünsche dazu gibt. – Das ist nicht der Fall.

Herr Professor Dr. Kempny und Herr Dr. Lehmann sind digital zugeschaltet, Herr Steinhauer und Herr Berkenkopf sind persönlich anwesend.

Von den übrigen Sachverständigen liegen schriftliche Stellungnahmen vor. Diese sind nicht anwesend. Ich möchte mich schon jetzt sehr herzlich dafür bedanken, dass trotz der sehr kurzen Zeit umfangreiche Stellungnahmen vorgelegt wurden.

Wir führen nun in öffentlicher Sitzung die Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung durch.

Ich bitte die Sachverständigen, in der Reihenfolge des Tableaus ihre persönlichen Stellungnahmen abzugeben und dafür möglichst nicht mehr als drei bis fünf Minuten zu benötigen.

Wir beginnen mit Dr. Robert Lehmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter ifo Institut.

Dr. Robert Lehmann (ifo Institut [per Video zugeschaltet]): Vielen herzlichen Dank für die Einladung, trotz der Kurzfristigkeit Ihnen meine Einschätzung zur aktuellen Konjunkturlage in Nordrhein-Westfalen nahezulegen.

Sie haben es in der Stellungnahme lesen können: Die deutsche Wirtschaft befindet sich vor sehr schwierigen Zeiten, vor allem vor einem sehr harten Winter. Insbesondere Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner wirtschaftsstrukturellen Besonderheiten dürfte davon deutlich stärker betroffen sein. Insbesondere die Problematik im Zuge der ausbleibenden Gaslieferungen aus der Russischen Föderation führten natürlich zu einem deutlich geringeren Angebot an Gas für die heimische Produktion. (*akustisch unverständlich*) natürlich auch die gestiegenen Gaspreise, was vor allem natürlich die sehr gasintensiv produzierenden Wirtschaftsbereiche auch in Nordrhein-Westfalen vor große Herausforderungen stellt, ihre Produktion aufrechtzuerhalten.

So haben wir als ifo Institut uns entschlossen, eine vierteljährliche Schätzung zum Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern zu veröffentlichen. Da war es eben der Fall, wie Sie den Stellungnahmen und Pressemitteilungen entnehmen können, dass Nordrhein-Westfalen mit minus 2,8 % Rückgang einen erheblichen Dämpfer im dritten Quartal erlitten haben dürfte.

Ich möchte diese Minuten dafür nutzen, Ihnen persönlich eine Einschätzung darüber zu geben, warum diese Ergebnisse aus unserer Sicht durchaus plausibel sind. Wenn man sich die eigenen Statistiken Ihres Landes anschaut und diese mit dem bundesdeutschen Durchschnitt vergleicht, dann sieht man, dass zum einen die Industrie in Form des verarbeitenden Gewerbes in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu Deutschland sehr schwach läuft. Auch in den nachgelagerten Wirtschaftsbereichen, die sich dieser Industrie anschließen – also beispielsweise der Großhandel, alles, was sozusagen im Produktionsverbundhandel ist, der Verkehrssektor – sehen die Anzeichen, die wir aus offiziellen Statistiken sehen, deutlich schwächer aus als in Deutschland insgesamt.

In den deutschen Bundesländern haben wir eine relativ schlechte statistische Ausgangsbasis für die Dienstleister und berufen uns auf unsere Umfragen. Da ist es eben auch so, dass für die Gesamtwirtschaft in Nordrhein-Westfalen zum Beispiel auch die Kapazitätsauslastung in Nordrhein-Westfalen deutlich schlechter läuft als in Deutschland insgesamt und auch dass die Unternehmen im Dienstleistungsbereich, die wir monatlich befragen, eben auch von einer deutlich schwächeren Umsatzentwicklung im dritten Quartal berichtet haben, als es in Deutschland insgesamt der Fall ist.

Wenn man nun den Ausblick ein Stück weit nach vorne setzt, ist es eben so, dass wir als ifo Institut davon ausgehen, dass wir deutschlandweit im Winterhalbjahr 2022 und 2023 in eine Rezession abgleiten und dass die Firmen in Nordrhein-Westfalen mit ihrer Erwartungsvoraussicht zu Produktionsplänen und Einstellungen von neuem Personal deutlich zurückhaltender sind, als es in Deutschland der Fall ist, sodass wir die Zahlen, die wir im dritten Quartal veröffentlicht haben, für sehr plausibel erachten. Angesichts Angebotsschocks, den wir aktuell beobachten, gehen wir davon aus, dass wahrscheinlich über das Winterhalbjahr hinweg in Nordrhein-Westfalen die wirtschaftliche Aktivität deutlich schwächer wird.

Vorsitzende Carolin Kirsch: Vielen Dank, Herr Dr. Lehmann. – Ich habe es schlecht verstanden. Ich weiß nicht, ob es nur an mir lag. Vielleicht müssen wir noch mal gucken, dass wir es, wenn die Fragen beantwortet werden, ein bisschen lauter hinbekommen. – Als Nächstes ist Herr Steinheuer vom Bund der Steuerzahler an der Reihe.

Rik Steinheuer (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank, dass wir heute Stellung nehmen dürfen. Sie wissen, dass wir die Schuldenbremse hochhalten. Wir haben uns lange dafür eingesetzt, dass sie im Grundgesetz verankert wird und Geltung erlangt, weil wir sie auch als Beitrag für Generationengerechtigkeit für sehr wichtig halten. Von daher ist es uns wichtig, dass von den Kreditaufnahmemöglichkeiten, die die Schuldenbremse eröffnet, sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird, und dass es, wie es im Gesetz angelegt ist, wirklich eine außergewöhnliche Not-situation sein muss, die Auswirkungen auf die Finanzlage des Landes in erheblichem Umfang hat. Man muss das also eng auslegen. Da sehen wir für das Jahr 2022, um das es ja hier mit dem Nachtragshaushalt geht, diese haushalterische Notlage, die gefragt ist, noch nicht.

Der Ukraine-Krieg und der Energiepreisschock sind große Herausforderungen, aber wenn wir die Haushaltssituation für das Jahr 2022 betrachten, sehen wir noch nicht die Notlage. Die Steuereinnahmen sind für dieses Jahr noch sehr hoch.

Die konkreten Notlagenbekämpfungsmaßnahmen sind ja auch noch gar nicht konkret definiert. Das Jahr 2022 hat ja nur noch wenige Tage, sodass wir nicht sehen, dass noch in diesem Jahr diese Bekämpfungsmaßnahmen konkret angegangen werden können.

Wenn, dann sprechen wir eher von einer Notlage für das Jahr 2023. Wir haben in der Stellungnahme ausgeführt, dass es auch da für uns nicht per se schon ausgemacht ist, dass diese haushalterische Notlage eintreten wird. Das wird man dann sehen. Wenn, dann würden wir es eher fürs nächste Jahr sehen, aber keinen Bedarf für einen Nachtragshaushalt 2022.

Welcher Punkt uns sehr wichtig ist, ist der Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage, die man annimmt, und den kreditfinanzierten Maßnahmen. Dort sehen wir auch einige kritische Punkte. Genannt werden die notwendigen Transformationsprozesse in der Wirtschaft. Wenn wir ehrlich sind, bestanden die auch schon vor dem Ukraine-Krieg und dem dadurch eingetretenen Energiepreisschock, sodass das für uns kein ausreichender Begründungspunkt ist, zumindest nicht, soweit wir auf die Notwendigkeit abstellen, die auch schon vor dem Ukraine-Krieg bestand.

Ansonsten ist bei den Maßnahmen eine Bewertung schwierig, da sie noch nicht konkret benannt sind. Diese unbestimmten globalen Kreditermächtigungen sind nach unserem Dafürhalten unzulässig. Das ist eine Kreditermächtigung auf Vorrat. Das geht gegen den Geist der Schuldenbremse.

Ein letzter wichtiger Punkt, der uns auch sehr am Herzen liegt: Bevor Schulden aufgenommen werden, ist es vorrangig, dass alle Einsparpotenziale erschlossen werden. Da ist uns die Aussage, dass es in dieser Hinsicht nichts gäbe, zu pauschal und aus

unserer Sicht auch nicht zutreffend. Wir haben einige Beispiele in der schriftlichen Stellungnahme genannt – Stichwort: Pflegekammer. Auch bei der Heimatförderung könnte man vielleicht mal ein Jahr aussetzen. Als weiteres Beispiel haben wir das Thema „Reisekostenmanagement“ genannt, das der Landesrechnungshof seit Jahren kritisiert, wo man nicht drangeht.

Wir könnten noch weitere Beispiele aus dem Personalbereich nennen, die vielen Tausend unbesetzten Stellen. Das haben wir in der Vergangenheit als „Spardose des Landes“ auch bezeichnet. Auch an dieser Stelle könnte man ansetzen, indem man zutreffendere, realistischere Ansätze bildet. Auf diese Weise könnte man die Schuldenaufnahme vielleicht sogar vermeiden, zumindest ganz erheblich reduzieren.

In dem Zusammenhang ist natürlich auch zu fordern, dass Schwerpunktsetzungen überdacht werden.

Prof. Dr. Simon Kempny (Universität Bielefeld [per Video zugeschaltet]): Danke für die Einladung und die Gelegenheit zur Stellungnahme, die ich natürlich sehr gerne wahrnehme.

Ich würde gerne vier Gesichtspunkte ansprechen. Das ist erstens die Wahl des haushaltstechnischen Mittels, das Sondervermögen an und für sich, zweitens einzelne Aspekte des Entwurfs eines Errichtungsgesetzes, dann die Frage der Notsituation im Sinne der Schuldenbremsenvorschriften, einmal materiell, ob sie gegeben sei und dann prozedural, ob sie hinreichend dargelegt sei, und schließlich viertens die Gesichtspunkte der vorgesehenen parlamentarischen Beteiligung bei der Mittelaufnahme und -verwendung.

Zu der Frage, ob man überhaupt den Weg über das Sondervermögen geht, statt die Dinge im Kernhaushalt darzustellen. Da ist als Ausgangspunkt verfassungsrechtlich zu nehmen das sogenannte haushaltsrechtliche Einheits- und Vollständigkeitsprinzip. Das ist Artikel 81 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung. Danach sind alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich im Kernhaushalt zu veranschlagen. Ausnahmen hiervon sind zulässig, aber rechtfertigungsbedürftig.

Es muss also ein nachvollziehbarer Sachgrund bestehen, warum die jeweils angestrebte politische Maßnahme nicht im Kernhaushalt dargestellt werden soll. Hauptsächlich kommt hierfür der Fall in Betracht, dass nach den Besonderheiten des Einzelfalles eine Aufgabe besser durch eine Verwaltung außerhalb des Landeshaushaltes erfüllt werden kann. Hierfür ist der Haushaltsgesetzgeber aber darlegungsbelastet.

Dieser Darlegungslast wird meiner Auffassung nach bisher jedenfalls nicht genügt. Der Griff nach dem haushaltstechnischen Mittel, dass da gewählt werden soll, also dem neu zu errichtenden Sondervermögen, wird nämlich in überhaupt keiner Weise substantiell begründet. Es erschließt sich auch in der Sache nicht, warum die Staatsaufgaben, um die es hier geht, nicht im Kernhaushalt darstellbar sein sollen.

Zu dem Vorschlag eines Errichtungsgesetzes hat der Rechnungshof zutreffend darauf hingewiesen, dass der verfassungsrechtlich erforderliche Veranlassungszusammenhang nicht ausreichend dargelegt ist. Die Zweckbestimmung in § 2 Abs. 1 des

Gesetzes ist viel zu unbestimmt, und zwischen Normtext und Begründung – auf Seite 7 der Drucksache 18/1951 heißt es einmal Energiekrise, einmal Energie- und Wirtschaftskrise – klafft eine semantische Lücke. Wenn es gerade um Veranlassung geht und damit um Darlegungslasten, dann kommt es ausnahmsweise – normalerweise schuldet der Gesetzgeber nichts als das Gesetz – noch einmal auf die Qualität der Begründung an. Das reicht hier schlicht nicht.

Hinzufügen möchte ich den Ausführungen des Rechnungshofs, denen ich vollumfänglich beitrete, noch eine Feststellung, dass der Veranlassungszusammenhang hier auch nicht hinreichend vor Umgehung geschützt ist. Wenn man sich einmal § 8 des Entwurfs für das Errichtungsgesetz anschaut, dann sieht man: Hier wird es ermöglicht, dass Kreditmittel, die nur wegen einer Notlage aufgenommen werden durften – unterstellen wir mal die Notlage –, nachträglich ihrer Zweckbindung entkleidet werden können. Denn bei Auflösung des Sondervermögens fließen – so ist das vorgesehen – etwaige vorhandene Restmittel – das sind ja dann alles Kreditmittel – dem Kernhaushalt als allgemeine Deckung zu, wie es da heißt.

Das ist erstens eine Umgehung der Grundregel von § 62 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung. Da könnte man noch sagen: Gut, die Haushaltsordnung ist normhierarchisch gleichrangig mit dem Gesetz, das hier beschlossen werden soll. Das ist dann ein rechtspolitischer Einwand, allerdings immer noch verfehlt.

Aber zweitens droht hier eine Umgehung der bundesverfassungsrechtlich im Wege des Durchgriffs, Art. 109 Abs. 3 GG, dauerhaft gebotenen Zweckbindung der Mittel, denn es heißt in § 8 Satz 1 des Errichtungsgesetzesentwurfs: Das Sondervermögen kann erst nach vollständiger Tilgung durch Gesetz aufgelöst werden. Aber diese Bestimmung selbst, also dieser § 8 Satz 1, könnte ohne Weiteres nachträglich durch Gesetz aufgehoben werden. Und dann schiene vor der Hand der Weg frei, die Mittel des Sondervermögens in eine allgemeine Rücklage zu überführen, also jegliche Zweckbestimmung abzustreifen.

Jetzt könnte man sagen, das ist – aus dem Elfenbeinturm gesprochen – ein professoraler Einwand, der keine reale Grundlage hat. Dann müsste man doch einmal auf den Gesetzentwurf vom 9. November schauen, Drucksache 18/1501, Seite 3. Das war der Entwurf – jedenfalls habe ich noch keine Kenntnis, dass er zurückgenommen worden ist –, in dem die Landesregierung gerade das in Bezug auf das sogenannte Coronasondervermögen plant. Das ist also eine Änderung der Liquidationsvorschriften, gepaart mit einer Überführung der Mittel in den Kernhaushalt unter faktischer Abstreifung der Zweckbindung.

In § 8 des Entwurfs für das Errichtungsgesetz besteht also eine potenzielle bundesrechtliche Spannung, weil diese Zweckbindung bundesrechtlich auch dauerhaft eingehalten werden muss.

Dann zu der Frage, die beide Sachverständige schon angesprochen haben, zu der Notlage selbst. Liegt sie vor? Wie ist es mit der Darlegung? Wir sind hier normativ landesrechtlich in § 18b Landeshaushaltsordnung und bundesrechtlich wie landesrechtlich – weil Durchgriff – bei Artikel 109 Abs. 3 Satz 2.

Einmal ist zu bemerken, dass sich die Notlagen-Argumentation in weiten Teilen auf konjunkturelle Argumente stützt. Auch Herr Lehmann hat das ausgeführt. Es werden Zuwachsraten beim BIP thematisiert, außerdem sei die Industrieproduktion gesunken und Wirtschaftsforschungsinstitute sagten, es komme eine Rezession, usw.

Rechtssystematisch muss man darauf hinweisen, dass eine konjunkturelle Argumentation strukturell an der Notlagenausnahme der Schuldenbremse völlig vorbeigeht. Für konjunkturelle Probleme ist die Konjunkturausnahme der „Schuldenbremsenausnahmegesetzvorschrift“ Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG geschaffen worden. Aus der Binnensystematik ergibt sich, dass eine Rezession alleine, mag sie auch tief sein, noch keine Notlage im Sinne des zweiten in dieser Ausnahmegesetzvorschrift beschriebenen Falls darstellt. Denkbar wäre eine Rezession in der Größenordnung jener im Oktober 1929. Es müsste also schon eine katastrophengleiche flagrant wirtschaftsbeendende Rezession sein. Sie müsste einer Naturkatastrophe wertungsmäßig gleichzustellen sein.

Sieht man sich angesichts dessen die zitierten, aber auch die Berichte der anderen Sachverständigen an, merkt man jedenfalls mit Blick auf die Drucksachen, dass das nicht vor jedem Verdacht, ein bisschen selektiv zu sein, gefeit ist.

Ich zitiere einen Bericht der NRW.BANK, genauer gesagt das NRW.BANK.ifo-Geschäftsklima November 2022:

„Die Stimmung in der nordrhein-westfälischen Wirtschaft hat sich im November zum ersten Mal seit Mai [...] wieder aufgehellt.“

Das Zitat geht noch etwas weiter, aber ich kürze es ab.

Wir haben einen weiteren staatswirtschaftlich wichtigen Indikator, nämlich den Arbeitsmarkt. Wir alle haben noch vor Augen, dass zu Beginn der Coronapandemie nur mit massiv ausgeweiteter Kurzarbeit eine Massenarbeitslosigkeit verhindert werden konnte. Schaut man sich die Berichte der Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen an, etwa die sogenannte Presseinfo vom 30. November 2022, wird sehr deutlich, dass die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen in NRW im November leicht gesunken und die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Menschen gestiegen ist. Es gab 39 Anzeigen auf Kurzarbeit weniger als im Monat zuvor. Summa summarum, soweit ein Jurist das beurteilen kann, ist eine katastrophengleiche Rezession, die es erlaubte, über das Vorliegen der Notlagenausnahme aus Art. 109 GG überhaupt zu diskutieren, absolut nicht festzustellen.

Die Konjunkturausnahme ist ein anderer Fall. Darüber reden wir aber ja ausweislich der Gesetzentwürfe nicht.

Weiter wird mit den sinkenden Steuereinnahmen argumentiert. Um Sie nicht mit Zahlen zu langweilen, nenne ich nur kurz einen Befund. Bis einschließlich November sind die Steuereinnahmen nicht etwa gesunken, sondern gestiegen. Wenn man den November isoliert betrachtet, gibt es einen leichten Rückgang im Vergleich zum Vorjahr, also im Vergleich zum November 2021.

Allerdings entfällt dieser Minderbetrag zum ganz großen Teil auf zwei Steuerarten, und zwar zum einen die Erbschaft- und Schenkungsteuer und zum anderen die Grund-

erwerbsteuer. Das zusammen sind 612 Millionen Euro von den 720 Millionen Euro Minderbetrag. Diese beiden Steuerarten sind welche, die sich als Konjunkturindikatoren überhaupt nicht eignen. Wann Leute sterben oder schenken bzw. beschenkt werden, wann Leute Grundstücke übertragen, ist mit Blick auf konjunkturelle Belastbarkeit viel weniger aussagekräftig als es insbesondere die Ertragsteuern sind.

Wenn man aber auf die Ertragsteuern schaut, dann ist das Bild durchaus gemischt. Wir haben zwar einen leichten Rückgang im Bereich der veranlagten Einkommenssteuer und der Körperschaftsteuer, aber einen Zuwachs im Bereich der Lohnsteuer.

Auch in dieser Hinsicht erscheint materiell überhaupt nicht erkennbar, dass wir eine katastrophengleiche Rezession haben, die die Voraussetzungen von Art. 105 Abs. 3 Satz 2 für die Ausnahmeerlaubnis zur Staatsverschuldung erfüllt.

Auf der prozeduralen Seite ist vom Gesetzgeber eine konkrete und nachvollziehbare Darlegung zu fordern, warum die Notsituation besteht, worin sie besteht, inwiefern sie die Finanzlage erheblich beeinträchtigt und warum es konkret nicht möglich ist, das anderweitig abzufangen, und zwar zum Beispiel dadurch, Rücklagen vollständig aufzulösen. Ein Aspekt, der in den Papieren bisher nicht so im Mittelpunkt stand, ist außerdem: Warum jetzt, zu dem Zeitpunkt, an dem man die Verschuldung vorhat, die Verschuldungserlaubnis unabweisbar ist, also warum noch in diesem Nachtragshaushalt die 5 Milliarden Euro genehmigt werden sollen. Die Begründung bleibt da völlig formelhaft und unsubstantiiert. Dass hier der Darlegungslast, wie sie der Verfassungsgerichtshof fordern würde, genügt sein sollte, ist eher nicht anzunehmen.

Im Übrigen unterschreibe ich alles, was der Landesrechnungshof dazu geäußert hat. Zur Vermeidung von Wiederholungen beschränke ich mich deshalb auf den ergänzenden Hinweis, dass § 35 des geplanten Haushaltsgesetzes weitgehend maßstablose Soforthilfemittel im Sinne von § 53 Landeshaushaltsordnung vorsieht. Auch da ist ein notlagenbezogener Veranlassungszusammenhang praktisch gar nicht dargelegt.

Letzter Gesichtspunkt.

Vorsitzende Carolin Kirsch: Herr Professor Kempny, ich muss ein bisschen auf die Uhr schauen, weil wir uns ja auf 3 bis 5 Minuten verständigt hatten. Diese haben Sie schon etwas überschritten. Vielleicht machen Sie das Folgende kurz. Ich bin mir sicher, dass noch Fragen kommen. Dann kann man einiges noch mit aufnehmen.

Prof. Dr. Simon Kempny (Universität Bielefeld [per Video zugeschaltet]): Was die parlamentarische Beteiligung angeht, scheint parlamentsrechtlich nicht zureichend und ist auch rechtspolitisch nicht ratsam, wie es geregelt sein soll. Letztlich werden die Verausgabungsentscheidungen in den HFA verlagert, wenn man die Sondervermögenslösung statt den Kernhaushalt wählt. Das führt dazu, dass die Fachausschüsse und die Fachpolitiker mit ihrer besonderen Expertise etwa für Wohnungs-, Verkehrs- oder Energiefragen strukturell aus dem Entscheidungsprozess herausgehalten werden. Der Rationalität der Verwendung der öffentlichen Gelder wird bei allem Respekt vor den verehrten Mitgliedern des HFA also kein Vorschub geleistet hat. Es gibt aber

meines Erachtens Fachfragen, in Bezug auf die sich andere noch tiefer in die Materie eingearbeitet haben, ob es da Notlagen gibt oder nicht, während im HFA manches über Geldsummen nur pauschal entschieden werden muss. Auch insoweit wirkt es unzweckmäßig, nur den HFA zu beteiligen.

Vorsitzende Carolin Kirsch: Wir kommen zu den Fragen der Ausschussmitglieder.

Ralf Witzel (FDP): Ich nutze gerne die Gelegenheit zu Nachfragen und möchte allen Sachverständigen, die sich der Debatte stellen, im Namen der FDP-Landtagsfraktion herzlich danken.

Herr Dr. Lehmann vom ifo Institut, ich würde gerne zwei Aspekte aus Ihren Ausführungen vertiefen.

Zum ersten geht es mir um den Umstand, dass ich den Medien entnommen habe, dass Sie schon Ende November eine optimistischere Zukunftseinschätzung als in der Zeit zuvor vorgenommen haben. In Bezug darauf verweise ich Sie auf die Berichterstattung beispielsweise im Handelsblatt. Dort wird über Ihren ifo Geschäftsklimaindex berichtet:

„Die Stimmung in den Chefetagen deutscher Firmen hat sich im November überraschend deutlich aufgehellt. Der Ifo-Geschäftsklimaindex stieg auf 86,3 Zähler von revidiert 84,5 Punkten im Vormonat, wie das Münchner Ifo-Institut am Donnerstag zu seiner Umfrage unter rund 9000 Führungskräften mitteilte.“

Deshalb lautet meine Frage an Sie: Was spricht dagegen, dass wir eine wichtige Talsohle schon durchschritten haben könnten?

Weil auch eine Prognose bis Jahresende 2023 angestellt wird, frage ich außerdem, wie Sie davon ausgehen können, dass ein negativer Wachstumstrend in Nordrhein-Westfalen bis dahin sicher anhalten wird. Gibt es da aus Ihrer Sicht nicht auch Prognoseunsicherheiten bzw. kann es nicht sein, dass auch die jüngsten Erhebungen für den ifo Geschäftsklimaindex eher darauf hoffen lassen, dass wir absehbar auch in Nordrhein-Westfalen eine positive Trendumkehr erwarten dürfen?

Die zweite Frage an Sie bezieht sich auf die Datenbasis. Ich habe mir insbesondere Ihre schriftliche Stellungnahme angeschaut. Seite 4 ff. kann ich Folgendes entnehmen: Zum einen sehe ich, dass Sie mit den Indikatoren bereits zeigen, dass jedermann spätestens ab Mitte des Jahres hätte klar sein können, dass Nordrhein-Westfalen aufgrund der strukturellen Situation des Landes und seiner Industrie und Branchen von den Auswirkungen des Ukrainekriegs besonders, jedenfalls mehr als andere Bundesländer, betroffen ist.

Was ist neu daran, das erst im November festzustellen? Ihre Beispiele, die Sie für die unterschiedlichen Konjunkturindikatoren gewählt haben, zeigen mir genau, dass Sie teilweise auf eine Datenbasis abstellen, die in ihrer Zeitreihe im September beendet

ist. Ich finde also nicht das neue Momentum, das sich ganz frisch ab Ende November herleitet. Deshalb würde ich Sie fragen wollen, wie ich das interpretieren darf.

An den Bund der Steuerzahler möchte ich eine Frage weitergeben, die mir der Finanzminister aus meiner Sicht bislang nicht schlüssig beantworten konnte: Was hat das Land unternommen bzw. was sollte es unternehmen, um, wenn besondere Herausforderungen erkannt werden, eigene Konsolidierungsbestrebungen bezüglich des Landeshaushalts zu zeigen? Wir haben einen Rekordhaushalt mit über 100 Milliarden Euro Volumen und deutlichen Steigerungen von Jahr zu Jahr. Der Finanzminister ist aber der Auffassung, dass man an diesem Haushalt nichts einsparen könne, was irgendeinen nennenswerten Effekt hätte. Was sagen Sie zu dieser Sicht der Dinge angesichts der beispielsweise mindestens 20.000 unbesetzten Stellen? Diese bedauere ich natürlich, aber sie haben nun mal einen wirtschaftlichen Effekt. Was sagen Sie zu dem Umstand, dass wir weit über eine halbe Milliarde Euro Aufstockung bei Personalverstärkungsmitteln haben, obwohl der laufende Tarifvertrag bereits drei Viertel des Jahres sicher abdeckt? Wie ordnen Sie diese angenommene Unmöglichkeit von Einsparungen im Kernhaushalt ein?

Außerdem habe ich zwei Fragen an Herrn Professor Kempny. Ich würde gerne unser Nachbarbundesland Hessen in die Diskussion miteinbeziehen. Der hessische Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 27. Oktober 2021 festgestellt, dass das Coronasondervermögen mit der Landesverfassung unvereinbar sei. Somit haben wir eine aktuelle Verfassungsrechtsprechung zum Umgang mit dem Instrument „Sondervermögen“. Ist das, was in Hessen entschieden wurde, völlig irrelevant, weil es ein anderes Bundesland ist? Oder lassen sich aus dem hessischen Urteil für die Bewertung des Plans der nordrhein-westfälischen schwarz-grünen Landesregierung – dieselbe politische Farbenlehre wie in Hessen –, im Kontext der Energie- und Inflationskrise einen zusätzlichen Schuldenschirm einzurichten, in rechtlicher Hinsicht Leitplanken ableiten?

Meine zweite Frage an Sie betrifft die Unsicherheit bei der Entwicklung von Steuereinnahmen, und damit verbunden ist die Frage nach der Kreditaufnahme. Ich stelle Ihnen diese Frage ganz bewusst, weil wir in den vergangenen Wochen erfahren durften, dass seitens des Ministeriums ohne Veranlassung des Ministers nur durch die Entscheidung von Ministerialbeamten über den Coronaschuldenschirm Kredite in Milliardenhöhe aufgenommen worden sind. Rückblickend war das viel zu früh und ohne einen erkennbaren Sachgrund dafür, dass diese Gelder benötigt würden. Angesichts all dessen möchte ich Sie fragen, ob Sie auch bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Steuereinnahmen im kommenden Jahr sehen. Dann könnte die Frage, in welcher Höhe im Jahr 2023 Kreditaufnahmen für die Hilfsmaßnahmen notwendig sind, nicht sicher beantwortet werden.

Andersherum gefragt: Wäre der reguläre Haushalt mit all seinen sich wechselseitig ausgleichenden Mechanismen angesichts der Unsicherheit bezüglich der Steuereinnahmen als Instrument nicht viel besser geeignet, um die Aufgaben, die das Land gestaltet, abzubilden? Dann müssten nicht mittels irgendwelcher Rettungsschirme mit zusätzlichen Kreditermächtigungen am regulären Kernhaushalt vorbei Milliardenbeträge aufgenommen werden, die man eigentlich gar nicht bräuchte, weil sich im

eigentlichen Haushalt mit Blick auf die Steuereinahmenentwicklung oder den Vollzug des Haushalts andere Spielräume bieten würden. Wäre der Kernhaushalt, gegebenenfalls ergänzt um das Instrument des Sperrvermerks, nicht ein besseres Instrument als ein Schatten- und Nebenhaushalt?

An Herrn Professor Wernsmann hätte ich auch sehr viele Fragen, die ich ihm aber leider nicht stellen kann, weil er für die Debatte hier nicht zur Verfügung steht.

Simon Rock (GRÜNE): Wir befinden uns hier in einer Anhörung zu einem Haushaltsverfahren, und bei Haushaltsverfahren gilt auch in Nordrhein-Westfalen das Struck'sche Gesetz, dass in der Regel kein Gesetz so herausgeht, wie es seitens der Landesregierung hereinkommt. Insofern freue ich mich auf die Anhörung hier. Ich denke, wir nehmen da noch einiges mit.

Ich habe zunächst Fragen an Professor Kempny und an Herrn Steinheuer vom Bund der Steuerzahler. Wir haben hier die Stellungnahme von Professor Dr. Wernsmann und Dr. Meickmann. Wenn ich das richtig recherchiert habe, sind das diejenigen, die auch den Bonner Kommentar zu Art. 109 Grundgesetz verfasst haben. Das ist der Artikel, in dem im Grundgesetz die Schuldenregelungen normiert sind. Das sind also Personen, denen man unterstellen kann, dass sie eine gewisse Ahnung von dem haben, was sie schreiben.

Sie schreiben in ihrer Stellungnahme, dass die geplante Errichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens mit der Landeshaushaltsordnung NRW und dem Grundgesetz vereinbar sei. Sie gehen davon aus, dass auch kurzfristig erforderliche Präventionsmaßnahmen bei einer akut drohenden oder sich kurzfristig verschärfenden Notsituation mit neuen Krediten finanziert werden können, dass dem Haushaltsgesetzgeber hier ein weitreichender Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eingeräumt werden muss und dass der notwendige Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der im Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes genannten Zwecken nachvollziehbar und vertretbar dargelegt und begründet wird. Dazu würde mich Ihre Einschätzung interessieren. Ehrlich gesagt würde mich hierzu auch die Einschätzung des Landesrechnungshofs interessieren, aber sie haben es ja heute leider terminlich nicht geschafft, der Anhörung beizuwohnen.

Mich würde außerdem interessieren – diese Frage richtet sich an alle Sachverständigen –, ob Sie es begrüßen würden, wenn bei der Auszahlung der Mittel und der Bewilligung der Einzelmaßnahmen eine stärkere Parlamentsbeteiligung vollzogen werden würde, wenn also statt des HFA das Plenum über die Auszahlung der Tranchen befinden würde.

Die folgende Frage richtet sich explizit an Herrn Steinheuer vom Bund der Steuerzahler. Ich habe wahrgenommen, und so steht es auch in Art. 109, dass eine Tilgungsregelung vorzusehen ist. Nach allem, was ich gelesen habe, findet sich im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2022 explizit wieder, dass das über 25 Jahre abzuwickeln sei. Von einem tatsächlichen Tilgungsplan, wie Sie es in Ihrer Stellungnahme geschrieben haben, steht da nichts. Vielleicht könnten Sie dazu ausführen.

Meine letzte Frage richtet sich an alle drei Sachverständigen: Wenn der Haushaltsgesetzgeber es schafft, Einsparungsmöglichkeiten in einer Größenordnung von 800 oder 900 Millionen Euro zu finden, beispielsweise bei den Mitteln für die Coronabewältigungsmaßnahmen, würden Sie das aus der Perspektive begrüßen, vornehmlich Einsparungen im eigenen Haushalt zu suchen?

Stefan Zimkeit (SPD): Zunächst einmal geht mein herzlicher Dank an alle anwesenden Sachverständigen. Das ist für den Haushalts- und Finanzausschuss eine sehr kleine Runde, was sicher mit der extremen Kurzfristigkeit des gesamten – in Anführungszeichen – Verfahrens zu tun hat, die vielen ein Erscheinen nicht möglich machte.

Der Landesrechnungshof nimmt traditionell nicht an derartigen Veranstaltungen teil, weil er für Antworten immer einen Kollegiumsbeschluss bräuchte. Sollten Sie allerdings vorhaben, ihn zur Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am Donnerstag zu bitten, würden wir diese Bitte natürlich unterstützen.

Ich möchte mit Herrn Lehmann vom ifo Institut beginnen. Ihn möchte ich fragen, welche Maßnahmen er für geeignet hält, um der Krise konkret entgegenzuwirken. Außerdem möchte ich ihn fragen, wie er die Äußerungen der Wirtschaftsministerin Frau Neubaur bewertet, dass die Veröffentlichung der Zahlen des ifo Instituts Anfang November, unter anderen der minus 2,8 %, ein Schnellschuss gewesen sei.

Hat sich nach Einschätzung des ifo Instituts die wirtschaftliche Lage zwischen dem 9. November und dem Ende desselben Monats sehr deutlich verschlechtert?

Den Bund der Steuerzahler möchte ich vertiefend fragen, welche Ansprüche er an einen Tilgungsplan im Allgemeinen und insbesondere mit Blick auf den Staat hat. Sollte ein solcher Plan oder zumindest dessen Startzeitpunkt schon mit der Einrichtung eines entsprechenden Sondervermögens beschlossen werden?

Könnten Sie zudem die in Ihrer schriftlichen Stellungnahme getätigten Ausführungen zum Thema „Budgetrecht“ weiter vertiefen?

Herr Kempny, welches Maß an Konkretisierung halten Sie bei der Frage eines Sondervermögens für notwendig? Wie konkret muss der Veranlassungszusammenhang hergestellt werden? Würde ein globaler Hinweis auf die Frage, ob es geeignet ist, die Krise zu bekämpfen, ausreichen?

Sie hatten bezüglich des Sondervermögens auch die Frage der parlamentarischen Beteiligung angesprochen. Ihre Ausführungen konnten Sie gerade aus Zeitgründen nicht zu Ende führen. Wir würden Sie bitten, dies gleich noch einmal zu vertiefen.

Darüber hinaus möchte ich noch fragen, wie konkret geprüft werden soll, ob entsprechende Mittel, die zur Krisenbekämpfung ausgegeben werden sollen, aus dem Haushalt geleistet werden können oder nicht.

Dr. Hartmut Beucker (AfD): Auch ich bedanke mich bei allen Gutachtern vor allen Dingen angesichts des in der Kürze der Zeit zu betreibenden Aufwandes.

Meine Frage bezieht sich auf die Mittelverwendung. Herr Dr. Kempny, die Maßnahmen und deren Zielsetzungen sollen möglichst konkret festgelegt werden. Es wird immer gesagt, dies sei nur in gewissen Maße bzw. global notwendig. Die Auswirkungen des Krieges stehen aber mehr oder weniger fest. Sie bestehen in einer Energiepreiserhöhung und in dem Flüchtlingsstrom. Wie hoch die Energiepreise sind und wie viele Flüchtlinge kommen, ist zwar ungewiss, die Art und Weise der Maßnahmen dürfte jedoch absehbar sein. Inwieweit wäre angesichts dessen eine Konkretisierung notwendig?

Vorsitzende Carolin Kirsch: Die Fragen dieser ersten Runde sind vermutlich notiert worden. Wir gehen bei der Beantwortung wieder in derselben Reihenfolge wie vorhin vor.

Dr. Robert Lehmann (ifo Institut [per Video zugeschaltet]): Ich würde die Nachfragen in der Reihenfolge der jeweiligen Sprecher beantworten. Die erste Frage von Herrn Witzel betraf den gestiegenen ifo Geschäftsklimaindex. Die Erwartungskomponente hat sich zwar verbessert, liegt aber noch deutlich im negativen Bereich. Das heißt, es gibt noch immer mehr Firmen, die erwarten, dass es schlechter wird, als solche, die mit einer Verbesserung rechnen.

Trotz des steigenden Geschäftsklima-Indexes kann noch keine Entwarnung bezüglich der Schwäche der deutschen und nordrhein-westfälischen Wirtschaft gegeben werden. Der Trend dürfte sich nicht akut und schnell umkehren.

Wenn ich Sie richtig verstanden habe, bezog sich die zweite Frage auf die nur bis September reichende Datenbasis. Die Idee dieser Arbeit am ifo Institut rührte daher, dass wir für die gesamtwirtschaftliche Aktivität leider kein vierteljährliches Bruttoinlandsprodukt für die einzelnen Bundesländer zur Verfügung haben. Wie Sie es sicherlich von den eigenen Zahlen her kennen, wird die Wirtschaftsleistung der Länder nur einmal im Jahr für die einzelnen Jahre ausgewiesen.

Dies ist insofern ärgerlich, als die Zahlen für Deutschland einmal im Quartal veröffentlicht werden und wir über die konjunkturelle Abhängigkeit der Bundesländer so gut wie nichts wissen. Deswegen bezieht sich die Datenbasis auf Ende September. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht das Bruttoinlandsprodukt für Deutschland immer 30 Tage nach dem Ende des jeweiligen Quartals.

Wir schätzen die Wirtschaftsleistung für das dritte Quartal, was dann eben im September endet, rückwirkend, weil es diese Zahlen nicht gibt. Insofern basiert die Analyse auf einer Datenbasis inklusive des dritten Quartals. Die Zahlen gibt es seitens der amtlichen Statistik so nicht.

Ich würde Ihnen jederzeit Recht geben, dass Prognosen mit Unsicherheiten verbunden sind. Wir wissen das vermutlich alle und würden dies nie zurückweisen. Insofern sich die Preise im Laufe des kommenden Jahres normalisieren und der Kostendruck seitens der Firmen nachlässt, kann man sicherlich davon ausgehen, dass sich auch die wirtschaftliche Aktivität wiederbeleben wird. Auch dies ist meines Erachtens Konsens, und wir stellen diesen zumindest in unserer aktuellen Prognose auch ein.

Zu der Frage, welche Maßnahmen wir in Bezug auf die Finanzfrage empfehlen würden. Ich bin ein Konjunkturforscher, der sich mit Prognosen zur wirtschaftlichen Lage beschäftigt, und weniger jemand, der sich explizit mit konkreten Maßnahmen auseinandersetzt. Von daher würde ich für die Beantwortung dieser Fragen an die übrigen Sachverständigen verweisen. Ich sage lieber nichts dazu, als zu spekulieren, weil ich keinen besseren Kommentar abgeben könnte.

Zu der Frage, ob die Zahlen einen Schnellschuss darstellen oder nicht. Wir verwenden in unserem wissenschaftlichen Aufsatz ein Modell, das sich in der Literatur sehr gut etabliert hat. Dies gilt sowohl für Prognosen als auch für Schätzungen, wenn keine Datenbasis zur Verfügung steht. Wir haben das Modell ausgiebig getestet, bevor wir mit diesen Aussagen herausgegangen sind.

Nordrhein-Westfalen ist – unter anderem – das Land, für das dieses Modell über die Zeit hinweg sehr gut funktioniert. Wenn wir neue Daten bekommen und noch einmal schätzen, ist die durchschnittliche Abweichung zwischen den Quartalen von 2010 bis 2021 ungefähr 0,3 %. Angesichts der Tatsache, dass man das schätzt, ist das eigentlich eine ausgesprochen gute Leistung. Das zeigt, dass man mit diesem Modell für Nordrhein-Westfalen sehr gute Prognosen für die einzelnen Jahre abgeben kann.

Ungeachtet dessen, ob es ein Schnellschuss ist, haben wir in dem Aufsatz zumindest gezeigt, dass das Modell zumindest für Nordrhein-Westfalen sehr gut geeignet ist, um solche Analysen durchzuführen.

Ich hoffe, dass ich keine Fragen vergessen habe und bin ansonsten auch bereit, noch einmal Frage und Antwort zu stehen.

Rik Steinheuer (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen): Herr Witzel, wir haben ausgeführt, dass wir die Konsolidierungsbestrebungen, nach denen Sie fragten, nicht erkennen können. Im Gesetzentwurf wird dazu angeführt, Einsparungen wären einfach nicht möglich. Aus unserer Sicht ist dies eine Schutzbehauptung.

Wir haben versucht deutlich zu machen, dass wir durchaus Einsparmöglichkeiten sehen. Ich hatte die vielen Tausend unbesetzten Stellen genannt.

Was ich in diesem Saal auch schon mehrfach angesprochen habe, ist der Subventionsdschungel mit seinem aus unserer Sicht völlig unzureichenden Berichtswesen. Wir mahnen seit vielen Jahren den Subventionsbericht an, den es immer noch nicht gibt.

Angesichts der vielen Milliarden, die für die verschiedenen Zuschüsse und Zuweisungen angesetzt werden, gehen wir durchaus von Potenzial aus. Und angesichts des gesamten Haushalts mit seinem Umfang von rund 90 Milliarden Euro, stelle ich mal die Gegenbehauptung auf, dass da durchaus Konsolidierungspotenzial enthalten sein wird und man das nicht einfach mit dem Satz abtun kann, es gebe keine Einsparmöglichkeiten.

Zur Frage von Herrn Rock, der die Stellungnahme von Professor Wernsmann, der Kommentator für den Bonner Kommentar zum Grundgesetz ist, angesprochen hat. Ich will seine Kompetenz natürlich nicht in Abrede stellen; das stände mir überhaupt nicht

zu. Wir haben aber noch nicht sehr viel Rechtsprechung zu den Regeln der Schuldenbremse. Es wird sie geben, und dann sehen wir klarer. Bis dahin sind nach meinem Verständnis die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse sehr eng auszulegen, wenn die Schuldenbremse ihren Zweck erfüllen soll.

Wir haben vereinzelte Rechtsprechungen von Landesverfassungsgerichten – ich verweise auf Hessen –, die bereits deutlich artikuliert haben, dass diese Auslegungen auch von Gerichten geteilt werden. Wie es dann hier und beim Bundesverfassungsgericht sein wird, das bleibt abzuwarten. Meine Erwartung und meine Hoffnung, die hierbei mitspricht, ist, dass die Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind.

Herr Rock, Sie hatten die Tilgungsregelungen angesprochen; ebenso Herr Zimkeit. Nach unserem Verständnis reicht es nicht aus, zu sagen, innerhalb welchen Zeitraums man tilgen möchte, sondern wir verstehen unter einer Tilgungsregelung, dass auch der Beginn und die Tilgungsschritte konkret festgelegt werden. Das wäre unser Verständnis dieser Regelung.

Herr Zimkeit hat uns gebeten, zum Budgetrecht auszuführen. Uns wäre es wichtig, dass das Parlament möglichst breit beteiligt wird und die Fachausschüsse beteiligt werden. Daher haben wir uns kritisch zur Beschränkung auf diesen Ausschuss geäußert.

Prof. Dr. Simon Kempny (Universität Bielefeld [per Video zugeschaltet]): Die erste Frage bezog sich auf das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober letzten Jahres und lautet ungefähr: Ist das nicht sozusagen Ausland und inwieweit ist das für Nordrhein-Westfalen juristisch maßgeblich?

Natürlich ist die Entscheidung eines auswärtigen Staatsgerichtshofs für die nordrhein-westfälische Staatsgewalt als solches nicht bindend. Dass diese Entscheidung durchaus ihre rechtliche Bedeutung in Gestalt von faktischer Ausstrahlungswirkung hat und in Münster wohl hätte, wenn es dazu käme, liegt darin begründet, dass die Norm, über die befunden wird, in Hessen eine Norm der Hessischen Landesverfassung ist.

Ich habe das in der Zwischenzeit rausgesucht. Die Maßstabsgrundlage war Art. 139 Abs. 2 der Hessischen Verfassung:

„Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und auf den Haushaltsplan gebracht werden. Dieser wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz festgestellt.“

Das ist in Hessen die Grundlage für die Einheitlichkeit und Vollständigkeit des Haushaltsplans. In Nordrhein-Westfalen bestimmen Art. 81 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung bei geringfügig abweichendem Wortlaut in der Sache dasselbe.

Ein wichtiger Gesichtspunkt kommt dazu. Im Bund ordnen Art. 110 Abs. 1 und 2 GG, der da insbesondere sedes materiae ist, Endsprechendes an. Diese Maßstäbe – insbesondere diese tradierten gemeindeutschen Haushaltsrechtsprinzipien, die in allen Ländern und im Bund Verfassungsrang haben, soweit ich das überblicke – liegen der Konzeption der Schuldenbremse erkennbar zugrunde. Der Art. 109 Abs. 3, der durchaus

für Nordrhein-Westfalen bindend ist, ist systematisch vor dem Hintergrund des Art. 110 GG auszulegen; Art. 110 GG veranschaulicht zum Beispiel die Jährlichkeit.

Alle Regeln, die in Art. 109 Abs. 3 stehen, alle Beschränkungen, die da aufgerichtet sind, sind nur vor dem Hintergrund von Jährlichkeit und einer Vollständigkeit des Haushaltsplans sinnvoll zu deuten. Dieser rechtliche Zusammenhang gilt für alle Länder gleichermaßen. Er hat auch die Auslegung des Hessischen Staatsgerichtshofs geprägt, als er unter anderem über die Frage judiziert hat: Unter welchen Voraussetzungen dürfen überhaupt durch Brechungen dieses Grundsatzes Sondervermögen eingerichtet werden?

Diese Entscheidung ist auch für Nordrhein-Westfalen relevant, weil Einheitlichkeit und Vollständigkeit Grundlagen für den bundesverfassungsgemäßen Umgang mit der Schuldenbremse sind. Jährlichkeit, Einheitlichkeit und Vollständigkeit strahlen auch dann hinein, wenn sich Nordrhein-Westfalen auf eine Ausnahmeregel der Schuldenbremse berufen will.

Auch die – wenn Sie so wollen – autonomen, nur landesverfassungsgerichtlichen Maßstäbe sind da identisch. Zwar ist der Wortlaut in Art. 81 Landesverfassung NRW ein bisschen anders als in Art. 139 Abs. 2 in Hessen, aber in der Sache ist man sich – soweit ich das überblicken kann – darin einig, dass da keine nennenswerten Unterschiede bestehen.

Bei Herrn Rock klang eben der Gelehrtenstreit an. Es ist für Sie letztlich nicht besonders relevant, ob Herr Kempny meint, dass etwas verfassungsgemäß sei oder nicht. Das sind alles unbestimmte Begriffe. In einem Rechts- und Verfassungsstaat mit starker Verfassungsgerichtsbarkeit ist am Ende die Meinung derjenigen relevant, die letztkonkretisieren, und das tun im Zweifel die Richter in Münster.

Was ich Ihnen hier in die Debatte mitgeben möchte, ist das Folgende: Man sollte aus den Entscheidungen, die bisher aus Hessen und Rheinland-Pfalz vorliegen, nicht zu viel ziehen. Wir dürfen die prozessuale Sondersituation im Hinblick auf die Beteiligten und auch die Art und Weise nicht vergessen, in welcher Qualität sie vertreten waren.

Das Bundesverfassungsgericht hat seine Eilentscheidung ganz frisch am 22.11. verkündet, und da wird deutlich, dass alle Gerichte, die mit diesen für sie noch neuen Regeln des Art. 109 Abs. 3 GG operieren, entschlossen sind, das anspruchsvoll auszubuchstabieren.

Der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers in 2009 war klar: Durch der Einführung der Schuldenbremse sollte mit der vorherigen Regelung nach 115 Abs. 2 GG in alter Fassung, wonach praktisch überhaupt keine Schuldenaufnahmebegrenzung stattgefunden hat, Schluss gemacht werden. Es gab ein Sondervotum von Mellinghoff und Di Fabio zu einer der letzten Entscheidungen zu dieser alten Norm. Sie haben – so wie mein Habilitationsvater – deutlich gemacht, dass man den Investitionsbegriff anders auslegen kann. Das hat die Staatspraxis aber nicht getan. Man hat praktisch jedes Jahr – Sie werden sich alle erinnern – eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt und daraus noch überhaupt keine Schuldenaufnahmebegrenzung herausgelesen. Damit sollte Schluss sein.

Daher kann ich insoweit meinem Vorredner Recht geben. Es ist die einzig sachgerechte Auslegung, zu der auch Münster kommen wird, nämlich dass diese Regeln ernst gemeint sind.

Es geht nicht darum, dass ich Sie überzeugen will oder dass meine Konkretisierungsangebote Sie überzeugen. Ich will Sie nur warnen: Meine Konkretisierungsangebote werden in ihrer Form nicht die einzigen sein, bzw. sie werden sich nicht groß von denen derer unterscheiden, die verbindlich urteilen werden. Das war in Hessen deutlich zu sehen; in Rheinland-Pfalz – Stichwort: Sondereffekt – nicht so deutlich.

Karlsruhe hat in der Sache bisher noch nicht abschließend entschieden; es war nur eine Eilentscheidung. Die Maßstabsteile sind aber angesichts der üblicherweise diplomatischen Sprechweise des Verfassungsgerichts sehr deutlich: Da wird man hinsehen.

Dann gab es Fragen bezüglich der Unsicherheit der Steuereinnahmentwicklung. Ja, empirisch ist das natürlich unsicher. Die Frage, ob man daraus nicht ableiten möge, dass die Sache im Kernhaushalt besser aufgehoben wäre, weil dort die Unsicherheiten besser aufgefangen werden könnten, trifft es meines Erachtens. Ich hatte es in meiner Eingangsstellungnahme schon angedeutet, dass die Aufhebung im Kernhaushalt unter verschiedenen Gesichtspunkten die richtige Lösung wäre.

Verfassungsrechtlich braucht man eben einen Sachgrund. Sie müssen nicht beweisen, dass es im Kernhaushalt besser ist, sondern – um das deutlich zu formulieren – um das Sondervermögen zu legitimieren, müssen Sie beweisen, dass es im Kernhaushalt schlechter ist. Wenn Sie nicht nachvollziehbar, konkret und substanziiert dartun können, warum es im Kernhaushalt nicht geht, ist es schon verfassungswidrig, dass Sie ein Sondervermögen errichten. Leider sehe ich bislang überhaupt keine Substanziierung.

Ich komme zu den Fragen von Herrn Rock. Es ging darum, was ich vorhin scherzhaft „Gelehrtenstreit“ nannte. Ich habe mir inzwischen mal den Bonner Kommentar zum Grundgesetz geholt. Bei mir – 114. Aktualisierung – ist zu Art. 109 Herr Kollege Rodi der Bearbeiter. Ich habe dann auch mal in das Schriftenverzeichnis meines sehr geschätzten Kollegen Rainer Wernsmann geschaut. Er behauptet auf seiner Passauer Homepage selber nicht, diesen Artikel zu kommentieren.

(Stefan Zimkeit [SPD]: Hört, hört!)

Ich schätze seine Kompetenz, aber die besondere Zuordnung zu Art. 109 ist mir bisher empirisch nicht gelungen. Da Sie offenbar die neue Kommentierung von ihm haben: Melden Sie mir das doch bitte. Ich wäre daran interessiert. Das hat aber nichts damit zu tun, dass Rainer Wernsmann ein ganz hervorragender Mann ist. Alles, was er sagt, gehört bedacht.

Es berührt hier wieder die Frage, ob es nachvollziehbar ist oder nicht. Wie ich eingangs erwähnte: Wenn Sie mehrere Juristen fragen, erhalten Sie mehrere Meinungen. Das sind wertende Konkretisierungen, und das ist überhaupt nichts Ungewöhnliches. Die Frage ist immer, welche Substanziierungen, welche tatsächlichen Grundlagen für die Wertungen in Stellungnahmen, Urteilen oder wo auch immer zu finden sind.

Die Verfassungsgerichte verlangen in dieser Hinsicht relativ viel. Sie verlangen zum Beispiel, wenn man in einem zweiten Nachtragshaushalt für knapp zwei Wochen des Jahres sagt, dass noch 5 Milliarden Euro benötigt werden, folgende Darlegung: Warum 5 Milliarden Euro, und warum jetzt? – Die Passauer Kollegen kommen offenbar dazu, dass man etwas großzügiger sein sollte. Meine persönliche Meinung ist hier gar nicht relevant, aber angesichts der Rechtsprechung kann ich Ihnen prognostizieren, dass das aller Voraussicht nach nicht ausreichen wird. Wenn Sie das riskieren wollen, beschließen Sie es einfach. Dann kommt es darauf an, ob es zum Prozess kommt.

Wie gesagt: Die Eilentscheidung 2 BvF 1/22 des Bundesverfassungsgerichts deutet angesichts des üblichen Sprachgebrauchs sehr deutlich an, dass das Bundesverfassungsgericht sehr genau hinschauen wird und nicht gedenkt, sich mit formelhaften Wendungen abspesen zu lassen. Bei dieser Entscheidung geht es zwar um den Bund, aber hier gilt wiederum die Maßstabgleichheit: Art. 109 ist Lex generalis zu Art. 115. Insoweit ist es auch für uns entscheidend, was zu Art. 109 gesagt wird, weil es sich in Bezug auf die Länder deckt.

Sie fragen dann: Wäre eine stärkere parlamentarische Beteiligung bei Bewilligung und Aufnahme der Mittel anstelle der Beschränkung auf den HFA besser? Hier lautet meine Antwort: Ja. Außerdem: Wäre es begrüßenswert, falls man noch 800 Millionen bis 900 Millionen Euro im Kernhaushalt finden sollte, diese vorher einzusetzen? Aus meiner Sicht wäre das nicht nur begrüßenswert, sondern nach den Maßstäben, die in Hessen entwickelt wurden, sogar zwingend.

Ich komme dann zu den Fragen von Herrn Zimkeit: Wie konkret muss der Veranlassungszusammenhang hergestellt sein? Reicht die globale Angabe, dass etwas geeignet sei, um die Krise zu bekämpfen? – Auch hier ist die bisher vorliegende Rechtsprechung sehr klar: Das reicht nicht. Man muss deutlich machen, welche Wirkmechanismen vorschweben. Wie genau will man die Krise bekämpfen? Nur zu sagen, dass man Mittel wird ausgeben müssen, reicht nicht aus.

Ich wurde gebeten, noch etwas zur parlamentarischen Beteiligung zu sagen. Das musste ich während der Eingangsstellungnahme abkürzen. Da auch jetzt die Zeit schon fortgeschritten ist, beantworte ich die Frage im gerafften Vortrag.

Zum einen geht es um die Mittelaufnahme, also um § 34 Abs. 2 des geplanten Haushaltsgesetzes 2022. Die Kreditaufnahme soll im Wege einer, wie es heißt, globalen Ermächtigung erfolgen. Das liest sich – korrigieren Sie mich, wenn es anders gemeint ist – wie eine unabhängig von der Entwicklung der Sachlage kurz nach Errichtung des Sondervermögens in voller Höhe auszuschöpfende Ermächtigung. Man lässt sich also eine Zustimmung geben und nimmt dann alles auf.

Bei einem solchen Vorgehen ist es sehr wahrscheinlich, dass ex ante viel mehr Kredite als notwendig erkannt und aufgenommen werden als dies ex post der Fall wäre und große Bestände an liquiden Restmitteln übrig bleiben. Diese Bestände an kreditfinanzierten Restmitteln, die der Bundesverfassung entsprechend einer Zweckbindung unterliegen, wecken erfahrungsgemäß über kurz oder lang verfassungswidrige

politische Begehrlichkeiten, diese Mittel einzusetzen, wenn sie schon da sind. Ich denke, Sie wissen, was ich meine.

Hierzu ist zu sagen, dass bereits eine Aufnahme, die nicht konkret notwendig war, einen Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG darstellt, weil insoweit kein hinreichender Veranlassungszusammenhang besteht. Pauschal Kredite aufzunehmen, ist einfach nicht ausreichend.

Die nächste Frage bezog sich auf Paragraph 34 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2, Sätze 1 bis 3. Ist es problematisch, dass die Regierung ermächtigt werden soll, ohne parlamentarische Mitwirkung Etablierungen vorzunehmen, also Titel einzurichten usw.? Es handelt sich um eine materielle Änderung des Haushaltsgesetzes. Es ist eine Ermächtigung, bei der das Plenum nicht mehr wie in der Landesverfassung vorgesehen mitstimmt. Im Übrigen sollen die Verausgabungsentscheidungen der Zustimmung des HFA unterliegen, allerdings nur, wenn – so ist es wohl gemeint – nach Einschätzung der Regierung Zeit bleibt, die Zustimmung einzuholen.

In begründeten Ausnahmefällen mögen solche Eilbefugnisse trotz des Grundsatzes des parlamentarischen Budgetrechts gerechtfertigt sein, aber mit Blick auf den Umstand, dass wir hier über den Entwurf eines Nachtragshaushalts für den Rest des laufenden Haushaltsjahres sprechen, drängt sich schon die Frage auf, welche Situationen das denn sein sollen. Außerdem bleibt auch hier die Begründung wieder völlig unsubstanziert: Warum soll die Beschneidung des Budgetrechts hier notwendig sein?

Die dritte Frage bezog sich darauf, wie konkret die Prüfung ausgestaltet sein muss und ob Mittel zur Krisenbewältigung nicht aus dem Haushalt geleistet werden könnten. Der Staatsgerichtshof in Hessen hat sehr deutliche und weitgehende Anforderungen an die Haushaltsgesetzgebung gerichtet, darzulegen und zu substantiieren, warum es nicht im Kernhaushalt geht, was man vorhat. Da keine Begründungen geliefert worden sind, die über Formeln hinausgingen, müssen wir nicht darüber reden, ob die strengen hessischen oder nicht ganz so strengen rheinland-pfälzischen Maßstäbe greifen; denn hier reichen keine Maßstäbe. Da wäre jedenfalls die Begründung nicht ausreichend. Da die materielle Kontrolle bei solchen abstrakten Begriffen von den Gerichten zurückhaltend gehandhabt wird und die Kontrolle prozeduralisiert wird, gewinnt die Bedeutung der Begründung an verfassungsrechtlichem Gewicht.

Die letzte Frage kam vom Abgeordneten Herrn Dr. Beucker. Es ging darum, inwieweit eine Konkretisierung notwendig wäre; dass also die Art und Weise der Maßnahmen absehbar sein müsse. Wenn ich es richtig verstanden habe, ging es da um die Ausgabe.

Ich habe ja gesagt, dass § 2 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes zu unbestimmt ist. 5 Milliarden Euro sind kein Pappenstiel, und es ist vollständig kreditfinanziert. Beides sind Indikatoren, die man aus der Rechtsprechung ableiten kann, und beides spricht für eine hohe Substanziierungslast schon im Gesetzgebungsverfahren; für eine hohe Notwendigkeit, im Einzelnen gesetzlich vorzuprägen. Da reichen Abstrakta nicht aus. Es muss deutlicher gemacht werden, welche Verausgabungsmittel vorschweben und welche Wirkmechanismen man einsetzen möchte, um der Krise Herr zu werden. Da ist

der gegenwärtige Stand nach dem, was wir über die Verfassungsgerichtsentscheidung prognostizieren können, so sicherlich nicht ausreichend.

Vorsitzende Carolin Kirsch: Vielen Dank. – Wir beginnen mit der zweiten Frageunde.

Dirk Wedel (FDP): Vielen Dank an die Sachverständigen für die bisherigen Stellungnahmen.

Herr Professor Kempny, Sie hatten gerade dargestellt, dass sich aus Ihrer Sicht die Begründung des Gesetzentwurfs zum zweiten Nachtragshaushaltgesetz Drucksache 18/1950 insbesondere auf konjunkturelle Gründe stützt und dass dafür eigentlich ein anderes Verfahren, nämlich das nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz, Grundgesetz, gedacht sei. Ich möchte diesen Gesichtspunkt ein wenig vertiefen im Hinblick auf die Begründung.

In der Begründung steht auf Seite 4 der Anlage 2 zu der genannten Drucksache:

„Durch die sofortige Verfügbarmachung der Mittel sollen die extrem hohe Unsicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher und der Unternehmen sowie die bereits damit einhergehenden negativen Rückwirkungen auf die nordrhein-westfälische Wirtschaft deutlich reduziert werden.“

Für mich stellt sich da insbesondere die Frage, inwieweit in erster Linie auf die Psychologie der Marktteilnehmer bezogene Maßnahmen die Annahme einer Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alternative, Grundgesetz rechtfertigen.

An anderer Stelle, nämlich auf Seite 3 der Begründung, findet sich der Satz:

„Zudem würde eine zyklische Ausgabenanpassung dazu führen, dass der Staatskonsum sinkt, der Staat als Konsument wegbricht und somit das Ausmaß des wirtschaftlichen Abschwungs noch größer wird.“

Dazu habe ich die Frage, inwieweit antizyklische Investitionen des Staates zur Steigerung der Nachfrage mit einer Schuldenaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alternative, vereinbar sind.

Danach kommt der Satz, dass in wirtschaftlich schwierigen Zeiten der Staat als Stabilitätsanker gefragt ist, durch zusätzliche Investitionen die Nachfrage zu steigern. Dazu habe ich folgende Frage: Inwieweit widerspricht die Auffassung der Landesregierung, dass der Staat in wirtschaftlich schwierigen Zeiten als Stabilitätsanker gefragt ist, der durch zusätzliche antizyklische Investitionen die Nachfrage steigert und so dazu beiträgt, die Krise zu überwinden, der rechtlichen Anforderung, auch in der Notsituation die Kreditaufnahme durch eigene Sparanstrengungen möglichst gering zu halten?

Die folgende Frage richte ich ausdrücklich auch an die anderen Sachverständigen, zum Beispiel den Bund der Steuerzahler. Im Gegensatz zur Coronakrise blicken wir aktuell insbesondere auf eine Inflationskrise. Zentralbanken auf der ganzen Welt inklusive der Europäischen Zentralbank erhöhen ihre Leitzinsen mit dem Ziel, die

Konsumtätigkeit zu dämpfen und so die ausufernde Inflation zu bekämpfen. Wie passt das zu der Begründung der Landesregierung, dass Einsparungen und Priorisierungen nicht möglich wären, weil eine zyklische Ausgabenanpassung dazu führen würde, dass der Staatskonsum sinkt, der Staat als Konsument wegbricht und die Krise sich so verschärfen würde?

Ich habe dann noch Fragen, die sich in erster Linie an den Bund der Steuerzahler richten. Zunächst geht es um die Frage der Steuereinnahmen. Wir haben vom Ministerium der Finanzen eine frische Vorlage vom 12. Dezember 2022 bekommen; Vorlage 18/576. Darin ist dargestellt, dass die Steuereinnahmen von Januar bis November 2022 2,278 Milliarden Euro über dem veranschlagten Jahresbetrag liegen, dass die erwarteten Mehrausgaben voraussichtlich vollständig durch die korrespondierenden Mehreinnahmen gedeckt werden können und dass sich insgesamt zum Vorjahreszeitraum eine Veränderung von 4,889 Milliarden Euro ergibt.

Nun hat die Landesregierung in der Begründung auf Seite 3 angeführt, dass das Steuerergebnis des Monats November 2022 im Vergleich zum Vorjahr negativ ausfallen werde. Inwieweit ist es zulässig, die Betrachtung eines einzelnen Monats für die Begründung einer Notsituation heranzuziehen, wenn die Gesamtzahlen für 2022 eine ganz andere Sprache sprechen und einen positiven Saldo ergeben? Ich habe mittlerweile die Vorlagennummer.

Ich habe eine weitere Frage an den Bund der Steuerzahler, der insbesondere das Budgetrecht adressiert hat. In der Stellungnahme von Herrn Professor Wernsmann, Stellungnahme 18/145, findet sich ein, wie ich finde, bemerkenswerter Satz, insbesondere vor dem Hintergrund der Rechtsauffassung zur globalen Minderausgabe und der zulässigen Höhe, ab wann das Budgetrecht verletzt sein könnte. Ich zitiere:

„Zweitens ist das Finanzvolumen der zu konkretisierenden Maßnahmen nicht von struktureller Bedeutung für das parlamentarische Budgetrecht.“

Da wird darauf abgehoben, dass es selbst bei maximaler Ausschöpfung innerhalb des Jahres 2022 im Verhältnis zum Gesamthaushalt bei unter 6 % liegen würde. Das heißt: Wenn 6 % des Gesamtbudgets ohne den Landtag verteilt würden, sei dies nicht von Bedeutung für das parlamentarische Budgetrecht. Das finde ich eher abwegig, wenn ich ehrlich bin, aber vielleicht können Sie das rechtlich einordnen.

Ich habe noch eine weitere Frage. In der Begründung auf Seite 3 zu dem Gesetzentwurf steht, dass die „Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage erheblich [ist], da der staatliche Finanzbedarf zur Bewältigung der Notsituation gemessen an der Finanzkraft des Landes Nordrhein-Westfalen außerordentlich hoch“ sei. In der Stellungnahme von Herrn Professor Wernsmann findet sich die Stelle, die ich Ihnen gerade genannt habe, dass das alles nicht von Bedeutung sei. Wie kann man das in Übereinstimmung bringen, oder ist das überhaupt in Übereinstimmung zu bringen?

Ich habe noch eine weitere Frage an den Bund der Steuerzahler. Es geht um die Stellungnahme von Herrn Professor Wernsmann auf Seite 5. Da steht ein Satz, der nicht mit etwaigen Fußnoten und Fundstellen hinterlegt ist. Darin heißt es, dass Sinn und Zweck der Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot erfordern würden, dass die

Konkretisierung der Maßnahmen auch im Haushaltvollzug nachgeholt werden kann. Bei aller Liebe: Nach dem, was ich bisher in der verfassungsrechtlichen Literatur dazu gelesen habe, ist es eigentlich genau umgekehrt. Könnten Sie noch ein paar Worte dazu sagen, inwieweit Sie diese These von Herrn Professor Wernsmann teilen.

Abschließend – damit hat sich der Bund der Steuerzahler ebenfalls auseinandergesetzt –: Inwieweit ist eine Dringlichkeit erkennbar, im Jahr 2022 noch Mittel verfügbar zu machen? Herr Professor Wernsmann spricht von einer hohen Wahrscheinlichkeit, aber ohne dies in irgendeiner Weise zu belegen. Können Sie diese hohe Wahrscheinlichkeit auch erkennen?

Simon Rock (GRÜNE): Ich beginne mit einer Richtigstellung: Professor Dr. Wernsmann hat tatsächlich im Bonner Kommentar kommentiert, auch im Bereich „Finanzverfassungsrecht“, allerdings nicht zu Art. 109, sondern zu Art. 107 Grundgesetz. Insofern ist Ihre Einschätzung korrekt. Ich bitte um Verzeihung, dass ich mich um zwei Artikel vertan habe.

Wir haben gerade etwas zur Parlamentsbeteiligung gehört, was das geplante 5-Milliarden-Euro-Rettungsschirmgesetz angeht. Mich würde dazu die Einschätzung der Sachverständigen interessieren. Wie schätzen Sie es, wenn Sie davon ausgehen, dass die 5 Milliarden Euro und die mangelnde Parlamentsbeteiligung das Gesetz möglicherweise in die Verfassungswidrigkeit führen, in Bezug auf die 25 Milliarden Euro ein, die über das Coronarettungsgesetz 2020 einstimmig bereitgestellt wurden.

Vorsitzende Carolin Kirsch: Weitere Fragen sehe ich nicht. Wir geben daher wieder an die Sachverständigen und beginnen mit Herrn Dr. Lehmann.

Dr. Robert Lehmann (ifo Institut [per Video zugeschaltet]): Ich möchte mich vor allem auf den Aspekt der Inflation und darauf, insbesondere einen Ausblick auf das kommende Jahr zu geben, konzentrieren. Wir sehen es so, dass der erste Inflationsschock aus der Energiekomponente kommt – Strom, Gas etc.; das kennen Sie alle. Dies pflanzt sich nun aber in nachgelagerte Bereiche fort, sodass die Kerninflation abseits der Energie bei allem, was an Gütern und Dienstleistungen notiert wird, mittlerweile ebenfalls angezogen hat. Das dürfte unserer Einschätzung nach vor allem zu einem Rückgang im verfügbaren Einkommen führen, über das Winterhalbjahr hinaus.

Man muss aber auch sagen: Nach all dem, was wir zumindest jetzt wissen – die Preis-erwartungen haben sich wieder verbessert, die Futures für Gas sind rückläufig –, ist absehbar, dass dieser inflationäre Druck sich vor allem im kommenden Jahr wieder erholen dürfte. Natürlich erwarten wir auch im nächsten Jahr hohe Inflationsraten; davon gehen wir aus. Wir gehen aber auch davon aus, dass im Zuge der nächsten beiden Jahre die Steigerung der verfügbaren Einkommen ausreichen dürfte, um diese Inflation mehr oder weniger auszugleichen, sodass sich der private Konsum wieder stabilisieren dürfte.

Es kommt außerdem zum Tragen, dass einige Ausgaben von den privaten Haushalten im Nachgang der Coronakrise nicht getätigt werden konnten, weil diese entweder aufgrund staatlicher Anordnung nicht möglich waren oder weil die privaten Haushalte aus Eigenverzicht, aus Vorsichtsmotiven heraus, nicht konsumiert haben, sodass rein angesichts des Ersparten noch die Möglichkeit besteht, dass sie in den nächsten Jahren als stabilisierender Faktor zu wirken.

Auch da muss man sagen: Das sind Annahmen, die man im Rahmen einer Konjunkturprognose trifft. Sie können sich bei Entwicklungen, die wir jetzt noch nicht absehen können, jederzeit ändern.

Als abschließender Satz: Man muss sagen, dass der Auslöser der Inflation der Anstieg der Preise für Energieträger auf den Weltmärkten war. Und es gibt noch einen Faktor: Diese Preise sind vor allem im Nachgang und aufgrund des schrecklichen Angriffskrieges gestiegen, weil das Angebot gedrosselt wurde. Der Staat kann für Energiepreise natürlich Kappungen beschließen, aber normalerweise kann er nicht aktiv in irgendeiner Art und Weise in die Mechanismen der Preisbildung eingreifen.

Markus Berkenkopf (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen): Herr Wedel, ich beginne bei Ihrer Frage zu den Steuereinnahmen. Wir halten eine Monatsbetrachtung für schwierig, weil im Haushaltsvollzug immer die Jahresbetrachtung – es gilt der Grundsatz der Jährlichkeit – Anwendung finden muss. Auf eine Monatsbetrachtung umzuschwenken, ist unserer Meinung nach der Sache nicht dienlich.

Sie haben dann noch nach den Einsparungen und den Prioritätensetzungen gefragt. Wir sind immer dafür und sagen quasi mantraartig, dass Prioritäten gesetzt werden müssen. Die Prioritätensetzung ist das eine, Einsparpotenziale sind das andere. Wir haben deutlich darauf hingewiesen, dass wir überhaupt kein Verständnis dafür haben, wenn Einsparpotenziale nicht gehoben werden.

Bei der Prioritätensetzung ist es schwierig, weil das die politische Steuerung angeht, was auch im Koalitionsvertrag vereinbart ist. Das ist uns klar. Dennoch muss, wenn eine Notlage ausgerufen wird, umgesteuert werden. Das ist unserer Meinung nach auch selbstverständlich. Das wird auch von der Bevölkerung erwartet; davon sind wir überzeugt.

Ob man Mehrausgaben durch die Steuermehreinnahmen immer vollständig decken kann, konnten wir auf die Schnelle in der Tat nicht beurteilen. Das muss ich deutlich sagen. Das haben wir uns im Detail nicht angesehen. Klar ist: Wenn Mehreinnahmen vorhanden sind, dann müssen diese selbstverständlich zur Ausgabendeckung verwendet werden, und sie reduzieren dann auch das Erfordernis der Kreditaufnahme.

Dazu passen auch die globalen Ansätze. Wir haben zugegebenermaßen immer unsere Probleme damit, und damit sind wir auch nicht alleine. Der Verfassungsgerichtshof in unserem Land hat damit auch Probleme. 6 % halten wir bezogen auf das Gesamtbudget für viel zu hoch. Wenn man sich bei 1 % oder 3 % bewegen würde, wäre das für eine vernünftige Haushaltssteuerung sicherlich vernünftig.

Nun bearbeite ich beim Bund der Steuerzahler auch die Kommunalhaushalte. Da haben wir mittlerweile auch globale Ansätze. Da wird auch ein Prozentwert herangezogen, und zwar 1 %. Dieser wird im Parlament wohl aus bestimmten Gründen eine Mehrheit gehabt haben. Darüber sollte man in diesem Zusammenhang vielleicht auch noch einmal nachdenken.

Im Haushaltsvollzug Konkretisierung nachzuholen, halten wir – mit Verlaub – für einen Treppenwitz. Der Bürger, der Steuerzahler, der das alles bezahlt, möchte wissen, was konkret angegangen wird, welche Aufgaben wahrgenommen werden. Wochen nach irgendwelchen Beschlüssen im Milliardenbereich anzufangen, konkret zu werden, passt nicht.

Ich habe den Rechnungshofbericht dabei, in dem aufgelistet ist, wie mit dem Coronasondervermögen umgegangen wurde. Darin sind viele Maßnahmen enthalten, die mit Corona unmittelbar nichts zu tun haben: Mittel für Städtebauförderung im hohen Millionenbereich oder auch die Bekämpfung der Borkenkäfer, die unbestritten wichtig ist, aber keinen Coronabezug hat. Das hat da nichts zu suchen. Der Rechnungshof hat es aufgelistet, und auch wir haben es immer wieder benannt. Dem gilt es Einhalt zu gebieten.

Dazu passt auch – das würde ich jetzt einflechten – die Frage von Herrn Rock. Da haben wir uns auch angesprochen gefühlt. Es ging um das Coronasondervermögen im Verhältnis zu dem Sondervermögen in der Notlagensituation, wie sie jetzt angenommen wird. Das ist für uns ein kolossaler Unterschied. Beim Coronasondervermögen waren viele Punkte überhaupt nicht planbar. Impfstoffe mussten entwickelt werden, und viele Menschen sind gestorben. Das muss man in aller Deutlichkeit sagen. Das kann man mit einer Notsituation, wie sie jetzt angenommen wird, nicht vergleichen.

Jetzt haben Sie – das ist nach unserer Auffassung der große Unterschied zum Coronasondervermögen – als Parlament eine Planungsmöglichkeit. Sie können mit Vorlauf planen. Es muss nicht heute sein. Wenn Sie uns heute sagen – das stellen wir auch infrage –, dass jetzt ein Beschluss über eine Dringlichkeit und über Kreditaufnahmen gefasst werden muss, dann können wir Ihnen das, ehrlich gesagt, nicht abnehmen, weil nicht damit zu rechnen ist, dass zwischen Weihnachten und Neujahr diese Dinge umgesetzt werden. Vielleicht überzeugen Sie uns vom Gegenteil. Aber wir sehen es im Moment in dieser Intensität, ehrlich gesagt, nicht.

Dann haben Sie, Herr Wedel, nach der hohen Wahrscheinlichkeit gefragt. Wir sind immer dafür, es mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit zu begründen. Das heißt, es muss eine gewisse Verbindlichkeit herbeigeführt bzw. zumindest argumentativ und im Zweifel mit Stichworten darlegt werden, sodass derjenige, der das Ganze bezahlen soll, grundsätzlich weiß, was er zu erwarten hat.

Prof. Dr. Simon Kempny (Universität Bielefeld [per Video zugeschaltet]): Ich beginne mit der Frage von Herrn Rock, weil das Thema von meinem Vorredner angesprochen wurde. Es ging darum, wie das Coronarettungsschirmgesetz zu bewerten

sei, wenn die Maßstäbe verfassungsrechtlicher Art doch so hoch seien. Ich beziehe mich jetzt auf das sogenannte NRW-Rettungsschirmgesetz vom 24. März 2020.

Ich würde mich dem anschließen, was mein Vorredner gesagt hat: Die Eilbedürftigkeit, also die objektive wie intersubjektiv nachvollziehbare Dringlichkeit, war damals eine andere. Die Lage war in vieler Hinsicht deutlich unvertrauter und weniger absehbar, was auch nach allgemeinen Grundsätzen des Polizeirechts ein geringeres Maß an gesetzgeberischer Vorbestimmung bzw. Determination erfordert.

Ich wäre aber im Gesamttenor durchaus kritischer. Ich habe mich damals dazu nicht geäußert – es gab weder Anlass noch Gelegenheit –, würde aber nicht ausschließen, dass es verfassungswidrig ist. Das sage ich Ihnen ganz offen. Ich selber sehe keine hinreichenden Rechtfertigungsgründe, das in einem Sondervermögen zu machen.

Damals haben Sie das eben, wie Sie, Herr Rock, selbst gesagt haben, mit einem breiten politischen Konsens gemacht. Das schützt natürlich vor gerichtlicher Überprüfung, wenn es nicht um ein außenwirksames, grundrechtseingreifendes Gesetz geht, weil es dann ja keine Klagen der Bürger gibt. Klagen der Steuerzahler einfach nur in der Eigenschaft werden traditionell ja nicht zugelassen. Damit schützt der politische Konsens vor gerichtlicher Überprüfung.

Wenn der Konsens, wie im Moment zu beobachten, aber deutlich kleiner ist, steigt das Prozessrisiko. So politrealistisch muss man das meines Erachtens sagen. Aus der Hüfte geschossen – wie ich zugebe, weil die Frage für mich nicht absehbar war, weil sie nicht vom Gegenstand der Ausschusssitzung gedeckt ist; ich verstehe sie aber und habe Sympathien dafür –, würde ich persönlich sagen, dass es da ein sehr hohes Prozessrisiko gibt, wenn das vor die Verfassungsgerichte kommt.

Hoffentlich kommt eine solche Pandemie nie wieder. Das ist aber, ehrlich gesagt, unrealistisch. Man sollte sich überlegen, ob man das beim nächsten Mal genauso macht. Wenn in Notsituationen Maßnahmen greifen, sollten wir den Schulterschluss aller Demokraten suchen. Dabei belasse ich es.

Zu Herrn Wedel. Die erste Frage bezog sich auf die Psychologie der Marktteilnehmer bezogene Maßnahmen und darauf, inwieweit diese die Annahme einer Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Variante 2 Grundgesetz erfüllen.

Die Maßnahmen berechtigen nie zur Annahme einer Notsituation. Umgekehrt wird ein Schuh draus. Wir brauchen die Notsituation. Indikatoren für das Vorliegen derselben mögen die politisch artikulierten Bedarfe nach bestimmten Maßnahmen sein. Diese müssen dann aber hinreichender, konkreter dargelegt werden.

Die Frage war also wohl eher so zu verstehen, ob auch auf die Psychologie der Marktteilnehmer zielende Maßnahmen zulässige Gründe für Kreditaufnahmen sein können, wenn ich das richtig verstanden habe. Könnten Sie dazu kurz eine Rückmeldung geben?

Vorsitzende Carolin Kirsch: Herr Wedel nickt.

Prof. Dr. Simon Kempny (Universität Bielefeld [per Video zugeschaltet]): Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gibt keinen festgelegten Instrumentenkoffer vor. Er ist nicht auf die Ausgabenseite bezogen, sondern auf die Einnahmenseite, verlangt aber mit Blick auf die Ausgaben den Veranlassungszusammenhang, der, wie wir aus den ersten Gerichtsentscheidungen wissen, ja durchaus ernst zu nehmen und konkret zu substantiieren, zu unterlegen ist.

Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass Maßnahmen, die – in Anführungszeichen – nur auf eine Stimmungsaufhellung der Wirtschaft, bei Unternehmen und Verbrauchern, zielen, einem Veranlassungszusammenhang unterliegen, sie ihn also auch erfüllen. Das ist nicht a priori ausgeschlossen. Es ist also ein Szenario konstruierbar, in dem man Kredite aufnimmt, um stimmungsaufhellende, also psychologisch unterstützende Maßnahmen zu entfalten. Das würde ich nicht für jeden Fall ausschließen. Es gibt – und das kann in einer Demokratie auch gar nicht anders sein – immer einen politischen Beurteilungsspielraum, wie man mit Krisen umgeht, und das muss auch so sein. Je unbekannter die Krise ist, desto mehr Spielraum muss es geben.

Man muss eben nur darlegen, wie die Wirkmechanismen von dem, was man vorhat, sein sollen. Es reicht nicht, einfach zu sagen: Wir nehmen Kredite auf, und damit hellt sich die Stimmung auf. – Warum Verbraucher und Unternehmen fröhlich feiern, die Produktion besser auslasten und Arbeitsplätze schaffen bzw. nicht abbauen sollten, nur weil sich der Staat verschuldet, ist nicht einmal ansatzweise plausibel. Die Kollegen aus der Ökonomie mögen mich da korrigieren, aber für den Juristen und den Laien ist das überhaupt nicht plausibel.

Es ist also nicht per se ausgeschlossen, aber es wäre die Substantiierung zu leisten. Insbesondere müsste dargetan werden, inwieweit die Maßnahmen, die man zu unternehmen vorhat, über den psychologischen Hebel bzw. den psychologischen Transmissionsriemen, wenn Sie so wollen, zur Krisenbewältigung taugen sollen. Ich halte es wie gesagt, für nicht per se ausgeschlossen. Mit Blick auf den zu verhandelnden Nachtragshaushalt für das, pardon, Resthaushaltsjahr, also für die Weihnachtszeit, ist in der Begründung allerdings überhaupt nicht dargetan, wie man vorhat, die Psychologie in krisenabwehrrelevanter Weise aufzuhellen, zumal diese katastrophische Rezession, wie ich dargelegt habe, überhaupt nicht festzustellen ist. Es ist da also gar nichts aufzuhellen. Die Stimmung ist nicht die beste, aber für die zweite Variante von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG reicht das einfach nicht. Das ist ja eigentlich auch gut so, schließlich möchte niemand eine solche Rezession.

Die nächste Frage lautete, ob konjunkturstützende Maßnahmen nicht über eine Kreditaufnahme über den anderen Ausnahmeweg der Schuldenbremse gehen müssten, also über Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Variante 1. Ja, also das Grundgesetz sieht gerade, wie es da heißt, „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ dazu vor, wie die Landesparlamente das ausgestalten können. Das ist in Nordrhein-Westfalen ja auch getan worden. Diesen Weg kann man bestreiten.

Da muss man eine fachbezogene Substantiierung leisten. Im Bund gibt es das G 115 und die Art 115V, also ein mehrstufiges, feingliedriges, volkswirtschaftlich nicht ganz

unanspruchsvolles Ausgestaltungsrecht, anhand dessen man quantitativ, ökonomisch Darlegungen leisten muss, dass es zum Beispiel eine solche Unterauslastung von Produktionskapazitäten usw. gibt. All das haben wir hier bisher nicht dargetan. Darüber könnte man reden, aber dann müsste man eben auch darüber reden. Man darf es da nicht bei formelhaften Behauptungen belassen.

Wenn wir über einen Konjunkturabschwung reden und der Auffassung sind, dass vom generellen Verbot der Nettoneuverschuldung abgewichen werden muss, wäre nur das der Weg, den das Verfassungsrecht vorzeichnet.

Ein weiteres Stichwort, das ich mir in der Kürze der Zeit habe aufschreiben können, war „antizyklische Investitionen“. Inwieweit sind diese mit der Schuldenaufnahmemöglichkeit, also der Notlagenausnahme, vereinbar? Meine Wahrnehmung der Begründungsprosa ist, dass sich da noch die Denkungsart der alten Kreditaufnahmebeschränkungsregelung zeigt. Zu deren praktischer Wirkungslosigkeit habe ich eben ja Stellung genommen.

In Art. 115 GG, Fassung zwischen 15. Mai 1969 und 1. August 2009, hieß es in Abs. 1 Satz 2:

„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Zu dieser permanenten Störung, an die ich mich aus meiner späten Jugend erinnere, habe ich eben schon Stellung genommen.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte bei allem, was da unklar ist, eines nicht – das ist klar –, nämlich, dass die jährlichen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die in der späten Kohl-Ära irgendwie gängig waren, durch eine jährliche Feststellung der Störung einer katastrophengleichen Rezession ersetzt werden und man einfach so weiter macht wie bisher. Das ist aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 nun klar abzuleiten. Das gilt auch noch einmal für Satz 5, wonach mit Blick auf die Länder klar ist: keine Einnahmen aus Krediten. Da sollte also die Latte höher gelegt werden.

Die gesamte auf konjunkturstützenden, antizyklischen Maßnahmen basierende Argumentation war die keynesianistische Idee, die dem alten Art. 115 GG, den ich eben zitierte, zugrunde lag, also die Idee der Globalsteuerung nach dem Stand der ökonomischen Wissenschaft, als der Artikel verabschiedet wurde. Die Idee besagt, man traue den öffentlichen Haushalten zu, den Abschwung durch antizyklische Maßnahmen aufzufangen und wieder in Wachstum zu überführen. Da war die Idee des antizyklischen Geldausgebens – und sei es, landschaftlich gesprochen, auf Pump – verfassungslegitim.

Man darf nie vergessen, dass man mit der Einführung der sogenannten Schuldenbremse auf eine völlig andere ökonomische Logik gewechselt hat. Man hat, wenn Sie

so wollen, die Funktion, die juristische Bepackung der Kreditaufnahme des Staates vollständig ausgewechselt.

Zyklische Argumentationen finden jetzt nur noch eine Legitimation im Bereich der Konjunkturausnahme, also Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 1 mit dieser im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung usw. Das ist durchaus ernster zu nehmen als früher, weil das auf einem Kontrollkonto erfasst werden muss, und dann muss das zurückgeführt werden. Es spricht also alles dafür, dass man das enger fassen wollte, dass pauschale Behauptungen hier nicht mehr ausreichen sollten und dass man in der Folge Rückbaupflichten hat, weil man eben nicht mehr diesen ständig steigenden Schuldensockel wollte. Im Bereich der Notsituationsausnahme ist meines Erachtens überhaupt kein Raum dafür. Das ist abschließend in der Konjunkturausnahme geregelt, und das einzige – das habe ich eben gesagt –, bei dem man mit Konjunktur in der zweiten Variante kommen kann, ist der totale Zusammenbruch der Wirtschaft. Hier gleicht bei wertender Betrachtung die Rezession der Naturkatastrophe oder den Ereignissen, die sonst angeführt sind.

Ansonsten sind folgende Argumente beliebt: Man muss jetzt antizyklisch vorgehen. Im Abschwung darf man den Abschwung nicht durch Sparen verschärfen. Im Aufschwung darf man das zarte Pflänzchen nicht durch Sparen ersticken. – Als Staatsbürger erinnere ich mich daran, dass das in allen Konjunkturperioden von den jeweils unterstützenden politischen Kräften gesagt wurde. Das ist weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Farbe, sondern es liegt daran, welche Funktion man gerade hat, ob man Koalition oder Opposition ist. Das ist politökonomisch, politrational durchaus nachvollziehbar, aber das ist nicht verfassungsgemäß.

Ralf Witzel (FDP): Ich habe an alle drei Experten gleichermaßen zwei Fragen, die sich aus der Lektüre der schriftlichen Vorabstellunghnahmen sowie aus der gerade stattgefundenen Diskussion ergeben haben.

Ich möchte einen wichtigen Punkt ansprechen und bitte alle drei Experten um ihre Einschätzung dazu, für wie schlüssig sie das halten. Vertreter der Landesregierung verweisen gerne darauf, dass der hier eingeschlagene Weg, einen neuen Schuldenschirm aufzuspannen – was rechtstechnisch immer mit dem Euphemismus des Sondervermögens belegt wird –, notwendig sei, weil die Alternative, Krisenhilfe – die wir auch für richtig und notwendig halten – im regulären Haushalt 2023 zu erbringen, zu spät komme. Einige von Ihnen als Sachverständige haben all die rechtlichen Schwierigkeiten angesprochen, die bei der Freigabe und Bewilligung von Mitteln durch den Haushalts- und Finanzausschuss im Falle eines neu aufzuspannenden Schulden-schirms entstehen.

Trotzdem könne man nicht über den regulären Haushalt gehen und konkretisieren, mittels welcher Titel und Titelgruppen die Mittel finanziert werden, weil man dann erst ab dem 1. Januar 2023 Auszahlungen vornehmen könne. Stattdessen schlägt die schwarz-grüne Landesregierung vor, einen gesonderten Schuldenschirm aufzuspannen, um sofort nach Beschlussfassung am 20. Dezember 2022 handeln zu können.

Ich frage Sie, inwiefern das faktisch einen Unterschied hinsichtlich der Quantität und der Qualität macht. Wie ist Ihr Kenntnisstand bezüglich des weiteren Verfahrens und des Umgangs mit dem Mittelabruf? Nach meiner Kenntnis – widersprechen Sie mir bitte, wenn ich falsch liege – brauchen wir eine Ausfertigung im Gesetzblatt, eine Verkündung der Beschlüsse. Dann müsste zu Sitzungen eingeladen werden, zu denen logischerweise nur auf Rechtsgrundlage eingeladen werden kann, um sich damit zu befassen.

(Stefan Zimkeit [SPD]: 26. Dezember!)

Das alles muss in den Tagen zwischen den Feiertagen im Dezember geschehen. Ich weiß, dass die SPD-Landtagsfraktion ihre Bereitschaft erklärt hat – und die darf ich auch für die FDP-Landtagsfraktion erklären –, ab dem 2. Januar wieder für Haushaltsberatungen zur Verfügung zu stehen. Aber mir stellt sich ernsthaft die Frage, was dafür spricht, extra einen Schuldenschirm aufzuspannen, um zehn Tage Zeit zu gewinnen. Sind das faktisch überhaupt zehn Tage? Was ändert sich bezüglich der 5 Milliarden Euro hinsichtlich der Quantität und der Qualität, sodass man das als Argument verwenden könnte, die Maßnahmen nicht über den regulären Haushalt 2023 steuern zu können?

Meine zweite Frage, die sich ebenfalls an alle drei Experten richtet, bezieht sich auf die Tilgung. Ich kann mich noch sehr gut daran erinnern, dass wir in der vergangenen Wahlperiode insbesondere seitens der Grünenfraktion sehr kritische Fragen dazu gestellt bekommen haben, warum sich die damalige Regierung für die geplante Kreditaufnahme von 25 Milliarden Euro im Coronakontext bis zu 50 Jahre Zeit lassen wollte. Ich will gestehen, dass ich das auch als sehr lang empfand. Viele andere Bundesländer und der Bund hatten kürzere Rückzahlungstermine verabredet. Ich hatte das für die FDP-Landtagsfraktion in Parlamentsdebatten auch deutlich gemacht.

Umgewandelt in Annuität nimmt man sich im Fall eines vollständigen Mittelabrufs bei 25 Milliarden Euro in 50 Jahren 500 Millionen Euro im Jahr für die Tragfähigkeit zukünftiger Haushalte, als Beitrag zur Schuldentilgung vor. Jetzt reden wir über 5 Milliarden Euro, die über 25 Jahre angelegt werden sollen. Wenn man dieselbe Relation, dieselbe Ambition, dieselbe Tragfähigkeit zugrunde legt, müssten das dann zehn statt 25 Jahre sein. Ich habe den Aufschrei der Grünen, dass sie sich hier für deutlich kürzere Rückzahlungsverpflichtungen einsetzen würden, bislang nicht gehört.

Vor allem aber finde ich nirgendwo ein verpflichtendes Einstiegsdatum. Daher ist nach meiner Bewertung – Sie können mir gerne widersprechen, wenn ich hier rechtlich unkundig ausführen sollte – noch gar nichts gesagt, weil man dann völlig frei dabei ist, wann man in die Tilgung einsteigt. Die Aussage allein, dass der Tilgungszeitraum 25 Jahre betragen solle, ist keine Garantie, dass bis zu einem Termin X generationengerechte Finanzverhältnisse wiederhergestellt sind. Wie also betrachten Sie die Problematik, dass man sich für 5 Milliarden Euro 25 Jahre lang Zeit lassen will, weil man sich nicht mehr Tragfähigkeit für die Haushalte zutraut und das Ganze nicht mit einem Einstiegsdatum für die Rückzahlung verbinden will?

Vorsitzende Carolin Kirsch (SPD): Ich würde die Fragen erst einmal an Herrn Dr. Lehmann geben, obwohl ich mir nicht sicher bin, ob er dazu etwas sagen kann.

Dr. Robert Lehmann (ifo Institut [per Video zugeschaltet]): Auf jeden Fall würde ich gerne ein, zwei Sätze dazu sagen. Zur ersten Frage nach der Schlüssigkeit bzw. der Quantität und der Qualität: Es ist natürlich klar, dass man offen darüber sprechen muss, dass für das vierte Quartal der Oktober und der November gelaufen sind. Da haben wir zwar noch keine Zahlen seitens der Statistik, aber die sind natürlich abgerechnet. Was da nicht produziert wurde, wird vielleicht erst einmal nicht nachgeholt.

Natürlich ist die Frage, wie die Firmen reagieren, insbesondere am Ende dieses Jahres. Wenn sie hohe Produktionskosten haben, kann es natürlich sein, dass sie die Produktionsreduktion mit längeren Ferien verbinden, und dann bleiben im Zweifel nicht zehn Tage, sondern vielleicht nur noch fünf. Ein Aspekt, den ich zur Einschätzung gerne in die Diskussion mit einbringen würde, ist, wie schnell die Firmen angesichts der hohen Kosten reagieren und sagen: Okay, dann fahren wir jetzt die Halle auf eine minimale Last herunter und schicken die Leute letztendlich in die Ferien.

Bezüglich der Tilgung würde ich gerne einen Aspekt einbringen, der wohl entscheidend sein dürfte: das demografische Argument. Ich habe leider keine konkreten Zahlen für Nordrhein-Westfalen zur Bevölkerungsvorausberechnung vor Augen, aber das muss man auf jeden Fall im Hinterkopf behalten. Mit Blick auf die allgemeinen Produktionsmöglichkeiten der deutschen Volkswirtschaft und Nordrhein-Westfalens muss man berücksichtigen, dass wir eine alternde und geringer werdende Bevölkerung haben und dass die Babyboomer jetzt in Rente gehen. Sehen Sie es mir bitte nach, dass ich die Zahlen dazu jetzt nicht habe, aber diesen Aspekt sollte man im Hinterkopf behalten.

Rik Steinheuer (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen): Zu der Frage, ob der Nachtragsaushalt 2022 wirklich notwendig gewesen sei, weil noch in diesem Jahr gehandelt werden müsse. Wir haben in der Stellungnahme recht deutlich anklingen lassen, dass wir das nicht so sehen, zumal gar keine konkreten Maßnahmen benannt sind. Uns fehlt daher die Fantasie, um uns vorzustellen, wie in diesem Jahr noch etwas umgesetzt werden soll. Man mag uns vom Gegenteil überzeugen, bisher ist es nicht gelungen. Unsere diesbezügliche Position ist meines Erachtens deutlich geworden.

Zu der Frage bezüglich der Tilgung innerhalb von 25 Jahren. Dazu hole ich etwas weiter aus. Wir sehen die Schuldenbremse als etwas für die Generationengerechtigkeit ganz Wichtiges an. Wir sollten davon wegkommen, nachfolgenden Generationen Schuldenberge zu hinterlassen, die sie in ihrer Handlungsfähigkeit einschränken. Unserem Ansatz nach müssen auch künftige Generationen bzw. Gesetzgeber Spielräume und Steuergelder zur Verfügung haben, um das anzugehen, was der nachfolgende Generation wichtig ist. Je mehr Schulden wir der nachfolgenden Generation aufbürden, desto geringer sind deren Handlungsspielräume.

Von diesen Gedanken abgeleitet lautet unsere Position, dass die Schuldentilgung innerhalb einer Generation erfolgen soll, wenn man von deren Ausnahmeregelungen

der Schuldenbremse Gebrauch macht und eine Entschädigungsregelung beschließen muss. Letzteres ist schon von Gesetzes wegen so vorgeschrieben. Insofern kann man die 25 Jahre durchaus rechtfertigen, weil die Schulden – großzügig ausgelegt – innerhalb einer Generation getilgt würden. Dies wäre der Maßstab, der unseres Erachtens dabei anzulegen wäre.

Prof. Dr. Simon Kempny (Universität Bielefeld [per Video zugeschaltet]): Zu dem in diesem Haushaltsjahr noch verbleibenden Zeitraum ist alles Notwendige gesagt worden, und das auch von jedem. Warum ein Zuwarten bis zum regulären Haushalt 2023 unmöglich sein soll, ist auch in der Debatte nicht klarer geworden. In Anlage 2 zur Drucksache 18/1950 heißt es kurz vor der Überschrift „2.“, es sei ein unverzügliches Handeln erforderlich, sodass ein Zuwarten nicht verantwortet werden könne. Darauf folgt dieses psychologische Argument, über das wir vorhin schon gesprochen haben, das aber nicht substantiiert wird.

Selbst wenn man sagen würde, dass es einen solchen Wirkmechanismus gebe, müsste immer noch substantiiert werden, warum es schon jetzt die vollen 5 Milliarden sein sollten. Dies schlicht überhaupt nicht zu sehen.

Was den Tilgungsplan angeht, fehlt es ebenfalls an einer Ableitung aus irgendwelchen intersubjektiv nachvollziehbaren Größen. Auch dabei wird also der Substantiierungslast meines Erachtens nicht genügt.

Vielleicht ist es Zufall, vielleicht ist es verräterisch: An derselben Stelle, also in Anlage 2 zur Drucksache 18/1950 – leider ist es nicht amtlich paginiert – steht unter „3.“ zur Tilgungsregelung:

„Die Tilgung der aufgenommenen Kredite erfolgt nach ausdrücklicher Regelung im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2022 konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren.“

Das ist alles, was da steht. Interessant ist das Wort „konjunkturgerecht“, und auf dieses will ich hinaus. Wo taucht es im maßgeblichen Verfassungsrecht auf? Wir finden es gerade nicht bei der Notsituationsvorschrift, über die wir heute sprechen bzw. die hier evoziert wird, sondern im Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz, also in einer Norm, die das Gebot der Schuldenbremse für den Bund konkretisiert, in der zweifelhaften legislativen Qualität, die das Grundgesetz an dieser Stelle leider aufweist.

Der Art. 115 Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 2 lautet:

„Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“

Darin geht es gerade nicht um die Ausgestaltung der Notlagenausnahme, sondern um diejenige der Konjunkturausnahme von der Schuldenbremse. Möglicherweise ist man also – was durchaus nahelag; wir haben es schon gesagt – in ein völlig falsches Regime gerutscht. Wenn man im Wesentlichen das Argument anführt, es handele sich um eine Rezession und man wolle sich zu deren Abwehr verschulden, dann soll man

Haushalts- und Finanzausschuss (10.)
Ausschuss für Heimat und Kommunales (7.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

13.12.2022

vk

den Weg gehen, den die Verfassung dazu lässt und die Substantiierungsanforderungen erfüllen, die man dabei erfüllen muss, aber nicht sagen, es sei eine Notsituation.

Vorsitzende Carolin Kirsch: Ich sehe jetzt keine Fragen mehr. Damit sind wir am Ende der Anhörung.

Ich danke den Sachverständigen sehr herzlich für Ihre Unterstützung – auch in der Kürze der Zeit, das möchte ich noch einmal ganz ausdrücklich sagen. Das Wortprotokoll wird, wie in der vergangenen Sitzung vereinbart, sehr kurzfristig zugänglich sein. Es soll schon morgen Mittag zur Verfügung stehen.

Sollten noch Änderungsanträge zur Beratung im HFA übermorgen gestellt werden, bitte ich diese heute bis Dienstschluss einzureichen. Ich schließe die Sitzung.

gez. Carolin Kirsch
Vorsitzende

Anlage

13.12.2022/14.12.2022

