

Stenografischer Bericht
(ohne Beschlussprotokoll)

- öffentliche Anhörung -

19. Sitzung des Hauptausschusses
28. Sitzung des Haushaltsausschusses

3. November 2010, 9:00 bis 17:40 Uhr

Anwesend:

Vorsitzender des Hauptausschusses Abg. Helmut Peuser (CDU)
Vorsitzender des Haushaltsausschusses Wolfgang Decker (SPD)
Vizepräsident Frank Lortz (CDU)
Vizepräsident Lothar Quanz (SPD)
Vizepräsidentin Sarah Sorge (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

CDU

Abg. Alexander Bauer
Abg. Patrick Burghardt
Abg. Ulrich Caspar
Abg. Klaus Dietz
Abg. Hartmut Honka
Abg. Gottfried Milde (Griesheim)
Abg. Günter Schork
Abg. Peter Stephan
Abg. Tobias Utter
Abg. Karin Wolff

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Tarek Al-Wazir
Abg. Marcus Bocklet
Abg. Angela Dorn
Abg. Ellen Enslin
Abg. Sigrid Erfurth
Abg. Jürgen Frömmrich
Abg. Dr. Andreas Jürgens
Abg. Frank-Peter Kaufmann
Abg. Karin Müller (Kassel)
Abg. Mürvet Öztürk
Abg. Kordula Schulz-Asche
Abg. Mathias Wagner (Taunus)

SPD

Abg. Reinhard Kahl
Abg. Dr. Judith Pauly-Bender
Abg. Ernst-Ewald Roth
Abg. Thorsten Schäfer-Gümbel
Abg. Norbert Schmitt
Abg. Marius Weiß
Abg. Günter Rudolph
Abg. Andrea Ypsilanti

DIE LINKE

Abg. Willi van Ooyen
Abg. Dr. Ulrich Wilken

FDP

Abg. Leif Blum
Abg. Wolfgang Greilich
Abg. Heinrich Heidel
Abg. Alexander Noll
Abg. Florian Rentsch

FraktAss	Fischedick	(Fraktion der CDU)
FraktAss	Seliger	(Fraktion der CDU)
FraktAssin	Tursky-Hartmann	(Fraktion der SPD)
FraktAss	Martin	(Fraktion der SPD)
FraktAss	Lips	(Fraktion der SPD)
FraktAss	Blotevogel-Groh	(Fraktion der FDP)
FraktAss	Dr. Buss	(Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
FraktAss	Beyersdorff	(Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
FraktAssin	Dr. Krieger	(DIE LINKE)
FraktAss	Würzbach	(DIE LINKE)

Landesregierung, Rechnungshof, etc.:

Name - Bitte in Druckbuchstaben -	Amts-/Dienst- bezeichnung	Ministerium, Behörde	Unterschrift
SAWICHT	NR	HMDF	W. Sawicht
LASSNER, Dr.	RD	HMDF	L. Lassner
Hofmann	RD	HMDF	H. Hofmann
Müller	RD	"	M. Müller
Frahn	RD	"	F. Frahn
Schlick	MR	"	S. Schlick
Schellakowsky	ROR	-H-	S. Schellakowsky
Gasdo	AF	-G-	E. Gasdo
DIETZ	RTD	HL+T	D. Dietz
Winkemeyer	ColS	StKa	W. Winkemeyer
MATHES	ROR	HRH	A. Mathes
Schlaf	Min.	Mol F	M. Schlaf
Mosz	Col DR	StG	M. Mosz
NOLLER KOFSTEDT, Dr.	RR'w	StK	F. Noller-Kofstedt

Für die Protokollführung: Herr Schlaf

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse)

– Drucks. [18/2732](#) –

HAA, HHA

hierzu:

Änderungsantrag

der Fraktion der SPD

– Drucks. [18/2898](#) –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

– Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA/18/51 –

(Teil 1, 2, 3 und 4 verteilt am 19., 25.10. und 01.11.2010)

Vors. Abg. **Helmut Peuser**: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle heute Morgen zu dieser öffentlichen Anhörung. Ich freue mich, so viele frohgemute Gesichter zu sehen. Es ist noch ziemlich früh; einige hatten doch eine ganz erkleckliche Anreise. Es gab auch viele Staus; ich stand selbst schon in einem Stau heute Morgen. Aber das Plenum ist schon recht gut besetzt.

Ich eröffne die 19. Sitzung des Hauptausschusses zusammen mit der 28. Sitzung des Haushaltsausschusses und begrüße Sie auch im Namen des Kollegen Decker, des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, der heute Vormittag die Sitzungsleitung übernehmen wird.

Ich begrüße den Chef der Staatskanzlei, Herrn Wintermeyer. Ich darf schon ankündigen, dass er seine Sitzungsteilnahme von 11 bis 12 Uhr wegen eines dringenden Termins kurz unterbrechen muss; sonst wird er den ganzen Tag anwesend sein. Ich begrüße den Präsidenten des Rechnungshofs, Herrn Professor Dr. Eibelshäuser. Selbstverständlich begrüße ich alle Damen und Herren Abgeordneten der beiden Ausschüsse, des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses. Darüber hinaus sind, wie ich sehe, auch eine ganze Reihe von Abgeordneten anwesend, die nicht diesen beiden Ausschüssen angehören. Sie alle sind sehr herzlich willkommen.

Ersparen Sie mir auch aus Zeitgründen, weitere Einzelbegrüßungen vorzunehmen. Wir haben sehr viele Experten zu dieser Anhörung zum Thema Schuldenbremse geladen: Wissenschaftler, verschiedene Sachverständige gesellschaftlicher Gruppen, Vertreter der kommunalen Familie. Ich begrüße auch eine Reihe von Zuhörerinnen und Zuhörern; weitere werden im Laufe des Tages sicher noch hinzukommen. Ich begrüße ferner die Vertreter der Medien, die über die öffentliche Anhörung zu diesem Thema berichten werden.

Zur Debatte stehen der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP, Drucksache 18/2732, und der Änderungsantrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/2898. Einzelheiten darf ich mir ersparen.

Wir erleben in den letzten Tagen eine lebhaftere Diskussion zum Thema Schuldenbremse. Ich denke, wir sind uns alle einig: Schulden machen wie vielleicht die letzten Jahrzehnte sollten wir nicht länger – das geht nicht. Tenor vieler Veröffentlichungen ist: „Sparen – ja, das ist richtig.“ Aber oft hört man oder liest auch: „Aber nicht bei mir.“ Die Frage ist: Sollte die Politik sich nicht selbst Fesseln anlegen? Muss sie sich nicht sogar selbst Fesseln anlegen? Nehmen wir ein Beispiel aus dem Privatbereich: Beim eigenen Auto legt man sich ja auch Fesseln an, indem man alle zwei bzw. drei Jahre zum TÜV muss. Müsste man das nicht, würde möglicherweise so mancher mit einem Auto herumfahren, das nicht mehr verkehrssicher ist. Das ist vielleicht nicht der passende Vergleich, aber ähnlich ist es, denke ich, schon.

Wir erbitten heute von Ihnen allen, von den Sachverständigen, Kritik; wir erbitten aber auch – das ist für uns Abgeordnete wichtig – Lösungsvorschläge zu diesem wichtigen Thema. Darum bitte ich Sie auch im Namen von Herr Decker und im Namen der Abgeordneten sehr herzlich.

Auf den Ablauf muss ich im Einzelnen nicht eingehen. Vor Ihnen liegen entsprechende Unterlagen. Etwaige organisatorische Änderungen werden im Laufe des Tages bekannt gegeben. Die Sitzungsleitung – ich hatte es schon angekündigt – übernimmt jetzt Herr Kollege Decker, da es in den ersten beiden Stunden vorrangig um finanzpolitische Fragen im Zusammenhang mit einer möglichen Schuldenbremse geht. Im Laufe des Tages wird die Sitzungsleitung dann auch durch die Vizepräsidenten des Landtags übernommen, wird also jeweils wechseln. Vorgesehen ist, dass wir um 18 Uhr enden. Wir haben ein eng gestricktes Programm. Das erfordert von uns allen viel Disziplin.

Zum Abschluss meiner Begrüßung bedanke ich mich bei all denen, die diese öffentliche Anhörung vorbereitet haben. Sie ist, wie ich meine, gut vorbereitet; das war eine Menge Arbeit. Ihnen allen von der Verwaltung ein herzliches Dankeschön schon vorab.

Vors. Abg. **Wolfgang Decker:** Auch ich darf Sie heute Morgen alle noch einmal herzlich zu unserer Anhörung begrüßen. Gestatten Sie mir, dass ich vorab noch zwei, drei Hinweise zum geplanten Ablauf gebe.

Herr Peuser hat es eben schon angedeutet; wir haben die Thematik im Wesentlichen in zwei große Blöcke strukturiert. Zunächst wollen wir heute Vormittag – ich denke, bis in die Mittagszeit hinein – mit einem großen Block beginnen, der überschrieben ist mit dem Titel „Finanz- und volkswirtschaftliche Aspekte sowie gesellschaftliche Auswirkungen“. In Absprache mit den Fraktionen haben wir diesen Block noch einmal aufgeteilt in drei Untergruppen – ich darf sie kurz verlesen. Punkt A behandelt generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse. Bei Punkt B befassen wir uns mit Einnahmeverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen. Punkt C soll die Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden thematisieren.

Damit wir eine gewisse Grundstruktur haben, werden wir es heute Morgen so gestalten, dass ich zunächst immer getrennt nach den Buchstaben A, B und C vorgehe. Innerhalb der Buchstaben erhalten dann zunächst die Damen und Herren Sachverständigen und Wirtschaftswissenschaftler das Wort, danach die kommunale Familie und der Landesrechnungshof, anschließend die gesellschaftlich relevanten Gruppen. Zwischen den einzelnen Untergruppen würden wir jeweils einen kleinen Break machen, um den Fraktionen die Gelegenheit zu geben, Nachfragen zu stellen oder um Ergänzungen zu bitten.

Ich darf noch den Hinweis geben, dass wir etwa fünf Minuten Redezeit pro Statement vorgesehen haben.

In diesem Sinne, meine Damen und Herren, beginnen wir jetzt mit dem Punkt A: Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse.

Ich darf zunächst Herrn Professor Dr. Winfried Fuest aus Köln die Gelegenheit geben, sein Statement abzugeben. Ich hoffe, er ist da.

(Herr Prof. Dr. Fuest: Er ist da!)

– Bitte schön, Herr Prof. Dr. Fuest. Im Anschluss daran sprechen Herr Professor Dr. Scherf aus Gießen und Herr Dr. Truger aus Düsseldorf. Wenn Sie Ihre Ausführungen zunächst bitte vom Rednerpult aus machen könnten.

Herr Prof. **Dr. Fuest:** Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich werde versuchen, in der gebotenen Zeitspanne die wichtigsten Aspekte zum Thema Schuldenbremse aus unserer Perspektive zu nennen.

Die Vorteile der Schuldenbremse resultieren nach unserer Auffassung zum großen Teil aus den Nachteilen, die eine Nichtverankerung der Schuldenbremse in der Verfassung bewirken würde. Das gilt, wie wir meinen, nicht nur für den Bund und die Bundesländer, sondern es gilt ganz speziell auch für Ihr Land, das Bundesland Hessen. Ich habe mal ein ganz klein wenig in die Statistik geschaut. Laut Ausweis des Bundesfinanzministeriums zum 30. Juni 2010 beträgt die Schuldenlast in Hessen exakt 34.361.800.000 €, das sind je Landeseinwohner 5.667 €. Hessen liegt damit – dies als Benchmark – noch ein bisschen unter dem Durchschnitt, aber der Durchschnitt wird ein wenig verfälscht durch die systembedingt höhere Verschuldung der Stadtstaaten. Von daher brauchen Sie nicht allzu stolz sein, wenn Sie den Durchschnittswert geringfügig übertreffen.

Für uns Ökonomen gilt allerdings, dass wir das Hauptaugenmerk weniger auf die Pro-Kopf-Verschuldung als auf die strukturellen Defizite legen, die ja im Kontext der Schuldenbremse begrenzt werden sollen. Bekanntermaßen gilt auch für das Land Hessen, dass die Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2020 auf null gedreht werden soll. Laut Ihrer mittelfristigen Finanzplanung sieht die Reduzierung so aus, dass die Nettokreditaufnahme im Haushalt von 3,4 Milliarden € (2010) auf 1,3 Milliarden € (2014) gesenkt werden soll. Das ist allein schon unter dem konjunkturellen Gesichtspunkt zunächst einmal ein ehrgeiziges Ziel.

Wir meinen schon, dass es sinnvoll ist, eine Schuldenbremse – mehr oder weniger analog zu der im Bund implementierten – auch auf Landesebene einzurichten. Die Erfahrung, auch meine persönliche Erfahrung zeigt, dass die alte Schuldenregel im Grundgesetz, die schon die Väter des Grundgesetzes geschaffen haben – das war, wie Sie wissen, Artikel 115, im Kontext allerdings mit Artikel 109 –, die Erwartungen und die institutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung nicht erreichen konnte. Wenn man das ein bisschen überspitzt formuliert – so habe ich es in meiner Stellungnahme auch geschrieben –, war das aufgrund des Artikels 109 mehr oder weniger ein Persilschein zur unbegrenzten Nettokreditaufnahme. Und wir wissen auch, dass nicht nur in Hessen, sondern eben auch auf Bundesebene die nationalen Verschuldungsgrenzen ebenso wie die internationalen – siehe Maastricht – weit überschritten sind.

Als Finanzwissenschaftler halte ich es für ökonomisch durchaus sinnvoll – unabhängig von der Spezialsituation in Hessen –, dass wir die Staatsverschuldung und damit auch die Landesverschuldung begrenzen. Das resultiert einfach aus den auch in der Literatur immer wieder genannten und diskutierten Nachteilen einer überbordenden, einer zu hohen Staatsverschuldung. Sie als Abgeordnete wissen selbst, dass eine zu hohe Staatsverschuldung und Nettokreditaufnahme langfristig den finanzpolitischen Handlungsspielraum nicht erweitern, sondern eher begrenzen, weil Sie mit einer steigenden Zins-Steuer-Quote zu kämpfen haben. Das Problem wird im Augenblick durch das vergleichsweise niedrige Zinsniveau ein bisschen überdeckt, wenn nicht sogar geschönt. Ich rechne aber damit, dass die Zinsen natürlich nicht auf Dauer auf diesem Niveau festgeschrieben sind. Wenn sich die Staatsschuldentitel höher verzinsen, werden damit auch höhere Zinslasten im Landeshaushalt generiert.

Wir meinen auch – und das ist unter dem ökonomischen Gesichtspunkt vielleicht wichtig –, dass eine Begrenzung der Staatsverschuldung – nach der mir bekannten Literatur, nach aktuellen empirischen Studien – eher wachstumsfördernd den als Wachstumsbremse wirkt. Es gibt von Kenneth Rogoff, bezogen auf OECD-Staaten, entsprechende Studien: Sobald bei der Staatsverschuldung eine gewisse kritische Grenze überschritten ist – Rogoff nennt 90 % des Bruttoinlandsprodukts als kritische Grenze –, ist es sehr, sehr schwer, in einen Konsolidierungspfad einzumünden. Von daher gesehen ist es wichtig, Vorsorge zu treffen, dass man gar nicht erst in diese kritische Situation kommt.

Vor diesem Hintergrund halte ich es auch übertragen auf ein Bundesland für durchaus sinnvoll, hier Anstrengungen zu unternehmen. Auch für Hessen gilt, dass sich die Demografie in den nächsten Jahren massiv verschlechtern wird. Von daher nimmt die sogenannte implizite Staatsverschuldung, also die Staatsverschuldung, die aus den sozialen Systemen rekuriert, massiv zu.

Ihnen als Land Hessen muss ich in diesem Zusammenhang zunächst ein kleines Kompliment machen. Sie sind nach meiner Information das einzige Bundesland, neben einigen Stadtstaaten, das zur Doppik übergegangen ist und beispielsweise Rückstellungen für die Pensionen bilanziert. Andere machen das nicht. Von daher gesehen mein Kompliment an Sie; Sie haben zumindest in diesem Punkt die zukünftigen Lasten schon erfasst. Gleichwohl wird Sie das natürlich nicht davor schützen, dass Sie in Zukunft entsprechende Schulden bzw. Lasten aufgrund der Demografie zu schultern haben werden.

Ich meine, es lohnt sich, zu einer Schuldenbegrenzung zu kommen. Wir wissen nicht erst seit der Finanzkrise, dass Bundesländer oder Staaten mit einer niedrigen Verschuldung besser beim Rating abschneiden und hinsichtlich ihrer Bonität besser angesehen sind. Von daher gesehen wird man es beim Dept-Management leichter haben, da sich eine geringe Verschuldung eben auswirkt.

Die letzte Zahl, die ich Ihnen präsentiere, kennen Sie. Laut Ihrer mittelfristigen Finanzplanung wird in Hessen ein markanter Anstieg der Zinszahlungen im Zeitraum bis 2014 um gleich 25 % erwartet. Sie schreiben selbst, dass schon gegenwärtig der mit Abstand am stärksten wachsende Ausgabenbereich im Haushalt die einzuplanenden Zinszahlungen sind. Von daher: Haben Sie den politischen Mut, hier zu einer Umkehr zu kommen! Ich denke, das würde sich auch mittelfristig, wenn nicht sogar schon kurzfristig für Sie auszahlen.

Herr Prof. **Dr. Scherf**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich freue mich, dass ich hier die Möglichkeit zu einem Eingangsstatement habe. Ich will es unter das Motto „Was soll die Schuldenbremse leisten?“ stellen.

Kredite sind ein normales Instrument der Finanzpolitik. Die weit verbreitete allgemeine Verteufelung der Staatsverschuldung ist so nicht gerechtfertigt. Das beruht auf gesamtwirtschaftlichen Vorstellungen, die im Wesentlichen durch einzelwirtschaftliches Denken geprägt sind. Einzelwirtschaftliches Denken lässt sich eben nicht 1 : 1 auf gesamtwirtschaftliche Phänomene übertragen.

Das versperrt häufig auch die Einsicht in die Chancen, die der richtige Gebrauch des Instruments Staatsverschuldung bietet. Wer die Staatsverschuldung sinnvoll einsetzen will, muss allerdings zwischen drei verschiedenen Arten der Verschuldung differenzieren. Zwei davon sind „gute“ Schulden, die dritte dagegen nicht. Welche Defizitarten sind gemeint?

Wir haben zunächst einmal das konjunkturbedingte Defizit. Dieses konjunkturbedingte Defizit entsteht durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben im öffentlichen Haushalt infolge einer Rezession.

Die zweite Komponente hängt eng damit zusammen. Ich bezeichne sie als antizyklisches Defizit. Dieses Defizit geht darauf zurück, dass der Staat in tiefer greifenden Wirtschaftskrisen versucht, durch aktive Konjunkturpolitik bzw. durch Konjunkturpakete – so auch in Hessen – einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung entgegenzuwirken.

Erst die dritte Komponente ist das viel gescholtene strukturelle Defizit. Das ist die Neuverschuldung, die auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorhanden wäre. Ich will kurz darauf eingehen, warum das strukturelle Defizit problematisch ist, warum das aber für die beiden anderen Defizitkomponenten so nicht gilt.

Wenn sich der Staat trotz guter Konjunkturlage – bei Vollbeschäftigung oder gar in der Hochkonjunktur – verschuldet, um zusätzliche Ausgaben zu finanzieren, dann muss er private Nachfrage zugunsten einer wachsenden staatlichen Nachfrage zurückdrängen. Dies erfolgt im Regelfall über einen inflationären Impuls, der durch die Verschuldung zustande kommt, und belastet vor allem die Arbeitnehmer, deren Reallöhne infolge der Inflation zurückgehen.

Bitte beachten Sie: Auf diese Weise muss die heutige Generation real auf Konsum verzichten, z. B. zugunsten höherer öffentlicher Investitionen, die mit diesem Kredit finanziert werden sollen. Die späteren Generationen übernehmen zwar die Zinszahlungen, das ist im Falle einer Inlandsverschuldung aber keine reale Belastung, denn die Zinsen fließen an die Staatsgläubiger zurück und bleiben den zukünftigen Generationen als Einkommen erhalten.

Dennoch gibt es bei Vollbeschäftigung und erst recht in der Hochkonjunktur keinen guten Grund für eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben. Deswegen sind strukturelle Defizite grundsätzlich abzulehnen. Man sollte sie in den entsprechenden Konjunkturphasen nicht eingehen. Damit ist noch nicht die Frage beantwortet, wie man früher eingegangene strukturelle Defizite wieder loswird. Dazu sage ich gleich noch etwas.

Grundsätzlich anders sieht die Sache in Bezug auf die konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite aus. In einer Rezession lebt eine Volkswirtschaft unter ihren Verhältnissen;

wir schöpfen die vorhandenen Ressourcen, die vorhandenen Produktionsfaktoren nicht aus. Die Ursache liegt in einer zu geringen – in dieser Situation zu geringen – gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, relativ zu den Angebotsmöglichkeiten.

Der Staat darf in einer solchen Situation die Gesamtnachfrage jedenfalls nicht durch Sparpolitik weiter schwächen. Deshalb muss er das Defizit akzeptieren, das in der Rezession automatisch eintritt. Das ist dieses konjunkturbedingte Defizit. Dieses Defizit ist zwingend erforderlich, um die von den meisten Ökonomen als sehr nützlich eingestuften automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen.

Der Staat kann in einer Krise darüber hinaus versuchen, durch – und das betone ich – gut gemachte Konjunkturpakete einen expansiven Impuls zu setzen, um die Rückkehr zur Vollbeschäftigung zu beschleunigen. Diese Maßnahmen muss er mit antizyklischen Defiziten vorfinanzieren, sonst greifen sie nicht. Solche Defizite haben allerdings erhebliche Selbstfinanzierungseffekte, denn wenn es tatsächlich gelingt, damit den Aufschwung anzuschieben, dann entstehen dem Staat aus dem steigenden Sozialprodukt Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse, die den öffentlichen Haushalt wieder entlasten.

Konjunkturbedingte und antizyklische Defizite sind also gut investiert: Die heutige Generation verfügt dadurch über ein höheres Sozialprodukt, als es sonst der Fall wäre. Staat und Unternehmen tätigen tendenziell höhere Investitionen – was auch zukünftigen Generationen zugute kommt. Zudem gleichen sich die konjunkturellen Defizite und Überschüsse im Konjunkturverlauf annähernd – nicht perfekt, aber annähernd – aus,

(Zuruf von den Grünen: Theoretisch!)

denn es gibt ja gute und schlechte Phasen. Man kann – und muss – die guten Phasen natürlich nutzen, um die in anderen Phasen eingegangenen Defizite abzubauen.

(Abg. Frank-Peter Kaufmann: Gab es das schon mal?)

– Das gab es schon mal. Das gab es sogar schon mal in Deutschland, und das ist noch gar nicht so lange her. Wir haben in den Jahren 2003 bis 2007 eine solche Bewegung von einer beachtlichen Verschuldung über 3 % des Bruttoinlandsprodukts hin zu einer Nullverschuldung schon gehabt. Dann kam die Wirtschafts- und Finanzkrise, und dadurch erklärt sich, glaube ich, ganz gut, dass die Verschuldung anschließend wieder angestiegen ist.

Nun, diese Schuldenbremse, die Sie auch in Hessen noch einmal bekräftigen wollen und dann gegebenenfalls auch durch ein Landesgesetz in ihrer Ausgestaltung konkretisieren müssen, muss sich daran messen lassen, ob es damit gelingt, die strukturellen Defizite zu unterbinden, ohne zugleich die konjunkturbedingten und die antizyklischen Defizite zu behindern.

Hierzu bedarf es einer geschickten Gestaltung der Schuldenbremse. Ich will die wesentlichen Punkte, die meiner Ansicht nach entscheidend sind, abschließend kurz skizzieren. Es sind vier Punkte.

Erster Punkt. Die Schuldenbremse darf nicht nur zwischen konjunkturbedingten und strukturellen Defiziten unterscheiden. Sie muss daneben auch die antizyklische Verschuldung angemessen berücksichtigen. Dies erfordert auch eine Anpassung der gän-

gigen Verfahren zur Konjunkturbereinigung, wenn man keine Fehler bei der Berechnung der Defizite machen möchte.

Zweiter Punkt. Eine Schuldenregel sollte beinhalten, dass der Staat konjunkturbedingte Defizite nicht nur eingehen darf, sondern dass er sie eingehen soll. Diese Defizite sind die Untergrenze einer ökonomisch sinnvollen Verschuldung in der Rezession. Es wäre durchaus vernünftig, diese Defizite, die ja die Funktionsfähigkeit der automatischen Stabilisatoren erst gewährleisten, als finanzpolitisch sinnvoll einzustufen.

Dritter Punkt. Antizyklische Defizite zur Finanzierung von Konjunkturprogrammen müssen zulässig sein. Sie sind nicht immer geboten und müssen auch gut gestaltet werden, wenn sie sinnvoll sein sollen. Aber man sollte sie nicht via Verfassung ausschließen. Es wäre also vernünftig, diese Option im Gesetz konkret zu benennen.

Vierter Punkt. Die strukturellen Defizite, die wir in den öffentlichen Haushalten haben, reflektieren die finanzpolitischen Sünden der Vergangenheit. Wir sollten durchaus versuchen, diese finanzpolitischen Sünden der Vergangenheit schrittweise zu korrigieren. Der Abbau der aufgelaufenen strukturellen Defizite muss allerdings konjunkturverträglich geregelt werden. Die Schuldenbremse sollte einen schrittweisen Abbau dieser Defizite durchaus beinhalten, aber die Konsolidierungsschritte in wirtschaftlichen Phasen platzieren, in denen das möglich ist – in denen wir also eine ausgeglichene Wirtschaftslage oder gar eine Hochkonjunktur verzeichnen.

Meine Damen und Herren, Haushaltskonsolidierung, das zeigen alle Erfahrungen, funktioniert im Grunde genommen immer nur dann, wenn es uns gelingt, wirtschaftliches Wachstum sicherzustellen. Die Konsolidierung braucht darüber hinaus gegebenenfalls eine längerfristige Perspektive, einen langen Atem. Was in der Regel nicht funktioniert, ist Konsolidierung nach einem festen Terminkalender.

Herr **Dr. Truger**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich bedanke mich herzlich bei Ihnen für die Gelegenheit, heute Stellung nehmen zu dürfen. Ich versuche, mich entsprechend kurz zu fassen. Vieles ist insbesondere von Herrn Scherf eigentlich schon vorweggenommen worden.

Bevor ich zum Inhalt komme, möchte ich etwas zum Verfahren der heutigen Anhörung zu Protokoll geben. Ich habe mich darüber gewundert, dass Sie im gemeinsamen Fragenkatalog der Fraktionen den Punkt 2 D, nämlich das Thema „Regelungen der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung“, in den Teil 2, also zu den rechtlichen Aspekten gepackt haben. Ich sehe nicht, wie man das rein juristisch beurteilen möchte. Das ist eine Sache, die zentral des wirtschaftswissenschaftlichen, technischen, statistischen Sachverstands bedarf.

(Zustimmung bei der FDP)

Ich würde hoffen, dass es heute Nachmittag noch Gelegenheit gibt, das hier auch mit den Kollegen aus der Wirtschaftswissenschaft zu diskutieren.

Jetzt zum Inhalt. Ich will nicht ganz grundsätzlich nochmals eine Predigt zur Schuldenbremse halten. Ganz kurz die wesentlichen Punkte: Das IMK hat schon sehr frühzeitig im Prozess des Entwurfs einer Schuldenbremse Kritik geäußert und auf grundsätzliche Probleme hingewiesen. Ein ganz grundsätzlicher Aspekt: Hier erfolgt der Versuch, die Finanz-

politik einem sehr komplizierten technokratischen Regelwerk zu unterwerfen. Sie werden nicht nur bei der Anhörung, sondern auch später, in den folgenden Jahren – auch in allen anderen Landtagen –, noch feststellen: Das kann sehr intransparent und gestaltungsanfällig werden. Das zeigt sich schon jetzt auf Bundesebene in den Diskussionen darüber, was denn nun das strukturelle Defizit ist und ob sich das konjunkturbedingt ändert oder nicht. Das werden Sie alles noch erleben. Ich prophezeie Ihnen, dass es da viele Klagen geben wird und dass das schwierig wird.

Der zweite Punkt – darauf hat Herr Scherf schon hingewiesen –: Das Ganze wird voraussichtlich, egal, wie man es technisch ausgestaltet, immer einen gewissen Hang zur Prozyklik haben. Das bedeutet, selbst wenn Sie schon einen ausgeglichenen Haushalt hätten und die Konjunktur sich dann auf- und abwärts bewegt, wird in diesem Verfahren immer ein Teil des Defizits, das ausgewiesen wird, sozusagen automatisch vom konjunkturellen ins strukturelle Defizit umgewandelt. Das heißt, Sie werden im Aufschwung zu wenig konsolidieren – genau das sieht man jetzt wahrscheinlich am Bundeshaushalt; das Risiko droht –, und Sie werden im Abschwung zu wenig Spielraum haben, konjunkturbedingt.

Damit könnte man, glaube ich, sozusagen noch ganz gut leben. Das sind häufig technische Fragen. Das allergrößte Problem liegt darin, dass diese Schuldenbremse, wie auch Herr Scherf schon sagte, zu einem bestimmten Zeitpunkt eingeführt wird. Es wird gesagt: „Ab dem Jahr 2020 *muss* der strukturelle Haushalt ausgeglichen sein, und wir beginnen ab dem Jahr 2011 damit, irgendwie dorthin zu gelangen.“ Der Beginn dieses Zeitraums fällt jedoch genau in eine Phase, in der die öffentlichen Haushalte durch strukturelle Unterfinanzierung gekennzeichnet sind. Diese strukturelle Unterfinanzierung ist insbesondere durch ziemlich kräftige Steuersenkungen herbeigeführt worden, die es gerade im Zuge der Bekämpfung der Finanzmarktkrise und der globalen Wirtschaftskrise gegeben hat.

Das bedeutet einfach, dass man sich ohne entsprechende konjunkturelle Bedingungen in diesem Anpassungsprozess einem extremen Sparkurs unterwirft, insbesondere auf Länderebene, weil es keine einnahmeseitigen Spielräume gibt. Das ist ein schmerzhafter Anpassungsprozess. Aus makroökonomischer Sicht kann es passieren, dass das gut geht: Wenn man vor einem langen Aufschwung steht – zehn Jahre großes Wachstum –, dann kommt die Konsolidierung genau zur richtigen Zeit. Wenn es aber wieder bergab geht, dann wird man gezwungen, in einen Abschwung hineinzusparen. Das ist ein makroökonomisches Problem. Das zeigen übrigens auch alle Studien, dass man das nicht tun sollte. – Das zum Grundsätzlichen.

Ganz kurz zwei weitere Punkte. Zum einen halten wir es für verfehlt, es so zu machen, wie es geplant ist: den Landeshaushalten ein Nulldefizit vorzuschreiben. Warum ein Nulldefizit? Dass es irgendwelche Regeln und Grenzen für die Kreditaufnahme geben muss, auch für den Schuldenstand vielleicht, ist unbenommen. Die Frage ist, warum muss es ein Nulldefizit sein, ein strukturelles? Aus ökonomischer Sicht spricht nichts für ein solches Nulldefizit, im Gegenteil.

Es gibt verschiedene Verfahren, verschiedene Regeln, die sich eigentlich ganz gut bewährt haben. Eine davon ist die, die auch aktuell in der Verfassung steht: die nettoinvestitionsorientierte Kreditaufnahme. Das wäre eine sinnvolle Regel, gerade auch im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit. Denn wenn heute – auch für zukünftige Generationen – investiert wird, dann werden hinterher genau diese Generationen auch

an dem Schuldendienst, an der Tilgung beteiligt. Das ist höchst sachgerecht und generationengerecht. Insofern wäre das die richtige Alternative.

Wir haben das mal kurz ausgerechnet. Als Beispiel: Daraus würde folgen, dass nicht ein Nulldefizit angebracht wäre; vielmehr wäre eine solche investitionsorientierte Verschuldung, auf die Verhältnisse des Jahres 2010 übertragen, etwa in einer Größenordnung von 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts gerechtfertigt, das wären 1,3 Milliarden € oder sogar 1,6 Milliarden €. Das ist schon ein Unterschied.

Man kann auch eine andere Regel aufstellen und sagen, man möchte den bestehenden Schuldenstand stabilisieren, damit die Zinszahlungen nicht explodieren. Dann käme man auf irgendetwas zwischen 0,3 und 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts an zulässiger struktureller dauerhafter Nettokreditaufnahme. Auch das ist natürlich ein großer Unterschied.

Zu dem Problem mit den Verfahren wurde schon viel gesagt. Die gängigen Schätzungen gingen davon aus – allerdings vor der ganzen Revision mit der deutschen Konjunkturerholung –, dass das strukturelle Defizit im hessischen Landeshaushalt irgendwo zwischen 2 und 3 Milliarden € liegt. Da ist es schon ein Unterschied, ob man von 2 oder 3 Milliarden € auf null kommen muss oder auf die Werte, die ich Ihnen eben genannt habe. Das würde schon helfen.

Ein weiterer Punkt, der sehr helfen würde: Wenn man das Hauptproblem, nämlich die strukturelle Unterfinanzierung beheben könnte, insbesondere einnahmeseitig. Das geht natürlich nur gemeinsam, auf Bundesebene. – Dabei möchte ich es zunächst bewenden lassen.

Vors. Abg. **Wolfgang Decker**: Jetzt sollten eigentlich erst noch drei weitere Experten zu Wort kommen, nämlich Herr Professor Lenk, Herr Professor Horn und Herr Professor Feld. Im Moment sind diese Herren aber noch nicht anwesend. Deshalb frage ich in die Runde: Gibt es zu den drei Statements, die wir gehört haben, schon Fragen von Ihrer Seite?

Abg. **Sigrid Erfurth**: Ich habe eine Frage an Herrn Professor Scherf. Sie haben ja gesagt, dass sich in der Theorie, so habe ich es verstanden, die Konjunkturverläufe ausgleichen. Mir stellt sich die Frage: Wenn das in der Theorie so ist, warum sind dann die hohen Verschuldungen in den öffentlichen Haushalten aufgelaufen? Offenbar hat die Theorie in der Praxis nicht funktioniert, weil sich die Politik eben nicht so verhalten hat, wie es in der Theorie vorgesehen ist. Haben Sie dafür eine andere Erklärung? Glauben Sie, dass sich das ohne eine Schuldenbremse lösen ließe?

Abg. **Tarek Al-Wazir**: Ich würde gerne direkt noch eine Frage anschließen. Sie haben im Prinzip gesagt: Ein Kredit an sich ist nichts Schlechtes; er ist dann schlecht, wenn er für ein strukturelles Defizit benutzt wird. Die angesprochene Nullverschuldung, die man Ende 2003 erreicht hatte, war doch – 2003, dann gab es einen zweiten Zyklus bis 2007 – am Ende einer langen Aufschwungphase. Das heißt, eigentlich hätten wir da schon in der Situation sein müssen, zurückzuzahlen und nicht nur auszugleichen. Ganz nebenbei gab es da im Jahr 2000 auch noch einen UMTS-Verkauf, der zu teuer war – das war jetzt ausnahmsweise mal Glück. Ich wollte deswegen die Frage stellen: Welche Vorschläge

haben Sie denn, um zu erreichen, dass in guten Zeiten auch wirklich zurückgezahlt wird?

Die zweite Frage, die ich habe, geht an Herrn Truger: Das strukturelle Defizit in Hessen kann man nicht so leicht beziffern. Wenn man mal zurückschaut und den Durchschnitt der Verschuldung ohne Gebäudeverkäufe von 1999 bis zum Soll 2010 nimmt – da gibt es eine schöne Grafik des Landesrechnungshofs –, kommt man auf durchschnittliche Nettokreditaufnahmen von 1,5 Milliarden € pro Haushaltsjahr. In dieser Zeit gab es zwei deutliche Aufschwünge. Deswegen, sozusagen jenseits der Makroökonomie: Wie sollen wir das denn real hinbekommen, dass in den guten Zeiten zurückgezahlt wird?

Herr Prof. **Dr. Scherf**: Zunächst mal zu der Frage nach der Symmetrie der Konjunkturverläufe. Die gibt es in der Realität natürlich nicht. Deswegen ist es auch nicht sinnvoll, als Bestandteil einer Schuldenbremse festzuschreiben, dass Defizite und Überschüsse, die über einen Konjunkturzyklus hinweg zustande kommen, sich exakt auszugleichen haben oder dass man das auf einem entsprechenden Ausgleichskonto so buchen müsse. Die Realität ist nicht symmetrisch. Von daher kann es durchaus sein, dass sich Auf- und Abschwünge weder in der Zeitdauer noch in der Tiefe der Entwicklung genau ausgleichen.

Aber wenn wir uns darauf beschränken könnten, ausschließlich die aus konjunkturellen und konjunkturpolitischen Gründen erforderlichen Defizite in den öffentlichen Haushalten einzugehen, dann hätten wir langfristig kein Schuldenproblem in dieser Republik. Selbst wenn es über den Konjunkturzyklus hinweg zu gewissen Restdefiziten käme, würden die sich mittel- und längerfristig im Wachstum des Sozialprodukts sehr schnell relativieren, relativ zum Bruttoinlandsprodukt. Sie würden sich, so könnte man es auch formulieren, „auswachsen“. Damit hätten wir keine Schwierigkeiten.

Das Problem, das wir haben und in der Vergangenheit auch immer wieder beobachten konnten, ist, dass sich die Politik in keiner Weise dem Konzept der antizyklischen Finanzpolitik verpflichtet fühlt. Wir können nun wirklich nicht behaupten, dass die reale Finanzpolitik der Botschaft gefolgt wäre, in der Rezession die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und gegebenenfalls auch gezielt Gas zu geben. Zugleich wurden in wirtschaftlich besseren Zeiten die eintretenden Haushaltsentlastungen nicht konsequent zur Rückführung von Defiziten genutzt. Das ist nicht passiert.

Deswegen habe ich eben auch schon angedeutet: Die strukturellen Defizite, die es in der Vergangenheit gegeben hat und die sich eben auch heute noch in den öffentlichen Haushalten wiederfinden, reflektieren die finanzpolitischen Sünden der Vergangenheit. Daraus ist jetzt aber nicht die Implikation zu ziehen, dass man sie deswegen sofort und über Nacht und ganz schnell wieder loswerden muss. Denn das würde ohne gravierende, negative gesamtwirtschaftliche Konsequenzen nicht funktionieren.

Ich sage es mal so: Wenn Sie mit Ihrem Auto aufgrund überhöhter Geschwindigkeit von der Straße abgekommen und im Graben gelandet sind, dann war der Fehler, zu viel Gas gegeben zu haben. Aber Sie werden nicht vermuten, dass Sie durch anschließendes beherztes Treten auf die Bremse wieder aus dem Graben herauskommen. Deswegen muss man zum rechten Zeitpunkt Gas geben und zum rechten Zeitpunkt bremsen. Das sollte man bei der Gestaltung einer Schuldenbremse berücksichtigen.

Ich bin kein Gegner einer Schuldenbremse. Das Problem ist nur: Sie soll ja eine gewisse erzieherische Wirkung entfalten. Das heißt, die Finanzpolitik gibt mit der Schuldenbremse

zu Protokoll, dass sie sich offenbar nicht immer imstande sieht, das konjunkturpolitisch Richtige zu tun, und dass sie für die Zukunft Besserung verspricht und das dann auch in der Verfassung dokumentieren möchte. Das ist ja vielleicht durchaus ein löbliches Unterfangen. Aber man muss darauf achten, dass man sich auf der anderen Seite nicht so stark selbst bindet, dass man hinterher in konjunkturellen Krisensituationen nicht mehr laufen kann. Hier eine Balance zu finden wird bei der Gestaltung der Schuldenbremse der entscheidende Punkt sein.

Abg. **Tarek Al-Wazir**: Ein Aspekt noch zum Stichwort Schuldenbremse. Es handelt sich bei richtiger Ausgestaltung ja um eine Bremse für konjunkturell gute Zeiten, nicht um ein Schuldenverbot für alle Zeiten?

Mein zweiter Punkt, Stichwort Wachstum: Gehen Sie davon aus, dass in den entwickelten Teilen der Welt, die ebenfalls eine demografische Veränderung vor sich haben, Wachstum immer vorhanden sein wird? Ich empfehle den Blick nach Japan und die dortigen Konjunkturprogramme der letzten zwanzig Jahre, die zu einer unglaublichen Verschuldung geführt haben, ohne dass daraus Wachstum geworden ist, weil man in dem Fall schon rein räumlich – das ist auf einer Insel so – die Grenzen des Wachstums erreicht hatte.

Herr Prof. **Dr. Scherf**: Die Frage, ob wir in alle Zukunft von einer wachsenden Wirtschaft ausgehen können, ist schwer zu beantworten. Auf der anderen Seite ist es aber so: Eine Volkswirtschaft, die jedes Jahr Nettoinvestitionen tätigt und damit jedes Jahr ihr Produktionspotenzial vergrößert, ist auf Wachstum angewiesen. Wenn wir es nicht mehr schaffen, die durch Produktivität entstehenden Wachstumsspielräume entweder für eine zusätzliche Produktion von Konsumgütern oder für mehr Freizeit, sprich, weniger Arbeitszeit zu nutzen, wenn wir diesen Produktivitätsfortschritt also nicht produktiv umsetzen, dann werden wir Wachstumsstörungen bekommen. Die führen dann immer auch zu Lasten und Belastungen der öffentlichen Haushalte. Insofern sind wir darauf angewiesen, die Wachstumsspielräume auch tatsächlich zu nutzen. Der Staat kann dazu beitragen. Er kann es nicht immer garantieren.

Ich glaube nicht, dass wir in der Lage sind, die Ursachen und den Beitrag der Finanzpolitik zur japanischen Entwicklung jetzt vertiefend zu analysieren. Wenn man sich international umschaute, findet man immer Beispiele, bei denen man sagen kann: Konjunkturpolitik hat nicht funktioniert. Sie war dann vielleicht auch nicht besonders gut gemacht. Sie finden immer auch andere Beispiele, wo es gut funktioniert hat. Sie finden Beispiele, wo die öffentlichen Haushalte aus dem Ruder laufen, und andere Länder, in denen sich das in einem vernünftigen Rahmen hält. Von daher kann man aus solchen Einzelfallbeobachtungen keine generalisierenden Aussagen ableiten. Vielleicht sollten wir das deswegen jetzt auch nicht unbedingt in aller Breite tun.

Herr **Dr. Truger**: Herr Abg. Al-Wazir, ich stimme Ihnen zu, dass ein Defizit – wenn es jetzt ein strukturelles wäre –, das in der Vergangenheit im Durchschnitt bei jährlich 1,5 Milliarden € gelegen hat, auch nach den Kriterien, die ich Ihnen genannt habe, nicht richtig gewesen ist. Es hätte niedriger ausfallen müssen.

Aber wenn Sie nach der Rückzahlung fragen: Warum soll man zurückzahlen müssen? Wenn Sie eine nettoinvestitionsorientierte Verschuldung haben dürfen, dann nehmen

Sie nominal halt immer auch zusätzliche Schulden auf, im Durchschnitt. Das ist aber gar nicht schlimm, solange Sie den Schuldenstand damit stabilisiert bekommen – oder eben aus der Regel der Generationengerechtigkeit heraus Werte schaffen für die Zukunft. Das ist eigentlich völlig unbedenklich, auch aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten.

Dann die Frage: Was passiert denn in so einem Aufschwung? Warum kommen da nicht plötzlich – nach einem langen Aufschwung, wie Sie gesagt haben – große Überschüsse heraus, konjunkturbedingt? Da muss man, glaube ich, ein bisschen realistisch sein, was die makroökonomischen Dimensionen angeht. Sie wissen, dass wir das bis zum Jahr 2005 nicht mal gewusst haben. Als die große Koalition antrat, wussten wir gar nicht, dass wir uns im Aufschwung befanden. Es hat sich erst hinterher herausgestellt, dass es einer war. Hinter uns lag die längste Stagnationsphase der Nachkriegszeit. Wenn es in einer solchen Situation – von 2005 auf 2007, das heißt in zwei Jahren – gelingt, die Nettokreditaufnahme von 3 % oder etwas darüber auf einen Überschuss von plus 0,2 zu erhöhen, dann frage ich Sie, was Sie da noch mehr wollen. Das war hochriskant. Sie wissen, die Mehrwertsteuererhöhung zu Beginn des Jahres 2007 hätte auch schiefgehen können. Das war fast 1 % des Bruttoinlandsprodukts. Es ist halt gutgegangen, weil die Konjunktur schon stark genug war. Aber wollen Sie jetzt die Anforderung erheben, im Jahr 2007 hätten wir 3 % Überschuss haben müssen? Der Versuch, das zu erreichen – – Man kann das versuchen; doch dann bin ich sehr sicher, dass wir keinen Aufschwung gesehen hätten zu diesem Zeitpunkt. Man kann es auch übertreiben.

Abg. **Norbert Schmitt:** Zunächst eine Anmerkung. Natürlich hat es in den Phasen von Hochkonjunktur auch Schuldenrückgänge, auch Tilgung von Schuldenleistung gegeben – ich glaube, das können Sie auch durch Zahlen belegen. Dies gilt für den kommunalen Bereich und auch in den Ländern – nicht immer in Hessen, aber in anderen Ländern ist das durchaus geschehen. Vielleicht haben Sie dazu sogar Zahlen parat.

Eine zweite Anmerkung. Da ist natürlich eine gewisse Skepsis, wenn man den Blick in die Vergangenheit richtet. Wir haben ja im Zuge des Wachstums- und Stabilitätsgesetzes, das damals noch Professor Schiller entwickelt hat, in Hessen auch eine Konjunkturrücklage im Haushalt stehen. Sie ist nach meinem Kenntnisstand nicht ein einziges Mal bedient worden.

Deswegen eine konkrete Frage an Professor Scherf: Ist es nach dieser Vergangenheit, die wir sozusagen alle gemeinsam hingelegt haben, wirklich nicht doch erforderlich, dass wir da eine stärkere Verpflichtung schaffen in den Zeiten, in denen wir Rücklagen bilden könnten, in Boomphasen, wenn man sozusagen aus der Konjunktur schöpfen könnte?

Die zweite Frage an Professor Scherf, aber auch an Dr. Truger: Wir müssen jetzt halt leben mit der Regelung, die es auf Bundesebene gibt. Ich habe Ihre Skepsis durchaus zur Kenntnis genommen. Jetzt ist das große Problem, dass die Landesregierung, wenn man das einfachgesetzlich lösen möchte, über die geplanten Verfahren bisher noch nichts vorgelegt hat. So können wir heute nicht darüber diskutieren. Aber gibt es denn, bei aller Skepsis – Sie sagen uns schon Rechtsstreite voraus –, in der Literatur oder eigenentwickelt nicht doch Verfahren, von denen Sie sagen: Die wären noch am ehesten konjunkturgerecht, atmend, flexibel – noch am ehesten in der Nähe dessen, was Sie wünschen, nämlich eine konjunkturgerechte Finanz- und Haushaltspolitik?

Herr Prof. **Dr. Scherf**: Das Stabilitätsgesetz ist ein gutes Beispiel dafür, dass sich die Finanzpolitik an selbst gesetzte Maßstäbe nicht unbedingt konsequent zu halten bereit ist. Das Stabilitätsgesetz enthält eigentlich alles, was eine vernünftige Finanzpolitik beherzigen müsste, um über die Konjunkturzyklen hinweg weitgehend ohne strukturelle Defizite auszukommen. Man hat in der Vergangenheit aber die restriktive Kehrseite der antizyklischen Politik regelmäßig missachtet.

Das Problem ist ja immer: In konjunkturell besseren Zeiten – wenn die öffentlichen Haushalte durch Mehreinnahmen entlastet werden und wir Ausgaben zur Unterstützung der Arbeitslosen einsparen können – können diese Entlastungswirkungen der öffentlichen Haushalte dazu verleiten, sehr schnell die Spendierhosen anzuziehen und vieles, was man für politisch nützlich hält, dann endlich realisieren zu wollen. Und das geschieht möglicherweise noch zu einem Zeitpunkt, zu dem es konjunkturpolitisch gegebenenfalls genau falsch ist – und durchaus geeignet erscheint, eine inflationär werdende Entwicklung auch noch unnötig anzuheizen.

Das beste Beispiel finden Sie schon Anfang der Siebzigerjahre, als man kurz nach Einführung des Stabilitätsgesetzes, als es zum ersten Mal darum ging, zu bremsen, nicht die Möglichkeit eines Konjunkturzuschlags genutzt hat, sondern über Nacht ein neues Instrument erfunden hat: einen „rückzahlbaren“ Konjunkturzuschlag – der überhaupt keine Wirkung entfalten konnte. Man hat sich also schon bei der ersten Gelegenheit nicht an das gehalten, was man ein paar Jahre vorher beschlossen hatte.

Natürlich ist immer Wahlkampf, und es ist vor Wahlen vielleicht nicht besonders populär, restriktive, aber für die Volkswirtschaft letztlich nützliche Maßnahmen zu ergreifen. Wer es schaffen will, die Finanzpolitik dazu anzuhalten, sich durch eine geschickte Regelung auch der Kreditaufnahmemöglichkeiten konjunkturgerecht zu verhalten – und darum geht es ja –, der muss allerdings mehr tun als nur Schulden verbieten.

Er braucht Schulden ja nicht generell zu verbieten. Er muss die – wie ich eben sagte – „guten“ Schulden ja zulassen und die „schlechten“ Schulden verbieten. Die Regel muss gefunden werden, die versucht, diese beiden Aspekte vernünftig miteinander auszubalancieren. Deswegen wird man im Ergebnis nie zu einer sehr rigiden, an Zeiten und quantitative Vorgaben geknüpften Schuldenbremse kommen können, ohne Gefahr zu laufen, dass man sie in der Praxis nur um den Preis prozyklischer Wirkungen einsetzen kann.

Von daher muss man schauen, dass man die gesetzliche Regelung, die zu dem Verfassungsartikel natürlich noch gefunden werden muss, wenn es um die konkrete Ausgestaltung geht, so trifft, dass man die erforderliche Flexibilität behält. Ich denke auch, man kann nicht sinnvoll über einen Artikel in der Verfassung beschließen, ohne dass man das dazugehörige Gesetz in der Hand hat und beurteilen kann, ob das eine und das andere in Kombination sinnvoll erscheint.

Herr **Dr. Truger**: Zu Herrn Schmitts Frage, ob es ein geeignetes Verfahren gibt, wenn man einfach akzeptiert, dass die Schuldenbremse vorhanden ist, und man sie – ob sie in Hessen in der Verfassung steht oder nicht – irgendwie ausgestalten muss. Das ist wirklich eine ungeheuer schwierige Frage. Ich kann nur sagen, dass die Gutachten, die bisher dazu existieren, noch nicht befriedigend sind. Das Hauptproblem ist ja: Was man als gegebene Struktur feststellt, ist nicht etwa wirklich strukturell und bleibe damit im Zeitablauf unverändert, sondern es „wackelt“ konjunkturbedingt, und zwar sehr stark.

Sagen wir mal: Grundsätzlich müsste es in die Richtung gehen, dass man ein Konjunkturbereinigungsverfahren findet, das die Struktur möglichst nicht ständig sehr schnell anpasst. Eine Richtung, die ganz vernünftig ist, die man noch genau prüfen müsste: Es gibt ja das Gutachten des ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzministers Ingolf Deubel, das sehr auf eine Ausgabenverstetigung hinausläuft. Das würde ich ernsthaft prüfen.

Aber noch einmal: Das Grundproblem besteht darin, dass es eine strukturelle Unterfinanzierung gibt. Man hat die Länder da wirklich in eine schlimme Situation gestürzt. Erst senkt man sehr stark die Steuern, dann führt man eine Schuldenbremse ein – und die Länder sitzen auf dem strukturellen Defizit und müssen es plötzlich irgendwie weg bekommen, ohne dass ihnen irgendwelche Hilfestellung gegeben wird. Diese strukturelle Unterfinanzierung kann man nicht wegdiskutieren. Ich gehe davon aus, dass im Änderungsantrag der SPD gerade auch aus diesem Grund die Einnahmenseite so prominent mit dabeisteht.

Abg. Dr. Andreas Jürgens: Eine Frage an Herrn Professor Scherf. Herr Professor, Sie haben, wenn ich Sie recht verstanden habe, vier Kriterien genannt, die erfüllt sein müssen, um aus einer Schuldenbremse eine gute Schuldenbremse zu machen. Was uns hier in der Anhörung natürlich hauptsächlich interessiert: Entspricht das, was gemäß dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FPD in die hessische Verfassung eingeführt werden soll, diesen Kriterien, oder entspricht es ihnen nicht? Oder kann man das möglicherweise erst beurteilen, wenn das Gesetz, das Näheres regeln soll, vorliegt?

Herr Prof. **Dr. Scherf:** Was in der Verfassung im Moment vorgesehen ist, lässt sich durchaus dahin gehend ausbauen. Es enthält allerdings die Aspekte, die ich eben genannt habe, im Wesentlichen nicht explizit. Ich würde die aber auch nicht in die Verfassung hineinschreiben, jedenfalls nicht alle. Was man in der Verfassung durchaus signalisieren könnte: Man könnte die konjunkturellen Gründe, die für eine Staatsverschuldung sprechen, ein bisschen stärker differenzieren und darauf hinweisen, dass die automatischen Stabilisatoren und die dazu erforderlichen konjunkturbedingten Defizite eine Untergrenze der ökonomisch vertretbaren Verschuldung darstellen. Das ist ein Punkt, der in dieser Form meist nicht so gesehen und nicht entsprechend betont wird. Darüber hinaus darf man auch eine Option für aktive Konjunkturpolitik haben und dies gegebenenfalls auch so benennen.

Was man nicht tun sollte: Irgendwelche quantitativen Vorgaben oder Konjunkturbereinigungsverfahren, die die Differenzierung zwischen verschiedenen Schuldenarten bewerkstelligen sollen, in die Verfassung hineinzuschreiben. Die sollte man vielleicht noch nicht mal unbedingt in ein Gesetz hineinschreiben – in dem Sinne, dass man ein ganz bestimmtes Verfahren zwingend anwenden muss. Denn die Ökonomen haben kein Verfahren, das sie uneingeschränkt empfehlen können. Man muss gegebenenfalls auch alternative Verfahren anwenden, um sozusagen einen Korridor zu haben als Orientierungsgröße für den Konsolidierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten.

Von daher bedarf es zwingend einer Ergänzung der Verfassungsbestimmung durch entsprechende Ausführungsbestimmungen. Ich hoffe darauf, dass bei der Konstruktion dieser Ausführungsbestimmungen die ökonomisch relevanten Aspekte für eine Gestaltung der Schuldenbremse mit einfließen werden.

Abg. **Gottfried Milde (Griesheim)**: Heute Nachmittag werden wir uns ja auch noch mit der Frage beschäftigen, ob es verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist, dass wir in der hessischen Verfassung sehr viel andere Regelungen treffen, als sie der Bund im Moment vorgegeben hat. Denn durch die grundgesetzliche Regelung haben wir jetzt ja nun mal ein Schuldenverbot der Länder.

Meine Frage an Professor Fuest: Teilen Sie denn die Auffassung, dass ein strukturelles Defizit jährlich durch eine Neuverschuldung, die möglicherweise unter dem konjunkturellen Wachstum liegt, gedeckt sein kann, auf Dauer? Und schränken wir dadurch nicht – egal, welche Schulden wir aus welchem Grund machen – die Entscheidungen künftiger Generationen ein?

Denn unabhängig davon, welche Schulden es sind und aus welchem Grund sie eingegangen werden: Wir antizipieren Entscheidungen künftiger Generationen. Wir gehen davon aus, dass sie die Zinsen gerne bezahlen für die Entscheidungen, die wir heute treffen. Aber wir rechnen damit ja immer ein, jedenfalls nach den Theorien, die eben auch Herr Professor Scherf und Herr Dr. Truger aufgestellt haben, dass durch das Wachstum, das in den nächsten Jahren durch diese Maßnahmen, die wir durch die Verschuldung bewirken, erreicht wird, die künftige Generation auch das konjunkturelle Vermögen hat, das abzubezahlen. Wir nehmen ihnen also ihre Entscheidung vorweg, was sie sich leisten können.

Glauben Sie ebenfalls, Herr Professor Fuest, dass wir mit einer Nettoneuverschuldung, die unter den Wachstumsgrenzen liegt, konjunkturell leben können?

Herr Prof. **Dr. Fuest**: Wir haben uns die Zahlen ein wenig anschaut – in einer Untersuchung, die demnächst veröffentlicht wird. Wenn man die Situation einmal über alle Konjunkturzyklen hinweg betrachtet – es gab einen ersten ausgeprägten Konjunkturzyklus 1973; 1975 hatte man eine ganz extrem hohe Nettokreditaufnahme unter Helmut Schmidt – und bis zu dem nächsten Tiefpunkt des Konjunkturzyklus 2009 geht, dann müssten die Defizite eigentlich, wenn wir nur konjunkturell bedingte Defizite gehabt hätten, definitionsgemäß ja in den nächsten Aufschwüngen wieder verschwunden sein. Das ist aber nicht der Fall. Allein im Zeitraum von 1991, also nach der Wiedervereinigung, bis 2009 hat sich der Schuldenstand in Deutschland gesamtwirtschaftlich glatt verdoppelt. Das sind einfach die Zahlen.

Wenn hier Zahlen zu Überschüssen im Jahr 2008 genannt werden – und eben nicht die Nettokreditaufnahme –, dann müssten Sie, lieber Kollege Scherf, auch definieren, ob Sie die Überschüsse und die Defizite nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berechnen oder nach der Finanzstatistik. Gerade haben wir nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Kontext mit der Gewerbesteuerreform ausgerechnet, dass für den Zeitraum 1991 bis 2008 oder 2009 sogar die Kommunen in Deutschland nicht Defizite, sondern Überschüsse in Höhe von 7,6 Milliarden € haben. Wenn Sie mit diesen Zahlen jetzt in die aktuelle Diskussion gehen und erklären den Bürgermeistern: „Was wollen Sie eigentlich? Sie haben ja Überschüsse!“, dann würden Sie ausgelacht.

Damit will ich nur darauf aufmerksam machen: Bei diesen Zahlen muss man erst mal unterscheiden, ob man Defizite über die Vermögensrechnung, die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder die Haushaltsrechnung, die auf Kassenwirksamkeit abgestellt ist, erfasst. Wir kennen alle noch Peer Steinbrück; er wollte im Bundeshaushalt 2011 die Net-

tokreditaufnahme erst auf null drehen. Wir hatten 2008 gesamtwirtschaftlich aber schon einen Überschuss. Man muss diese Systeme also auseinanderhalten.

In der Tat ist es so, dass die Konjunkturbereinigungsverfahren sehr, sehr komplex sind und dass die Aufteilung zwischen konjunkturell und strukturell gerade auf Länderebene nicht ganz einfach ist. Zinsausgaben – sind das konjunkturell oder strukturell bedingte Komponenten? Das gestehe ich Ihnen zu. Aber alle Analysen, die mir unter dem Stichwort Tragfähigkeitsanalysen bekannt sind, zeigen ganz klar an: Wenn man die sich abzeichnenden Lasten nimmt – allein in den sozialen Sicherungssystemen aufgrund der sich verschlechternden demografischen Lage –, dann gibt es riesige Tragfähigkeitslücken, die schon heute enthalten sind. Wenn wir die Konsolidierung dann in die Zukunft verschieben wollen, dann wird diese Konsolidierung eher teurer als billiger.

Von daher gesehen: Eine Lastenverschiebung ist eine komplexe Sache. Eigentlich lassen sich reale Lasten überhaupt nicht verschieben. Und unter dem Stichwort Tragfähigkeitslücken zeigt sich schon heute ganz klar, dass das vorhandene Verschuldungsniveau uns vor erhebliche Probleme stellt – auch ohne die Finanzkrise und jüngste Entwicklungen. Dies gilt in der Zukunft beispielsweise auch im Hinblick auf das Bedienen der sozialen Sicherungssysteme angesichts der demografischen Entwicklung.

Abg. **Willi van Ooyen**: Ich habe die Ausführungen von Herrn Dr. Truger so verstanden, dass wir eine sehr kontinuierliche Ausgabenpolitik betreiben sollten, um nicht über die politische Steuerung sozusagen neue Verunsicherung in die Konjunktur hineinzutragen. Mir leuchtet dann allerdings nicht ein, wieso denn nur die Ausgabenseite in Betracht kommt. Warum ist nicht auch im Hinblick auf die Einnahmeseite eine kontinuierliche Politik betrieben worden? Die Frage lautet also, ob es nicht durch eine kontinuierliche Einnahmesituation der staatlichen Bereiche möglich gewesen wäre, solche Konjunkturdellen wenigstens abzufedern.

Herr **Dr. Truger**: Dass ich auf manche Fragen noch nicht eingegangen bin, liegt daran, dass ich dachte, wir kommen dazu noch in einem späteren Abschnitt, wenn wir über die Einnahmeseite und die Ausgabenseite sprechen. Aber das ist das Problem, wenn man versucht, sich an die Tagesordnung zu halten.

(Heiterkeit – Abg. Norbert Schmitt: Das hat hier noch nie geklappt!)

Ganz wichtig ist – das steht auch in der Stellungnahme –: Man kann natürlich, indem man einen möglichst stabilen Ausgabepfad fortschreibt und diesen vielleicht auch nicht zu niedrig ansetzt, sehr kontinuierlich und langsam den Haushalt konsolidiert bekommen, auch hin zu dem strukturellen Zieldefizit, das man erreichen möchte. Das heißt aber natürlich nicht, dass man das nur auf der Ausgabenseite machen muss, denn die Einnahmeseite setzt natürlich das strukturelle Startdefizit fest.

Wenn ich über die Einnahmeseite für Zusatzeinnahmen Sorge, die diese strukturelle Unterfinanzierung kompensieren, beheben oder vielleicht sogar überkompensieren, dann brauche ich gar keinen restriktiven Ausgabepfad mehr anzusetzen, sondern kann die Ausgaben einfach mit der durchschnittlichen erwarteten Einnahmenwachstumsrate wachsen lassen.

Das wäre auch meine Empfehlung: Es führt kein Weg daran vorbei, die Einnahmeseite zu betrachten und auf Bundesebene dafür zu sorgen, dass die Bundesländer und die Kommunen den Spielraum bekommen, den sie für ihre Politik benötigen. Im Moment sind sie unterfinanziert, und dafür trägt die Bundesebene erhebliche Verantwortung – natürlich auch der Bundesrat und somit die Länder –, weil sie über Steuersenkungen sehr stark zu dieser Unterfinanzierung beigetragen hat.

Abg. **Alexander Noll:** Herr Dr. Truger, Sie haben in Ihrem Vortrag dargestellt, dass es durchaus sinnvoll oder zielführend wäre, eine Schuldenstabilität herbeizuführen. Das ist bei einem hohen Schuldenstand natürlich regelmäßig auch damit verbunden, selbst bei niedrigen Zinsen, dass Sie eine regelmäßige Belastung Ihrer Haushalte durch die permanent weiterlaufenden Zinsen haben, unabhängig davon, dass auch ein Liquiditätsproblem besteht, weil Sie Ihre Schulden ja auch in Form von Tilgung bedienen müssen.

Sind Sie nicht auch der Meinung, dass hohe Zinszahlungen die Handlungsfähigkeit des Staates durchaus permanent einschränken? Sie sind sehr schnell in der Lösung, indem Sie sagen: „Ja, das Problem löst sich dadurch, dass man Einnahmen generieren muss.“ Sie haben Ihren Vortrag also eigentlich überschrieben mit dem Titel „Wir brauchen Steuererhöhungen“. Nur: Sind Sie nicht auch meiner Meinung, dass zuallererst doch die Überlegung stehen muss, die Dauerbelastung in den Haushalten zu senken? Muss es nicht die vorrangige Aufgabe sein, die Schulden wirksam abzubauen, wenn dem Staat dadurch permanent Handlungsfähigkeit abhanden kommt, indem er Schulden zu bedienen hat, deren Zinszahlungen sogar noch höher werden, wenn die Zinsen steigen? Es kann doch nicht zielführend sein, Schulden in die Politik einzuplanen – auch in konjunkturstarken Zeiten – und sie zum Bestandteil des Handelns zu machen.

Im Übrigen haben ja auch Hochphasen der Konjunktur niemals dazu geführt, dass vernünftiges Handeln der Politik dafür gesorgt hätte, wirksam, dauerhaft und nachhaltig Schulden abzubauen. Vielmehr gab es genau solche Reflexhandlungen, wie sie auch Professor Scherf dargestellt hat. Dem Reflex, Ausgaben zu tätigen, wurde auch in Zeiten nachgegeben, in denen man über eine gute Konjunktur verfügte. Indem man sozusagen über das Maß hinaus Ausgaben generierte, provozierte man damit letztendlich wieder neue Schulden.

Diese Mechanismen haben in der Vergangenheit also nicht funktioniert. Wo sehen Sie außerhalb der Überlegung „Wir müssen mehr Einnahmen generieren“ – das muss ja irgendwann mal ein Ende haben – alternative Ansätze einer Lösung, die nicht lautet, Schulden einfach nur zu stabilisieren und damit das Ganze dauerhaft bedienen zu müssen?

Ein anderer Aspekt: Sind Sie denn der Meinung – diese Frage richtet sich auch an Herrn Professor Scherf –, dass die Schuldenbremse im Grundgesetz, wie sie jetzt formuliert ist, falsch ist? Wenn ja, an welcher Stelle ist sie falsch? Denn letztendlich möchte das Land ja das nachvollziehen, was im Grundgesetz ohnehin verbindlich vorgegeben ist – gut, diese Frage wird im Augenblick noch durch ein Klageverfahren geklärt –, und diese Norm auf das Land projizieren und sich damit auch abzusichern.

Ein dritter Aspekt: Herr Professor Scherf, Sie haben gesagt, dass sich „gute“ Staatsschulden im Prinzip dadurch rechtfertigen, dass damit privates Vermögen an Staatspapieren geschaffen wird. Durchaus. Das unterstellt aber, dass diese Staatspapiere nur von In-

ländern gehalten werden. Das ist in der Praxis aber nicht so. Wenn Sie daraus also Einkommen zukünftiger Generationen generieren, dann wird ja ein Teil dieses Einkommens nicht da bleiben, wo die Schulden eingegangen worden sind. Da besteht eine Diskrepanz. Wie passt das zusammen?

Herr **Dr. Truger**: Sie haben jetzt sehr viel gefragt. Ich bin mir nicht sicher, ob ich den Kern Ihrer Frage genau erfasst habe. Einmal zu der Frage: Läuft das nicht nur auf Steuererhöhungen hinaus? Das ist ja nicht die einzige Lösung gewesen, sondern wir haben immer gesagt, dass man einen Ausgabenpfad vorgeben kann – der ist dann auch verbindlich. Aber wie streng oder weniger streng der Ausgabenpfad ausfällt, hängt halt davon ab, wie die Ursprungslage, also die Anfangsausstattung mit Einnahmen aussieht. Das ist aber sowohl einnahmenseitige als auch ausgabenseitige Konsolidierung, weil Sie den Haushalt dann über eine Beschränkung des Wachstums der Ausgaben konsolidiert bekommen. Das ist eigentlich ganz sauber.

(Abg. Alexander Noll: Bauen wir doch Schulden ab! Müssen wir weniger Zinsen zahlen!)

Die zweite Frage: Zinslast. Man kann auch aus Verteilungsgründen etwas gegen Zinszahlungen haben, weil davon üblicherweise Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen profitieren. Das ist klar. Aber es hilft ja nichts, sich hinzustellen und zu sagen: „Ach, wäre das schön, wenn die Zinszahlungen weg wären!“ Auch in einem idealen Konzept muss man sich überlegen, ob man Staatsverschuldung braucht, ob man Nettokreditaufnahme braucht – wie Herr Scherf das gemacht hat.

Wenn ich das aus guten Gründen bejahe, wie das sonst in der ökonomischen Theorie auch gemacht wird, dann habe ich halt eine Zinslast und muss sie bedienen. Jetzt kann man natürlich über die Höhe streiten. Aber dass Sie grundsätzlich ein Problem darin sehen, dass Schulden bedient werden müssen? Das steht und fällt mit der Frage – –

(Abg. Alexander Noll: Bei der Stabilisierung der Schulden bleibt der Schuldenstand immer gleich hoch! Im Gegenteil, in Hochzinsphasen wird er auch noch steigen! Sie schränken doch die Handlungsfähigkeit Ihres Haushalts ein, und das unberechenbar! Das ist doch der Punkt!)

– Im Durchschnitt ist es so: Wenn ich die Schuldenstandsquote stabil halte, halte ich auch die Zinslastquote stabil. Das ist schon so. Da steigt nichts.

(Abg. Alexander Noll: Das möchte ich mal sehen!)

Herr Prof. **Dr. Scherf**: Ich gehe zunächst auf die Frage ein, die sich auf die grundgesetzliche Regelung bezieht. Sie haben gefragt, ob ich die ebenfalls ablehnen würde. Ich habe überhaupt nicht gesagt, dass ich eine Schuldenbremse ablehne.

(Abg. Alexander Noll: Ob Sie diese Regelung für falsch halten!)

– Ich halte auch eine grundgesetzliche Schuldenbremse nicht grundsätzlich für falsch. Es kommt natürlich, genauso wie beim hessischen Pendant, darauf an, wie man es macht. „Gut gemeint“ ist noch nicht unbedingt „gut gemacht“. Deswegen muss man

sich die grundgesetzliche Schuldenbremse auch daraufhin anschauen, wo sie in der Gestaltung vielleicht Probleme mit sich bringt.

Und da gibt es durchaus eine Reihe von Problemen, die mit der Regelung im Grundgesetz verbunden sind, jedenfalls wenn ich diese Regelung richtig interpretiere.

Zum einen hat – nur für den Bund, nicht für die Länder – im Grundgesetz eine Regelung stattgefunden, wonach man die Verschuldung am Bruttoinlandsprodukt orientiert und dafür eine 1,5-Prozent-Quote vorgesehen hat, die man in konjunkturell schlechten Zeiten eben nutzen darf. Es gibt jedoch überhaupt keine Garantie dafür, dass sich die Konjunkturlage an diese Vorgabe hält.

Es kann durchaus sein, dass wir eine tiefer greifende Krise bekommen und dass allein schon die konjunkturbedingten Defizite sehr schnell die Marke von 1,5 % überschreiten. Die Erfahrungen mit dem Maastricht-Kriterium von 3 % hätten eigentlich eine Lehre sein müssen. Man soll keine festen Prozentzahlen vorgeben, die ökonomisch nicht sinnvoll sind. Das führt nämlich nur dazu, dass sie in guten Zeiten ausgeschöpft werden, wenn sie eigentlich sehr stark unterschritten werden sollten, und in schlechten Zeiten reicht es dann nicht aus, um das konjunkturelle Atmen der öffentlichen Haushalte zuzulassen. Eine solche Quote hätte also durchaus nicht unbedingt – und schon gar nicht in die Verfassung – hineingehört.

Ein zweiter Punkt: Die Vorstellungen, die im Grundgesetz dahinterstehen, sind ähnlich problematisch wie eingangs skizziert. Man unterscheidet grundsätzlich nur zwischen konjunkturellen im Sinne von konjunkturbedingten Schulden und strukturellen Schulden. Die Folge davon ist, dass Schulden, die in einer Wirtschaftskrise als Konsequenz einer antizyklischen Finanzpolitik zunächst einmal eintreten – und, wie gesagt, erhebliche Selbstfinanzierungseffekte haben dürften –, fälschlicherweise dem strukturellen Defizit zugeordnet werden.

Dritter Schwachpunkt: Die Vorstellung, dass man im mittelfristigen Durchschnitt eine Nullverschuldung haben könnte, setzt voraus, dass sich gute und schlechte Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung im Prinzip genau ausgleichen. Dafür gibt es überhaupt keine Garantie. Wenn etwas übrig bleibt, im Guten oder im Schlechten, dann ist das gesamtwirtschaftlich betrachtet aber keineswegs problematisch. Von daher muss man diese Nulllinie dann jedenfalls nicht sklavisch einhalten.

Was ich gut finde im Grundgesetz: Im Bezug auf den Abbau struktureller Defizite steht irgendwo das Wort „konjunkturgerecht“. Wenn wir es schaffen, das Ganze konjunkturgerecht zu gestalten, dann kann das zielführend sein. Ich bin mir im Moment nur noch nicht wirklich sicher, ob die Regelung, die wir hier für Hessen diskutieren, das leisten wird.

Der zweite Punkt, nach dem Sie gefragt haben: Wie ist es denn mit den Schulden, die ja gar nicht gegenüber Inländern bedient werden, wenn Ausländer deutsche Staatspapiere gekauft haben, weil sie den deutschen Staat für einen guten Schuldner halten? Es ist eigentlich nahe liegend, dass man das fragt. Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive ist das aber nicht unser Problem. Wenn wir die Situation für die Bundesrepublik insgesamt betrachten, müssen wir nicht den Blick auf die Staatsverschuldung als einen Teil der privaten Vermögensbildung richten, sondern eigentlich auf das, was die Volkswirtschaft insgesamt im Verhältnis zu anderen Ländern aufzuweisen hat. Da ist Deutschland aufgrund seiner strukturellen Leistungsbilanzüberschüsse ein Land, das sich in einer Gläubigersituation gegenüber dem Rest der Welt befindet und nicht etwa in einer

Schuldnerposition. Dann ist es nicht schlimm, wenn sich ein Teil der deutschen Staatspapiere im Ausland befindet. Im Zweifelsfall haben wir mehr amerikanische Staatspapiere im Inland, sodass von dieser Seite keine besonderen Probleme zusätzlich auftauchen.

Anders sieht das für Länder aus, die eine Auslandsverschuldung gegenüber dem Rest der Welt haben – und zwar insgesamt: nicht nur der staatliche Sektor, sondern alle Sektoren der Volkswirtschaft. Wenn Sie sich das Beispiel Griechenland anschauen, werden da schon eine Reihe von Unterschieden deutlich, die im Vergleich zur bundesdeutschen Situation zu beachten sind.

Vors. Abg. **Wolfgang Decker**: Die Liste der Fragesteller ist zunächst erschöpft. Ich darf jetzt Herrn Professor Dr. Feld aus Freiburg begrüßen und ihm Gelegenheit zu seinem Statement geben.

Herr Prof. **Dr. Feld**: Ich habe einige kurze Anmerkungen, die ich ganz gerne loswerden möchte. Zunächst bitte ich um Entschuldigung dafür, dass ich verspätet eingetroffen bin. Die Verkehrslage in Hessen ist manchmal unübersichtlich.

(Heiterkeit – Zurufe, u. a. von der CDU: In Baden-Württemberg nicht? Da ist es wohl gerade kritischer!)

– Ich dachte mir, dass das gleich schon ein paar Bemerkungen auslöst. – Doch nun etwas ernster; kommen wir zum ersten Punkt und zu der Frage, was ich grundsätzlich von der Schuldenbremse und ihrer Übersetzung auf die Landesebene halte. Diejenigen, die den Prozess ein bisschen verfolgt und dazu das eine oder andere meiner Statement gehört haben, dürfte es nicht überraschen, dass ich die grundgesetzliche Schuldenbremse durchweg als positiv einschätze. Deshalb empfinde ich auch die Vorgabe für die Länder, bis 2020 zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen, als günstig.

Diese Beurteilung hat viele Facetten. Zum einen die Facette Konjunkturbereinigung: Die grundgesetzliche Schuldenbremse schreibt dem Bund vor, ein strukturelles Haushaltdefizit von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts vorzusehen. Strukturell heißt: Wir haben das berühmte konjunkturelle Atmen über den Zyklus bei diesen 0,35 % erlaubt. In dem Maße, in dem sich die Konjunktur günstig oder ungünstig verhält, muss der Staat eine entsprechende Bereinigung vornehmen und die maximal 0,35 % einhalten.

Das ist ganz einfach. Sie rechnen das aus. Welches Verfahren Sie nehmen, ist relativ gleich, denn alle haben ihre Haken und ihre Probleme. Es ist nicht so, dass eines das tollste und beste Verfahren wäre, um Konjunkturbereinigung zu betreiben. Eigentlich geht es nur darum, nachvollziehbar zu machen, mit welchem Verfahren diese Konjunkturbereinigung vorgenommen wurde und an welchem Punkt man am Schluss landet.

Der Gestaltungsspielraum im Rahmen des Konjunkturverfahrens für den Bund – und, wenn die Länder das adaptieren, auch für die Länder – bedeutet am Ende nicht, dass man in gleicher Weise wie in der Zeit vor der Schuldenbremse in einer Situation, die konjunkturell etwas schlechter ausfällt, einfach Schulden machen kann, wie man es gerade möchte. Man hat eine wesentlich klarere Restriktion, die sich auch über die Öffentlichkeit transportieren lässt, zumindest über die Fachöffentlichkeit. Ich finde, das reicht aus.

Sodann haben wir darin das Ausgleichskonto vorgesehen – das ich in der Vorlage zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen im Moment nicht finde. Ich weiß nicht, ob Sie das noch auf der einfachgesetzlichen Ebene umsetzen wollen und es nur nicht in die Verfassung schreiben wollen. Aber ein solches Ausgleichskonto ist das eigentliche Kernelement dieser Schuldenbremse. Es verbindet nämlich Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug.

Noch einmal: In der vorherigen Situation – vor der Schuldenbremse – hat man geplant, hat Fehler gemacht, die Konjunktur hat sich nicht gerade so verhalten, wie die Steuer-schätzer, der Bund oder die Länder es sich vorgestellt haben. Dann ist man bei einer höheren Verschuldung gelandet. Das fällt einem eigentlich erst langfristig in Form von höheren Zinszahlungen auf die Füße. Das dauert relativ lange, vor allem wenn man, wie die Bundesrepublik Deutschland, international ein relativ guter Schuldner ist.

Das Ausgleichskonto verlangt nun, wenn man Fehler in der Planung gemacht hat, im Vollzug festzustellen, inwiefern man von dieser Planung abgewichen ist, und dann entsprechende Buchungen auf dem Ausgleichskonto vorzusehen. Die angesprochenen 1,5 % beziehen sich auf das Ausgleichskonto; sie beziehen sich nicht auf die normale Konjunkturlage. Und selbst wenn man die 1,5 % auf dem Kontrollkonto reißt, ist das Zurückführen dieser Defizite, die auf dem Kontrollkonto gebucht sind, konjunkturgerecht zu bewerkstelligen. Auch dann ist es also möglich, unter bestimmten Bedingungen Ausnahmen vorzusehen bzw. Begründungen zu liefern, warum man nun abweichen muss und keinen Abbau vorsieht.

Drittens: Es sind Ausnahmesituationen für besonders ungünstige Finanzlagen vorgesehen. Das heißt also: Eine gewisse Flexibilität ist gegeben. Wenn beispielsweise irgendwelche Naturkatastrophen auftreten – denken Sie an die Elbeflut – oder wenn wir eine Situation wie in der Finanz- und Wirtschaftskrise haben, in der das Bruttoinlandsprodukt massiv einbricht, dann ist es möglich, über die vorgesehene Staatsverschuldung hinauszugehen, die durch die normalen Regelungen zulässig ist – in Form des Ausgleichskontos und der konjunkturellen Bereinigung bei 0,35 % strukturellem Defizit bzw. 0 % strukturellem Defizit auf Landesebene. Das lässt sich begründen, aber es muss mit einer Ausnahmesituation begründet werden.

(Zuruf)

– So flexibel sind die Regelungen zur Ausnahmesituation nicht, dass man davon massiv abweichen könnte. Also auch hier: Flexibilität für das Besondere, aber es muss hinreichend begründet sein.

Das sind die drei wichtigsten Komponenten, die ich noch einmal unterstreichen möchte. Man kann sich natürlich über das Konjunkturverfahren streiten und sich darüber Gedanken machen, wie das funktionieren soll. Ein perfektes gibt es nicht. Aber am Ende ist lediglich wichtig, dass wir überhaupt eine Vorgabe für die Konjunkturbereinigung machen und dass es nicht – wie zuvor der Fall – ausreicht, sich auf die Bananenkiste zu stellen und eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurufen.

Die Konjunkturbereinigung ist für die Landesebene problematischer, insbesondere für Hessen. Sie werden sich nicht darüber wundern – zumindest die Finanzpolitiker unter Ihnen und diejenigen, die sich im Finanzministerium damit beschäftigen, sind sich der Lage sehr wohl bewusst –, dass man die Konjunkturbereinigungsverfahren, die wir auf Bundesebene vorsehen würden, nicht einfach auf die Landesebene übertragen kann.

Es gibt im Moment verschiedene Studien, die dazu vorliegen, beispielsweise vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in Essen. Diese Studien deklinieren verschiedene Konjunkturbereinigungsverfahren für die Länderebene durch und diskutieren sie. Hier stellt sich im Hinblick auf die Bruttoinlandsprodukte das Problem, dass manche Bundesländer eben sehr klein sind und somit die Austauschbeziehungen mit dem Umland relativ groß.

Nun ist Hessen kein kleines Land, hat jedoch das Problem, dass sich die Wirtschaftskonzentration an der Landesgrenze befindet, was bedeutet, dass ein Austausch mit Rheinland-Pfalz und auch Baden-Württemberg in großem Ausmaß stattfindet. In der Ermittlung von Bruttoinlandsprodukten für die Länder ist es zu schwierig, diese Flüsse sauber genug zu berechnen, als dass wir uns auf das Konjunkturbereinigungsverfahren verlassen könnten, das der Bund anwendet. Das heißt, man wird im Hinblick auf die Konjunkturbereinigung im hessischen Fall etwas kreativer sein müssen als das, was wir auf Bundesebene vorgefunden haben.

Die letzte Bemerkung, die ich gerne machen möchte: Ich halte nichts davon, einfach Einnahmen oder Ausgaben fortzuschreiben, insbesondere nicht auf Landesebene. Die Schuldenbremse restringiert die Länder in Zukunft so, dass auf der Einnahmeseite die Haushaltsautonomie massiv eingeschränkt ist. Die Haushaltsautonomie, die ein Land hat, befindet sich dann nur noch auf der Ausgabenseite. Wenn sich ein Land nun eine Schuldenbremse gibt, die die Ausgabenseite beschränkt, dann legen Sie sich die Fesseln so an, dass Sie Ihre heutige Situation fortschreiben.

Dem Auf und Ab der Einnahmen, wie es sich durch die bundesstaatliche Gemeinschaft und die Konjunktur entwickelt, sind Sie dann einfach ausgeliefert. Die Ausgaben sind kontinuierlich; Sie machen Ihre eigene Konjunkturbereinigung; der Bund gibt mithilfe des Bundesrats die Steuerpolitik vor. Entsprechend können Sie Ihre Einnahmen berechnen. Aber Sie sind ja nicht in der Lage, individuell als Land zu reagieren – von einem Jahr aufs andere, indem Sie nun Steuern erhöhen würden. Das geht immer nur über die bundesstaatliche Gemeinschaft. Dementsprechend wird sich das über die wirtschaftliche Entwicklung durchsetzen.

Es ist wohlfeil, zu verlangen, dass sich das Land auf Bundesebene dafür einsetzt, dass Steuern erhöht werden. Ich wünsche Ihnen viel Spaß und viel Glück dabei, das immer wieder zu versuchen. Es wird genügend Restriktionen vonseiten anderer Länder geben, vonseiten des Bundes selbst. Man muss eigentlich mit der Lage arbeiten, in der man sich befindet.

Nun stellt sich die Frage, ob man dann nicht selbst so weit gehen möchte, die – meines Erachtens; Herr Koriath mag mich korrigieren – eigentlich heute schon existierende Möglichkeit von Zuschlägen auf die Einkommensteuer ernsthaft zu erwägen. Meiner Auffassung zufolge ist dafür keine Grundgesetzänderung notwendig. Lediglich eine Absprache zwischen den Ländern, die im Moment dieses Verhalten behindert, wäre neu zu treffen, um entsprechende Zuschlagsmöglichkeiten zu nutzen. Dies würde dem Land mehr Flexibilität auf der Einnahmenseite sowie die Einhaltung der Schuldenbremse ermöglichen. Wenn man sich im Rahmen der Möglichkeiten der Länder Gedanken darüber macht, wie man am Ende zu einem ausgeglichenen Haushalt kommen kann, dann wäre dies der Weg, der auf der Einnahmenseite gangbar wäre. Andernfalls ist die einzige Möglichkeit eine Veränderung auf der Ausgabenseite, das heißt also: ein Abbau der Ausgaben.

Letzte Bemerkung dazu: Ich halte auch deswegen nichts davon, die Ausgaben einfach fortzuschreiben, weil man ja immer die Frage stellen muss, ob man sich nicht in einer Situation befindet, in der die Ausgaben zu hoch sind. Diese Idee der Unterfinanzierung ist auch eine sehr schöne und interessante. Sie geht davon aus, dass das, was wir auf der Ausgabenseite tun, vollständig richtig ist. Das mag ich bezweifeln.

(Abg. Alexander Noll: Ich auch!)

Ich bin fest davon überzeugt – und das ist mir bei verschiedenen Ländern auch gelungen, wenn ich ein bisschen näher hingeschaut habe –, in den Haushalten genügend Spielräume finden zu können, um auf der Ausgabenseite Einsparungen vornehmen und am Ende bei einer vernünftigen Finanzpolitik landen zu können.

(Beifall)

Vors. Abg. **Wolfgang Decker**: Gibt es gezielte Fragen dazu, bevor wir in die nächste Runde eintreten?

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Herr Professor Feld, Sie haben darauf hingewiesen, dass die Konjunkturbereinigung gerade für Hessen wegen der engen Verflechtungen z. B. zu Rheinland-Pfalz schwierig wird. Wir haben auch überlegt, dass die Konjunkturbeurteilung in den einzelnen Ländern auch von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur abhängen mag. Vielleicht könnten Sie dazu noch etwas sagen. Sowohl konjunkturelle Einbrüche als auch Erholungen werden in Hessen wegen dem hohen Anteil der Finanzwirtschaft zeitlich in anderer Weise erfolgen als anderswo.

Wenn dem so ist, wäre aber auch die Frage zu stellen: Was bewirkt dann wieder die Regel des Länderfinanzausgleichs, die Hessen ja z. B. mit Mecklenburg-Vorpommern in Beziehung setzt? Was resultiert daraus?

Herr Prof. **Dr. Feld**: Nun, es ist natürlich so, dass man aufgrund von Unterschieden in den Wirtschaftsstrukturen Asymmetrien im Konjunkturverlauf bekommt und dass es daher auch sinnvoll sein kann, auf die Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu gehen, um sich die jeweiligen individuellen Konjunkturen anzuschauen, die die Länder haben, und das dann auch in der Finanzpolitik zu berücksichtigen. Insofern haben Sie völlig recht, dass Hessen über die Finanzkrise und die Probleme in der Finanzwirtschaft anders getroffen wird als beispielsweise Bayern oder Hamburg. Das ist völlig richtig.

Ich würde jetzt aber nicht so weit gehen, im Konjunkturbereinigungsverfahren alle Strukturen so detailliert und differenziert zu berücksichtigen, dass wir schon dort letztlich die strukturellen Determinanten der Wirtschaftsentwicklung eines Landes erhalten. Ich würde versuchen, entweder ein ganz einfaches Konjunkturbereinigungsverfahren anzuwenden oder mich am Ende dann doch an das anzulehnen, was der Bund bietet.

Die Probleme, die Hessen hat, ergeben sich nicht so sehr durch die Asymmetrie, sondern wirklich durch den Austausch, den Sie an der Grenze zu Rheinland-Pfalz und, weniger stark, zu Baden-Württemberg haben – im Grunde also das, was wir im Finanzausgleich als „Einpendlerproblematik“ kennen.

Der Länderfinanzausgleich trifft die Länder natürlich auch im Hinblick auf die Schuldenbremse. Das ist meines Erachtens aber nicht so sehr ein Problem der konjunkturellen Entwicklung, selbst wenn es gewisse Asymmetrien gibt, sondern eher die Frage, wie dauerhaft die Finanzierung in der bundesstaatlichen Gemeinschaft über diesen Finanzausgleich gesichert werden kann, wenn wir zusätzlich die Schuldenbremse haben, und wie man die Flexibilität für die Länder auf der Einnahmenseite herstellt.

Abg. **Norbert Schmitt**: Sie haben die Studie des RWI angesprochen. Es bleibt leider die Frage: Gibt es für die Länder denn geeignete Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente? Einer zentralen These zufolge haben die Länder überhaupt keine konjunkturbedingten Ausgaben, weil Arbeitsmarktprogramme usw. ja nicht auf Landesebene angesiedelt seien. Wenn ich bei uns in den Haushalt schaue, sieht das ein bisschen anders aus, aber gut, das ist sozusagen die unterstellte These. Ich würde gerne von Ihnen hören, Herr Professor Feld, ob Sie diese These teilen oder ob Sie doch sagen: Es gibt natürlich auch auf Länderebene – die Einnahmenseite ist unumstritten – Ausgaben, die konjunkturabhängig und konjunkturbedingt sind.

Eine zweite Frage: Sie sagen – das ist ja unser Problem; wir haben versucht, dem mit einem Änderungsantrag Rechnung zu tragen –, dass die Länder gewissermaßen in einen Keil geraten. Wenn jetzt auf Bundesebene auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite Gesetze beschlossen werden, haben die Länder praktisch keine Möglichkeit, darauf zu reagieren. Sie schlagen vor, einen Zuschlag zur Einkommensteuer zu erheben. Sehen Sie denn noch andere Möglichkeiten? Sie haben sich ja sehr kritisch geäußert – etwa zu Chancen des Landes, im Bundesrat auf erhöhte Einnahmen zu drängen. Aber was könnte ein Land denn sonst noch unternehmen, um aus dieser schwierigen Situation herauszukommen?

Herr Prof. **Dr. Feld**: Zunächst mal zur RWI-Studie. Es sind zwei oder vielleicht drei Dinge, die man zur Problematik „Konjunkturelle Effekte auf der Ausgabenseite“ sagen muss.

Zum einen haben wir die automatischen Stabilisatoren, die wirken. Wenn Ihre Frage darauf zielt, inwiefern es einfach nur deshalb, weil sich die konjunkturelle Lage verbessert oder verschlechtert, Ausgabenbewegungen gibt, dann hat man auf Landesebene – isoliert die Landesebene betrachtet – sicherlich weniger Effekte, als es sie auf Bundesebene und wahrscheinlich auch auf Gemeindeebene gibt.

Nun würde ich aber dazu raten, bei allen Betrachtungen Land und Kommunen zusammenzurechnen. Die Gemeinden soll man als Land sowieso nicht außen vor lassen und sollte sie finanziell dementsprechend vernünftig ausstatten. Man wird andererseits – Stichwort: Aufsicht für die Ausgabenseite der Gemeinden – darauf achten müssen, dass dort vernünftig gewirtschaftet wird. Also rechnen wir doch bitte von Anfang an Ländern und Gemeinden zusammen.

Dann bleibt am Ende auch schon etwas mehr an Effekten der konjunkturellen Entwicklung auf der Ausgabenseite, weil unter gewissen Bedingungen die Sozialausgaben, die auf Gemeindeebene anstehen, früher oder später durch die Konjunkturentwicklung in Bewegung geraten, je nachdem, wie tief die Rezession ist bzw. wie schlecht sich die Konjunkturlage entwickelt.

Das Zweite, das man sich anschauen muss, ist, inwiefern ein Land aufgrund der konjunkturellen Entwicklung auf der Ausgabenseite diskretionär Entscheidungen trifft, um seine Ausgaben zu erhöhen. Natürlich haben wir auf Länderebene, auch im Zuge der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise, Konjunkturprogramme gehabt. Daher finden wir natürlich auch im Rahmen der konjunkturellen Entwicklung die Situation, dass die Landesregierungen, die Landesparlamente entscheiden und auch unbedingt entscheiden wollen, in einer solchen Situation zusätzliche Ausgaben zu tätigen. Insofern würde ich die Meinung des RWI nicht in diesem Sinne mittragen. Ich denke aber, dass sich die Statements der Kollegen auf die automatischen Stabilisatoren beziehen und dass die Gemeinden nicht hinreichend in die Betrachtung mit hineingenommen wurden.

Die dritte Bemerkung, die ich dazu noch machen möchte: Man muss immer „Sein“ und „Sollen“ unterscheiden. Das eine ist die Frage: Was hat sich denn nun in der Vergangenheit aufgrund konjunktureller Entwicklungen wirklich in den Landeshaushalten bewegt, selbst wenn wir die Gemeinden mit hinzunehmen? Dem steht die Frage gegenüber: Sollte sich denn da etwas bewegen? Ist das sinnvoll, wenn es Bewegungen gibt? Ich würde sagen: Dem, was wir aufgrund der automatischen Stabilisatoren auf Landesebene an Entwicklungen beobachten, auf der Ausgabenseite und auf der Einnahmenseite, sollte ein Land nicht hinterher sparen bzw. sich in diesem Sinne nicht prozyklisch verhalten.

Allerdings ist es weniger sinnvoll, als Land etwas mit aktiven Konjunkturprogrammen in der Krise tun zu wollen, denn die Konjunkturpolitik ist sinnvoller auf Bundesebene angesiedelt – schon deshalb, weil die Maßnahmen, die man ergreift, relativ schnell über die Landesgrenze verpuffen können. Das gilt wiederum für die kleineren Länder und für Länder, die eine Einpendlerproblematik haben, stärker.

Abg. **Sigrid Erfurth**: Ich habe noch eine Nachfrage zu den Ausgaben. Sie haben ausgeführt, man möge doch bitte die Ausgaben nicht einfach fortschreiben, und erklärt, Sie trauten sich zu, wenn Sie über die Landeshaushalte blicken, da auch viele Einsparmöglichkeiten zu finden.

(Abg. Norbert Schmitt: Da müssen wir ihn engagieren! – Heiterkeit)

Für mich stellt sich die spannende Frage: Wie viel könnten Sie denn finden? Trauen Sie sich zu, in einem Haushalt genug „entbehrliche“ Ausgaben zu entdecken, um die strukturellen Defizite, die wir hier in Hessen haben – so über den Daumen gepeilt 1,5 Milliarden €, andere sagen auch 2,9 Milliarden €, je nachdem, in welchem Zyklus man sich so befindet –, die strukturelle Lücke zu schließen? Oder müssen Sie am Ende auch sagen: Es wird nicht reichen, und wir brauchen doch Mehreinnahmen?

(Abg. Gottfried Milde [Griesheim]: Sie könnten sich einen Beratervertrag holen!)

Herr Prof. **Dr. Feld**: Ich bin immer ganz froh, wenn solche Zwischenrufe kommen. Ich befinde mich im Moment jedoch über der Kapazitätsauslastung. Sie müssen also einen anderen Kollegen fragen,

(Heiterkeit)

wenn er das für Sie machen soll. Volkswirte werden ja immer antizyklisch gebucht. Insofern wäre das im Moment schwierig, wenn Sie mich da fragen konkret würden. Das heißt aber andererseits auch, dass ich der potenziellen Gutachtenvergabe in Form von Milliardenbeträgen nicht vorgreifen möchte.

(Heiterkeit)

Ich kann nur noch einmal betonen: Ich bin sehr zuversichtlich, gerade in Hessen noch eher als in Bremen oder im Saarland, Möglichkeiten zu finden, wie man Einsparungen vornehmen kann. Denn Hessen hat über die vergangenen Jahre als einer der größten Nettozahler im Finanzausgleich eine relativ gute Einnahmesituation gehabt. Das hat sich auch in der Ausgabenseite entsprechend niedergeschlagen.

Ich bin also ziemlich sicher, dass wir im Haushalt viele Möglichkeiten finden werden, um am Schluss, im Jahr 2020, die strukturelle Null zu schaffen und einzuhalten. Ich will nicht sagen, dass ich dabei lächle. Das ist etwas gemein. Denn schmerzlos geht das natürlich nicht, weder für die Abgeordneten im Landtag noch für die einzelnen Parteien, noch für die Landesregierung, die da jeweils ihre bestimmten Schwerpunkte setzen möchte. Das ist ganz klar. Aber das sind natürlich Ihre politischen Entscheidungen, damit haben wir als Wissenschaftler nichts zu tun.

(Heiterkeit)

Vors. Abg. **Wolfgang Decker**: So, Herr Professor Feld, dann nutzen Sie die Zeit. Sie können sich jetzt einen kleinen Moment ausruhen und verschlafen. Wir begrüßen jetzt nämlich den soeben noch eingetroffenen Herrn Professor Dr. Thomas Lenk aus Leipzig, dem ich auch gleich die Gelegenheit gebe, sein Statement vorzutragen.

Herr Prof. **Dr. Lenk**: Es tut mir leid – die Lufthansa hatte etwas Verspätung, wie Sie gemerkt haben. Da ich die Diskussion jetzt leider nicht verfolgt habe, ist es natürlich so, dass Redundanzen auftreten können. Ich bitte das zu entschuldigen. Aber ich versuche auch, es kurz zu machen.

Zunächst einmal wollen Sie sich ja eine Schuldenregel in die Verfassung schreiben, und es ist mit Sicherheit so, dass wir irgendeine schuldenbegrenzende Maßnahme auch ergreifen müssen. Der Zustand, den wir sehen, die angewachsenen Staatsschulden lassen gar nichts anderes zu, weil der Haushaltsspielraum durch die Zinszahlungen immer enger wird.

Wenn Sie sich die Wachstumsraten in Hessen anschauen – und Herr Feld hat es eben schon gesagt; Hessen ist eigentlich das reichste Flächenland Deutschlands, das muss man schon mal zur Kenntnis nehmen, wenn man die Einnahmen sieht –, dann ist es schon sehr erstaunlich, dass die Verschuldung gerade in Hessen in den letzten Jahren überdurchschnittlich angewachsen ist. Deswegen muss man hier durchaus konsolidierend arbeiten.

Sie merken schon an dem, was ich jetzt sage: Es geht meines Erachtens nicht so richtig darum, eine Schuldenregel irgendwie zu definieren. Ihre Hauptaufgabe ist es eigentlich, zu konsolidieren. Das heißt, Sie müssen sich auf der Einnahmeseite etwas einfallen las-

sen, und Sie müssen, wie Herr Feld das jetzt auch schon angedeutet hat, auf der Ausgabenseite auf jeden Fall etwas tun.

Dennoch, um auf die Schulden zurückzukommen: In Ihren Entwürfen lehnen Sie sich im Prinzip an das an, was auf der Bundesebene schon beschlossen wurde, nämlich in Artikel 109 und Artikel 115 des Grundgesetzes. In diesen beiden Regelungen ist vorgesehen, dass Sie, wenn Sie diese Regelung anwenden wollen, unterscheiden müssen: Was ist eine strukturelle Verschuldung? Was ist eine konjunkturelle Verschuldung?

An dieser Stelle wird es jetzt interessant. Wie unterscheiden wir das? Wie kriegen wir das hin? Jetzt sind die Meinungen in der Finanzwissenschaft dazu nicht so eindeutig, dass das auch so einfach funktionieren würde. Ich sage es frei heraus: Ich bin der Meinung, dass es nicht funktioniert – dass Sie das so einfach nicht auseinanderbekommen. Da vertrete ich bestimmt eine andere Position als der eine oder andere Experte hier.

Natürlich müssen wir konjunkturelle Verschuldung auf Dauer, zumindest über einen Konjunkturzyklus hinweg, eigentlich ausgeglichen haben. Aber es stand in der alten Verfassung, im alten Artikel 115 des Grundgesetzes nicht drin, dass Sie Schulden machen müssten. Es steht auch im neuen Artikel 115 oder im Artikel 109 nicht, dass eine Landesregierung oder eine Bundesregierung Schulden machen müsste. Bei der alten Regelung gab es eine schöne Investitionsbegrenzung. Wir haben uns dann auch über Investitionsbegriffe gestritten: Was soll das sein und was nicht? Aber es stand nicht drin: „Machen Sie Schulden!“

Dann können wir noch in die alte Regelung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hineinschauen, das ja auch schon seit 1967 gilt, und da insbesondere in § 5, in dem festgehalten wurde, dass Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden sind – und zwar in Boomphasen. Jetzt habe ich wahrscheinlich übersehen, wann man das in der Vergangenheit gemacht hat.

(Unruhe)

Aber diese Regel hätte man politisch schon immer exekutieren können, wenn man es gewollt hätte. Deswegen: Sie können eine Schuldenregelung im Prinzip aufstellen wie Sie wollen. Wenn Sie sich als Politiker nicht daran halten wollen, dann werden Sie einen Weg finden, auch die neue Schuldenregel, die Sie aufstellen, zu umgehen.

Im Moment ist es en vogue, sich Schuldenregeln zu geben. Aber ich kenne in Berlin wenige Leute, die eine Wette von mir annehmen würden, dass die Schuldenregel im Grundgesetz nicht bis 2020 hält. Denn wir sehen ja schon jetzt: Wir sind im Aufschwung. Eigentlich müsste der Bund jetzt anfangen, auf das Konjunkturkonto einzuzahlen.

(Zuruf des Abg. Gottfried Milde [Griesheim])

Wo sehen Sie das? Wo passiert das denn? Von daher bin ich wirklich gespannt, wie das Konjunkturkonto denn im Prinzip letztendlich geführt wird.

Wenn Sie dann die Schriften des BMF lesen, stellen Sie fest, dass da ziemlich viele Dinge drinstehen, die eigentlich noch einer genauen Definition bedürfen. Ich zitiere mal eine Stelle aus einem Kompendium des Bundesfinanzministeriums; da steht:

Eine Schuldenregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigen soll, kommt ohne die Definition einer Normallage als Referenzpunkt für die Konjunktur nicht aus. Nur mit Hilfe der Berechnung von Abweichungen der tatsächlichen Lage von der Normallage kann der Konjunkturreffekt identifiziert, auf diese Weise zwischen „guten“ und „schlechten“ Zeiten unterschieden und so die Höhe der konjunkturellen Defizite beziehungsweise Überschüsse bestimmt werden.

Damit hört das auf. Da beginnen nämlich die Fragen: Was steckt denn hinter diesen Begriffen? Woran mache ich die Normallage fest? Was ist der Referenzpunkt? Wie bekomme ich den Unterschied zwischen konjunkturellen und strukturellen Maßnahmen an dieser Stelle denn tatsächlich ausgewiesen?

Das heißt für mich: Eigentlich hätte ich erwartet, dass auf Bundesebene jetzt gesagt wird: „Okay, wir fangen an, zu konsolidieren“, auf dem Konjunkturausgleichskonto. Das geschieht aber nicht. Und solange Sie die Regeln des Bundes übernehmen wollen – sinngemäß, denn viel anderes haben Sie hier nicht vorliegen; in kleinen Varianten sehen Sie schon etwas anderes vor, aber Sie haben nichts grundsätzlich anderes vor –, dann müssten Sie eigentlich, um beurteilen zu können, ob das gut funktioniert, die Detailregelungen kennen – und die fehlen.

Ich kann einem Landesgesetzgeber im Moment also nur sagen: Warten Sie doch bitte ein bisschen ab. Sie würden hier eine Schuldenregelung, sagen wir mal, im Schleier der Ungewissheit beschließen. Sie würden etwas vom Bund übernehmen, von dem er noch gar nicht bewiesen hat, dass es funktioniert.

Ich kann mich gut daran erinnern, wie wir letztes Jahr im Mai in Berlin über die Schuldenregel auf Bundesebene diskutiert haben. Da kam immer wieder die Schweizer Schuldenbremse als tolles Beispiel. Auf die Frage: „Ja, funktioniert sie denn?“ kam als Einwand: „In dem Moment, in dem sie hätte funktionieren sollen, ist sie erst mal ausgesetzt worden.“

(Heiterkeit des Abg. Willi van Ooyen)

Das ist im Moment der Punkt. Sie sehen es auch, wenn Sie heute in die Tageszeitung schauen. Im Nachhinein wissen Sie immer, ob Sie richtig gehandelt haben oder nicht. Aber vorab die Konjunktur genau zu bestimmen, ist eine schwer lösbare Aufgabe. Wie hoch sind unsere Einnahmen? Wir haben ja nicht umsonst den Arbeitskreis Steuerschätzung. Wie hoch sind die Ausgaben? Die hängen auch von der Zahl der Arbeitslosen ab. Wie hoch ist die denn jetzt? Wenn Sie diese Zahlen nicht kennen, wie wollen Sie denn punktgenau den Zeitraum und das Volumen festlegen und bestimmen, wie hoch die Verschuldung sein muss?

Ich habe an dieser Stelle, was die Schuldenregel angeht, viele Bauchschmerzen betreffend der Art und Weise, wie man das machen müsste. Ich bin aber keiner, der sagt, man solle sich auf Teufel komm raus verschulden. Er ist mir auch zu hoch, der Schuldenstand. Aber der Grundsatz muss eigentlich heißen: Sie müssen eine gute Haushaltspolitik machen. Sie müssen konsolidieren. Sparen können Sie ja nur, wenn Sie Überschüsse haben. Sie müssen erst mal konsolidieren, und dann können Sie über Schuldenregeln nachdenken.

Meines Erachtens ist die Diskussion über die Schuldenregeln – ich übertreibe jetzt mal – ein Armutszeugnis der Politik. In der Vergangenheit hat die Politik ihre eigenen Schul-

denregeln nicht eingehalten. Ich glaube nicht, dass die neue Schuldenregel von Anfang an wirklich besser ist. Den Beweis muss sie erst noch antreten.

Abg. **Norbert Schmitt:** Herr Professor Lenk, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme haben Sie es ja noch härter formuliert: Es sei eigentlich unredlich, als Finanzwissenschaftler verfassungsrechtliche Schuldenregelungen zu werten, wenn man nicht die zur Ausführung notwendigen Detailregelungen einzelgesetzlicher Art kenne.

Jetzt lassen Sie mich dennoch ein bisschen ratlos dastehen. Sie sagen, die Unterscheidung zwischen konjunkturellen und strukturellen Komponenten wird sehr, sehr schwierig werden, ebenso die Definition einer Normallage. Da kann man als Politiker am Ende ja nur vermuten: Dann wird uns wiederum irgendjemand aus der Verwaltung, vielleicht auch unter Einbeziehung von Wissenschaft, die nicht interessengeleitet ist, definieren, wie viel Geld wir ausgeben dürfen.

Welche Möglichkeiten und Kriterien sehen Sie denn für uns als Politiker? Wir sind ja eigentlich der Haushaltsgesetzgeber; das ist das vornehmste parlamentarische Recht. Dazu gehört natürlich die Ermittlung, wie denn unsere vorhandenen oder nicht vorhandenen Spielräume aussehen. Wir diskutieren das jetzt, und es gab auch zuvor schon von anderen Experten durchaus kritische Töne bei der Frage der Festlegung und Bewertung. Aber welche Kriterien für uns würden Sie denn formulieren? Was müsste eingehalten werden, wo müsste Transparenz hergestellt werden? Was sollte getan werden, damit nicht am Ende, wie gesagt, drei Leute im Finanzministerium entscheiden, was geht und was nicht, ohne dass wir wissen, in welche Richtung es geht, und ohne dass wir Möglichkeiten der Einflussnahme, der Kontrolle oder auch der Bewertung hätten – ohne ein Institut, das uns das gegenrechnet.

Herr Prof. **Dr. Lenk:** Die Frage ist vollkommen berechtigt, und es ist auch schwierig. Ich sage das schon seit Jahren: Sie werden sich auf irgendjemanden verlassen müssen, der Ihnen etwas vorrechnet.

(Heiterkeit)

– Ja, doch. – Und Sie entmachten sich an dieser Stelle selbst, wenn Sie so etwas beschließen. Das ist völlig klar.

Da ich ja ebenfalls kein Freund hoher Schuldenberge und hoher Zinslasten bin, habe ich schon am Anfang gesagt: Ihr Ziel heißt eigentlich Haushaltskonsolidierung. Das mittel- bis langfristige Ziel muss sein, dass Sie einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Dann brauchen Sie auch nicht über Schuldengrenzen nachzudenken.

Das Minimumziel für die nächste Zeit bis 2020 muss also sein, dass Sie tatsächlich ohne eine Neuverschuldung auskommen. Nur dann kann man, wenn das Bruttoinlandsprodukt in dieser Zeit steigt, hoffen, dass Sie Ihre Schulden eben auch entsprechend bedienen können.

Was für einen Privatmann gilt, gilt in gewisser Hinsicht auch für Sie als Land. Nehmen wir ein Beispiel: Sie müssten Zinsen in Höhe von 10.000 € im Jahr zahlen. Dann macht es doch einen Unterschied, ob Sie gerade mal 20.000 € im Jahr verdienen oder aber 50.000 € oder 100.000 €, wenn es darum geht, wie Sie diese Zinslast bedienen können.

Dementsprechend ist der Schuldenstand an sich keine so entscheidende Aussage und auch nicht die Zinslast als solche. Die Frage ist immer: Können wir das erwirtschaften, was wir zu bedienen haben?

In Hessen sieht es im Moment ja so aus, dass Sie eine starke Diskrepanz haben zwischen Einnahmen, die nicht kreditfinanziert sind, und den Ausgaben. Sprich: Sie leben über Ihre Verhältnisse. Da müssen Sie eigentlich sagen: „Wir müssen schauen, dass wir die Ausgaben herunterfahren.“ Es ist auch eine Mär. Man hört ja aus Hessen – – In Sachsen kriegen wir an den Unis immer gesagt: „Ihr dürft keine Gebühren erheben“, und in Hessen oder in anderen Bundesländern werden Gebühren erhoben. Dann sagen uns die Hessen immer: „Ja, wir brauchen das Geld für den Länderfinanzausgleich, deswegen müssen wir das erheben.“ Ich sage Ihnen: Sie sind das reichste Bundesland. Wie Sie Ihre Prioritäten in der Haushaltspolitik setzen, ist Ihr Punkt.

(Unruhe)

Ich muss Sie da, was die Kriterienfrage betrifft, alleine lassen. Ich kann Ihnen nur sagen: Sie müssen Ihren Haushalt ausgleichen.

Diese strukturelle Verschuldungskomponente, die im Entwurf mit drinsteht – dazu bin ich nicht Jurist genug; die sitzen hinter mir –, dürfte sich meines Erachtens aber nicht auf Anhieb mit dem Grundgesetz vertragen, weil die strukturelle Komponente für die Länder eben nicht vorgesehen ist.

Abg. **Willi van Ooyen:** Das Land Hessen hat sich aber daran beteiligt, dass die Konjunktur wieder ein bisschen belebt wird, indem wir nicht nur die Konjunkturprogramme des Bundes, sondern auch die des Landes Hessen mit aufgegriffen haben, um gegenzusteuern. Das war sicherlich ein sinnvolles Zeichen, auch wenn es keine dauerhafte Entwicklung gegeben hat.

Mich interessiert einfach noch mal die Fragestellung, wie sich in Hessen denn die Ausgabenseite im Vergleich zu anderen Industrieländern entwickelt hat. Sehen Sie da Diskrepanzen? Hat sich das Land Hessen in der Ausgabenentwicklung sozusagen permanent vergangen, gemessen an dem, was wir im Landeshaushalt zur Verfügung haben?

Herr Prof. **Dr. Lenk:** Ich habe mir diese Haushaltsausgaben nicht alle genau angeschaut. Ich habe aber in einem anderen Zusammenhang mal im Sozialbereich nachgesehen, wie es beispielsweise mit der Eingliederungshilfe aussieht. Da musste ich feststellen, dass zwischen den Bundesländer enorme Diskrepanzen bestehen. Wir haben z. B. in den neuen Bundesländern bei der Eingliederungshilfe ungefähr eine Pro-Kopf-Zahl von rund 12.000 €. In Hessen liegt diese Zahl, wenn ich es richtig weiß, um die 20.000 €. Wenn Sie nach Nordrhein-Westfalen gehen, finden Sie dort für den gleichen Sachverhalt Ausgaben von 29.000 €. Da muss man einmal fragen: Warum ist das so? Wenn es um denselben Sachverhalt geht, nämlich z. B. die Eingliederungshilfe, dann sind die Spielräume offenbar doch sehr groß.

Ich bin der Meinung: Vielleicht hilft da im Einzelnen – aber das ist eine Kärnerarbeit – tatsächlich eine Art Benchmarking oder Ähnliches, damit man sich einmal Punkt für Punkt orientieren kann: Wie machen es denn die anderen? Kann man das besser machen? – Mehr kann ich Ihnen dazu nicht sagen.

Abg. **Sigrid Erfurth**: Herr Professor Lenk, Sie haben ja gesagt: Eigentlich sind wir jetzt im Aufschwung, und auf Bundesebene müsste das Konjunkturkonto schon mal langsam aufgefüllt werden. Leiten Sie das jetzt aus Ihrem Hintergrund ab, oder gibt es dazu schon eine rechtliche Verpflichtung? Das habe ich jetzt nicht so genau im Kopf.

Die zweite Frage dazu: Wenn diese Verpflichtung besteht, das Konjunkturkonto aufzufüllen, wie passt dazu dann die auf Bundesebene geführte allgemeine Debatte, man müsse die neu empfundenen Spielräume jetzt schon mal wieder über Steuersenkungen abfedern?

(Heiterkeit bei der SPD)

Wie passt das aus Ihrer Sicht zusammen?

Herr Prof. **Dr. Lenk**: Wir haben im letzten Jahr bei unseren Änderungen zur Regelung der Schuldenbremse ja durchaus auch Bestimmungen zum Konjunkturausgleichskonto beschlossen. Wir haben Übergangsfristen, die beim Bund bis 2016 reichen. Von daher muss der Bund nicht unbedingt, aber er könnte ja beispielhaft vorgehen, damit er den Ländern auch zeigt, wie es funktioniert.

Von daher meine ich: Sie werden, egal welche Schuldenbremse Sie sich auferlegen, immer Wege finden, sie zu umgehen, wenn Sie es wollen. Das wird immer so sein. Deswegen muss in die Köpfe der Entscheider tatsächlich hinein, dass man ausgeglichene Haushalte anstreben muss.

Und wenn wir jetzt in einer durchaus guten konjunkturellen Lage sind – wider Erwarten; wir haben das alles ja ganz anders eingeschätzt –, dann muss man in dem Moment, in dem man das erkennt, auch entsprechend handeln.

Ich bin der festen Überzeugung, dass Steuersenkungen mittelfristig sowieso nicht die richtige Maßgabe sein können. Mittelfristig heißt es, den Haushalt zu konsolidieren, und das bedeutet: Einnahmen erhöhen und Ausgaben senken. Also nicht: Steuern senken.

Abg. **Alexander Noll**: Herr Professor Lenk, ich interpretiere Ihre Aussagen so, dass Sie einer Schuldenbremse als solcher skeptisch gegenüberstehen.

Sie sagen, es gelte, den Haushalt zu konsolidieren, Ausgaben zu senken und Einnahmen zu erhöhen, um ausgeglichene Haushalte zu schaffen. Das ist ja nun eine Erkenntnis, die wir eigentlich schon über Jahrzehnte haben. In den hehren Vorsätzen ist diese Absicht ja immer vorhanden, so verfahren zu wollen. Nur zeigt die Praxis, dass es nicht so läuft. Das Gegenteil ist der Fall. Wir haben das vorhin – da waren Sie noch nicht hier – schon an anderer Stelle diskutiert.

Die Idee – weswegen auch der Bund das letztendlich ins Grundgesetz geschrieben hat und weswegen wir heute zusammensitzen, um das zu diskutieren – ist ja, ein Regelmaß zu schaffen und damit auch die Schwelle, es zu umgehen, einer breiten Öffentlichkeit publik zu machen. Sie werden keine Regelung finden, egal ob es eine Schuldenbremse ist oder anderes, die nicht auch umgehbar wäre, wenn man den festen Vorsatz dazu hat. Deswegen gilt es, ein Regelwerk zu schaffen, das dieses Abweichen von den hehren Zielen und Vorgaben eben ungemein schwierig macht, und zwar unabhängig von

der politischen Zusammensetzung des Landtags oder des Bundestags. Das ist doch der Sinn.

Man kann nun sicherlich darüber streiten, in welcher Art und Weise am Ende Kennzahlen, Messwerte etc. angebracht werden sollten. Aber wenn Sie über Jahrzehnte hinweg beobachten, dass die Grundsätze, einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben und sich als Staat antizyklisch zu verhalten, ohne damit in eine Verschuldungspolitik zu geraten, nicht funktionieren, sind Sie dann nicht auch meiner Auffassung, dass es – unabhängig von politischen Mehrheiten – notwendig ist, ein paar Zäune einzuziehen, die es schwieriger machen, diesen Acker weiterhin so zu beackern, wie man ihn bisher beackert hat?

Herr Prof. **Dr. Lenk**: Ich sehe das durchaus ähnlich wie Sie. Was die konjunkturelle Komponente angeht, steht in jedem volkswirtschaftlichen Lehrbuch, dass das eigentlich über den Konjunkturzyklus ausgeglichen sein sollte. Wir haben diese Regeln ja schon früher gehabt.

Ich bin einfach skeptisch dahin gehend, dass man eine Regel so definieren kann, dass Sie wirklich enger wird in dem Sinne, wie Sie es anstreben: dass die Überschreitung schwieriger wird. Ich sehe auch bei der Bundesregelung im Moment nicht, dass sie viel schärfer sein wird als das, was wir bisher gehabt haben. Wenn Sie beispielsweise die strukturelle Komponente nehmen, die 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts, dann ist da überhaupt keine Investitionsbindung mehr enthalten. Sie können dieses Geld verkonsumentieren, wenn Sie es brauchen, und können ohne Schwierigkeiten immer 0,35 % überziehen. Das ist eigentlich schwächer als das, was vorher galt. Vorher hatten wir eine Investitionsbindung.

Was die Antizyklik anbelangt, habe ich eben meine Zweifel, dass wir im Voraus, ex ante, tatsächlich bestimmen können, wie dieses Ausgleichskonto denn zu bedienen ist. Was machen Sie denn, wenn am Ende eines Konjunkturzyklus feststeht, dass wir uns verrechnet haben? Dass wir eine Unterdeckung oder eine Überdeckung haben? Wie geht es dann weiter? Wie gehen wir in den nächsten Zyklus? Im Nachhinein können Sie das feststellen. Im Voraus habe ich größte Bedenken.

Was mich bei der ganzen Geschichte zuversichtlich stimmt: Durch die Debatte, die wir in den letzten zwei Jahren oder etwas länger hatten und die jetzt auch in den Landesparlamenten geführt wird, steigt das Bewusstsein, dass wir so nicht weitermachen können. Wenn dieses Bewusstsein in den Köpfen der Entscheider vorhanden ist und Früchte trägt, dann bin ich zuversichtlich. Aber das hängt, wie gesagt, weniger von der Regelung an sich ab als von einer Verhaltensänderung derer, die über den Haushalt entscheiden.

Vors. Abg. **Wolfgang Decker**: Damit können wir diese Runde abschließen und nun zu den kommunalen Landesverbänden kommen.

Herr **Dr. Dieter**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Unsere kommunale Sorge bezieht sich darauf, dass künftig der Bund eine Schuldenbremse hat und auch das Land eine Schuldenbremse hat – wir jedoch nicht. Damit liegt die Sorge nahe, dass man die Schulden, die man selbst nicht mehr machen darf, auf uns verlagert.

(Abg. Frank-Peter Kaufmann: Gute Idee!)

Diese Sorge gilt umso mehr, wenn man hört, dass die Wirkungen der Schuldenbremse noch gar nicht feststehen – es wurde vom „Schleier der Ungewissheit“ gesprochen.

Dabei will ich gleich am Anfang kundtun, dass ich nicht die Einschätzung teile, dass dieses Regelwerk beliebig umgehbar sein wird. Denn in Hessen wird das Volk entscheiden – da gilt etwas anderes als in anderen Ländern und im Bund –, und der Staatsgerichtshof wird das überwachen. Ob diese beiden Instanzen sich zu beliebiger Umgehbarkeit des Beschlossenen verführen lassen, versehe ich mit einem Fragezeichen.

Deswegen müssen wir schon alle gemeinsam davon ausgehen, dass das, was beschlossen und dem Volk vorgelegt wird, dann, wenn das Volk das so entscheidet, auch so gilt, wie es dort festgelegt ist, und nicht beliebig zu umgehen ist. Wohl glaube ich, dass andere Länder diesen Weg gehen werden und ihr Gesetz, ihre Verfassung rasch ändern, wenn es Not tut. Wir werden das in Hessen nicht können.

Wir müssen uns darüber im Klaren sein: Wir treffen, finanzpolitisch gesehen, eine wirkliche Jahrhundertentscheidung für ein Jahr 2020, wobei wir die konjunkturelle, die wirtschaftliche Lage, die strukturelle Situation in keiner Weise voraussehen können. Es war den Fachleuten ja nicht einmal möglich, die Wirtschaftskrise drei Monate vorher vorauszuzahlen, und sie haben auch den Aufschwung nicht vorausgeahnt. Wie soll also das Jahr 2020 heute prognostiziert werden? – Das ist die Ausgangslage aus kommunaler Sicht.

Unsere Sorge, dass unser nächster Partner, das Land, uns die Schulden weiterschiebt, hat sich heute durch das verfestigt, was die Herren Finanzwissenschaftler und Volkswirte zuvor gesagt haben.

Denn es ist ja ganz deutlich, wie eng die Möglichkeiten des Landes überhaupt nur sind, selbst steuern zu können. Das sagt das Land selbst übrigens auch immer wieder, und das stimmt ja auch. Das Land hat kein nennenswertes eigenes Steuerfindungsrecht. Steuerbewegungen sind nur möglich im Konzert der Länder untereinander mit dem Bund, und da ist man immer darauf angewiesen, was die anderen wollen.

Die Ertragssituation kann das Land fast gar nicht steuern, wir als Kommunen können das ein wenig. Wir haben ein gewisses Steuerfindungsrecht und müssen fürchten, dass das Land angesichts eigener Nöte das Steuerfindungsrecht der Kommunen über Aufsichts- und andere Maßnahmen einsetzt, um sich dann bei der Schuldenbremse eine Refinanzierung innerhalb des Landes zu sichern. Daher ist das Land nicht ausgeliefert, Herr Prof. Feld, weil es seine Kommunen hat.

Es ist genauso möglich, die Einnahmezufuhr der Kommunen zu stoppen, das haben wir gerade praktisch erlebt. Wir wollen weg von der Tagespolitik. Auch im Jahr 2020 wird das Land – mit welcher Mehrheit auch immer, das entscheiden noch zwei Wahlen dazwischen – imstande sein, die Zufuhr an die Kommunen zu stoppen, um sich damit zu sanieren. Jetzt waren es 360 Millionen €. Wer weiß, was passiert, wenn es die Schuldenbremse gibt? Das ist ein Steuerungsweg. Das Land ist nicht ausgeliefert, es kann sich dort bedienen.

Natürlich erleben wir allfällig auch die Verlagerung von Aufgaben. Der Bund verlagert munter Aufgaben an die Kommunen, ohne dass wir Steuerungswirkungen haben, die das verhindern. Das Land verlagert auch auf uns. Das Recht der Konnexität wird gerade auf seine Standhaftigkeit hin geprüft. Im Gegensatz zur Einschätzung des Landes stellen wir jedenfalls nicht fest, dass uns die Konnexität vor zusätzlichen Lasten sichert. Allenfalls das Maß wird abgesichert.

Auch an der Stelle haben wir keine Gewissheit, dass nicht Aufgaben und Lasten verlagert werden. Wie gesagt, ich rede über 2020. Ich weiß nicht, wer sich da angesprochen fühlt. Eine Mehrheit im Hessischen Landtag können wir jedenfalls nicht prognostizieren. Also sehen Sie es als eine sehr neutrale Einschätzung dessen, was uns bewegt. Das sind unsere Sorgen.

Zum letzten Punkt und dem, was Prof. Scherf in der Differenzierung eingebracht hat: Dann werden wir – das ist heute schon zu beklagen und wird sich verstärken – keine guten Schulden nach der Scherfschen Definition haben, sondern die schlechtesten und schlimmsten Schulden, die es gibt. Es geht um die Unfähigkeit, die Ausgaben selbst steuern zu können, weil sie oktroyiert werden und damit das strukturelle Defizit nicht beseitigen. Sie werden hier sitzen wie der Lenker eines Fahrzeugs auf der Autobahn, dessen Hände am Steuer festgebunden sind, das nicht mehr bewegt werden kann. Wir können die Ausgabenlast kaum steuern, wenn sie uns von außen oktroyiert wird. Das ist unsere Sorge, weswegen wir – das ist das Thema des Nachmittags – Schutz brauchen, um nicht als einzige und schwächste Ebene in der Konstellation der Schuldenbremse diejenigen zu sein, die unter Entscheidungen von Bund und Land leiden müssen.

Herr **Schelzke**: Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Diskussion der letzten Minuten erinnert mich an die Definition: Was ist ein Prognostiker? – Das ist diejenige Person, die uns morgen erklärt, warum das, was sie uns gestern vorhergesagt hat, heute nicht eintrifft. Insofern kann ich Ihnen recht geben: Es ist sehr schwierig, Prognosen zu stellen.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben eine einheitliche Stellungnahme abgegeben. Wir bitten darum, dass Folgendes ergänzt wird: Art. 137 Abs. 5 der Hessischen Verfassung bleibt unberührt. – Ein renommierter Finanzwissenschaftler – das sind Sie, Herr Prof. Scherf – hat einmal gesagt: Es besteht immer die Gefahr, dass sich die Länder des Kommunalen Finanzausgleichs als Reservekasse bedienen. Genau das ist die Angst, die uns heute umtreibt. Deswegen möchten wir Sie eindringlich bitten, aufzunehmen, dass Art. 137 unberührt bleibt.

Lassen Sie mich noch einige ergänzende grundsätzliche Bemerkungen machen: Die kommunale Selbstverfassung ist das Fundament unseres Staates. Deshalb bedarf die kommunale Finanzausstattung eines besonderen Schutzes. Sie alle wissen, dass die Kommunen das Leben der Menschen vor Ort nachhaltig prägen. Sie sorgen für das wirtschaftliche, kulturelle und auch soziale Wohl ihrer Einwohner, was schlicht und ergreifend als kommunale Daseinsvorsorge zu bezeichnen ist. Aus diesem Aufgabenbestand wird deutlich, warum die kommunale Selbstverwaltung in den Bestimmungen der Hessischen Verfassung – Art. 26a, 62 und 62a – nicht nur das Land, sondern auch die Kommunen und teilweise ausdrücklich die Gemeindeverbände als gemeinsame Gewährleistungsverantwortliche in die Pflicht nimmt. Das rechtfertigt es, die Grundlagen der kommunalen Finanzautonomie als Voraussetzung für eine kraftvolle Betätigung der Kommunen in besonders hervorzuhebender Weise zu schützen.

Ich habe heute in der „Frankfurter Rundschau“ gelesen, dass Herr Finanzminister Dr. Schäfer Folgendes gesagt hat:

„Bei der Suche nach der exakten Formulierung muss freilich Sorge getragen werden, dass den Städten und Gemeinden kein verfassungsrechtlicher Sonderstatus zugebilligt wird, dessen Erfüllung Vorrang vor der Erfüllung der ebenfalls verfassungsrechtlich vorgegebenen Landesaufgaben hätte.“

Dem kann ich mich anschließen. Gleichwohl müssen wir die hervorragende Bedeutung der Kommunen für unsere Demokratie sehen. Es kommt nicht von ungefähr, dass man sagt: Die Menschen erfahren Demokratie unmittelbar vor Ort, die Kommune ist die Keimzelle unserer Demokratie. Deswegen brauchen wir einen sehr fairen Ausgleich, die Kommunen müssen als Fundament erhalten bleiben. Hier besteht angesichts der Finanzsituation, in der wir uns befinden, momentan eine sehr große Gefahr.

Alle Kreise weisen heute Defizite auf, in 2011 gibt es teilweise eine Verdoppelung der Defizite. Was das für die Kommunen bedeutet, brauche ich in diesem Haus nicht weiter darzustellen. Das wird eine Erhöhung der Kreisumlagen zur Folge haben, die die Kommunen noch mehr an den Rand ihrer Existenzfähigkeit drängen wird, als es bereits der Fall ist. Auch wenn die Kommunen nach den Schätzungen – mit allem Vorbehalt – im nächsten Jahr keine Einnahmeausfälle mehr, sondern das gleiche Geld wie in diesem Jahr zur Verfügung haben, muss man doch deutlich sagen, dass die Mittel schon in diesem Jahr nicht ausreichen, dass über 90 % der Kommunen keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können.

Eine wirkungsvolle Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung – gegen die wir uns nicht wehren – setzt voraus, dass ein Mechanismus geschaffen wird, der eine systematische Unterfinanzierung der Kommunen ausschließt. Nur auf diese Weise kann dem Grundanliegen der Schuldenbremse, die Staatsverschuldung nachhaltig zu senken, wirksam Rechnung getragen werden. Wer die Ziele der Schuldenbremse ernsthaft verfolgt, darf nicht nur die eigene Ebene im Blick haben. Für die Bürger macht es auf lange Sicht keinen entscheidenden Unterschied, ob die Schulden beim Land, beim Bund oder bei den Kommunen schneller wachsen. Deswegen werden wir der Schuldenbremse, sofern das aufgenommen wird, was wir als Ergänzung vorgetragen haben, zustimmen.

Noch einmal ganz deutlich gesagt: Die Kommunen bedürfen einer finanziellen Ausstattung, um den Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge – auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung – weiter gerecht werden zu können. Deswegen erwarten wir trotz Schuldenbremse, dass das Land gemeinsam mit uns – auch wir sind bereit, auf der kommunalen Ebene Einsparungen vorzunehmen – die Stärke der Kommunen auch weiter im Blick haben wird; denn sie ist die Grundlage unserer Demokratie.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Schelzke. – Für die Landesregierung darf ich Herrn Finanzminister Dr. Schäfer begrüßen.

Wir kommen jetzt zur Fragerunde zu den Statements der Kommunalen Spitzenverbände. Ich habe bereits zwei Wortmeldungen: Herr Kaufmann und danach Herr Blum. – Herr Kaufmann, bitte schön.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Die Kommunalen Spitzenverbände haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme dankenswerterweise darauf hingewiesen, dass gerade wir Grüne das Stichwort „Schutzwall für die Kommunen“ sehr deutlich in den Raum gestellt haben. Das gilt nach wie vor. Sicherlich ist darüber zu reden, Sie haben einen Textvorschlag gemacht, und es wird auch andere geben.

Gerade deshalb frage ich Sie durchaus etwas kritisch – Sie kennen mich ja –, ob Sie den letzten Satz Ihrer Stellungnahme wirklich so stehen lassen wollen. Ich darf zitieren: „Dagegen könnte die Kopplung an die Einnahmen unter Umständen die Interpretation öffnen, nur im Fall ausreichender Einnahmen gelte auch die Finanzausstattungsgarantie.“ Herr Stadtrat Becker aus Frankfurt am Main hat in seiner Stellungnahme sogar eine verschärfte Formulierung gewählt. Ich darf auch diesen Satz zitieren – für die Kollegen: Seite 148 der Unterlagen –: „Eine ihren Aufgaben gerechte Finanzausstattung der Kommunen durch das Land muss unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes uneingeschränkt erhalten bleiben.“

Wir wollen selbstverständlich eine finanzielle Schicksalsgemeinschaft, so wie es das Grundgesetz auch nahelegt, zwischen Land und Kommunen, sprich: das Land darf seine Probleme auf keinen Fall auf die Kommunen abwälzen. Umgekehrt geht es aber auch nicht. Unabhängig, uneingeschränkt von der Leistungsfähigkeit kann es nicht funktionieren. Insoweit sind wir daran interessiert, dass auch die kommunale Seite – z. B. bei dem Kampf um Konsolidierung – ihre Unterstützung leistet, und zwar nicht nur, wenn es um die Ausgabenseite geht, sondern auch bei der Einnahmeseite. Wir haben heute schon mehrfach gehört, dass beide Aspekte zusammengehören.

Herr **Schelzke:** Herr Kaufmann, ich freue mich immer wieder, wenn wir uns begegnen, ich damals als Bürgermeister, Sie als Kreisbeigeordneter. Auch seinerzeit waren schon gewisse Unterschiede festzustellen.

Zum einen: Ob die Finanzgarantie der Kommunen von der Einnahmesituation des Landes abhängig ist, muss geklärt werden. Das ist eine verfassungsrechtliche Frage, zu der nachher wahrscheinlich noch Stellung genommen wird.

Zum anderen: Wir tun es doch schon. Es geht doch ein Aufschrei durch das Land, weil die Kommunen ihre Gebührenhaushalte in einem Maße bereinigen, das auf 100 % geht. Wir haben in den letzten Jahren 10 bis 15 % an Personalkosten eingespart. Teilweise sind wichtige öffentliche Einrichtungen wie beispielsweise Büchereien geschlossen worden. Wir tun bereits das, was Sie von uns verlangen, aber irgendwann ist der Bodensatz erreicht. Dann geht es nicht weiter. Meine Angst ist es, dass wir kaum noch Menschen finden, die bereit sind, sich freiwillig, d. h. ehrenamtlich, in die Kommunalpolitik einzubringen. Denn sie wollen sich nicht mehr morgens beim Bäcker fragen lassen müssen, warum sie die Gebührenerhöhung und die Erhöhung der Grundsteuer mitgetragen haben.

Wir haben auch die Angst, dass nicht nur die Akteure der kommunalen Demokratie wegbleiben, sondern auch die Wähler. Wenn Sie als Bürger einen erheblich höheren Grundsteuerbescheid bekommen, wenn die Bibliothek geschlossen wird und die Schlaglöcher vor Ihrem Haus nicht repariert werden, dann werden Sie sich nicht mehr in der Weise mit Ihrer Kommune identifizieren, dass lokale Demokratie funktioniert. Es mag sein, dass ich jetzt auch ein Prognostiker bin. Insofern gilt der Satz, den ich vorhin gesagt habe, natürlich auch für mich. Solche Entwicklungen sehe ich aber durchaus. Im Kreis

Offenbach, in Dreieich oder auch Rodgau muss man schon Angst haben, ob bei der nächsten Kommunalwahl überhaupt noch eine vergleichsweise hohe Wählerbeteiligung erreicht werden kann.

Herr **Dr. Dieter:** Herr Abgeordneter Kaufmann, über die Frage der verfassungsrechtlichen Wirkung diskutieren wir sicher heute Nachmittag. Wir werden uns ganz bestimmt nicht hinter die derzeitige Verfassung zurückbegeben, die die Finanzausstattungsgarantie des Art. 137 Abs. 5 nicht an die Leistungsfähigkeit koppelt. Wir wären falsch aufgestellt, wenn wir darauf von uns aus verzichten würden.

Die Frage, wie wir uns im Jahr 2020 zu den Themen verhalten, die heute anstehen, ist schwer zu prognostizieren. Unsere Sorge ist, dass Sie die Entscheidungsmacht haben und wir nur dagegehalten können, was uns die Verfassung gibt. Gegenüber Entscheidungen des Landtags stehen wir nicht anders da als jeder Bürger. Wir haben zwar einen eigenen Auftrag, unsere Gremien und unsere Wahlbeamten sind vom Volk gewählt, wir haben aber keinen Schutz vor Entscheidungen des Landtags, soweit sie zu unseren Lasten gehen, außer die Verfassung hilft uns dabei.

Wir sind zwar eine Schicksalsgemeinschaft, aber die einen haben die Macht, zu entscheiden, und die anderen nicht. Wir dürfen hier sitzen – heute sogar sehr prominent – und werden angehört – das machen Sie sehr gut und sehr gerne, das freut uns –, aber entscheiden dürfen wir gar nichts. Deswegen brauchen wir Schutzmechanismen, und wir werden darauf bestehen, dass sie uns auf Dauer erhalten bleiben. Der Kollege Schelzke hat die Gründe des Jahres 2011 genannt. 2020 wird es nicht viel anders aussehen.

Abg. **Leif Blum:** Ich will noch einmal an die Fragestellung anknüpfen, auch wenn Sie zu Recht gesagt haben, dass wir die Detailfragen der verfassungsrechtlichen Problematik heute Nachmittag noch weiter vertiefen wollen. Da Sie es aufgeworfen haben, macht es Sinn, an dieser Stelle schon Ihre persönliche Auffassung, was die eine oder andere Frage angeht – deswegen hören wir Sie ja an –, einzubringen.

Ich habe zur Kenntnis genommen, dass Sie glauben, bei den Konsolidierungsbemühungen sei in der kommunalen Familie der Bodensatz erreicht. Meine kommunale Wahrnehmung ist ein bisschen anders. Ich glaube, auch der Präsident des Landesrechnungshofs konnte nur verschämt zur Seite schauen. Sehen Sie sich die vergleichenden und überörtlichen Prüfungen an.

Nichtsdestotrotz ist Ihr Ansinnen bei allen Fraktionen auf Gehör gestoßen. Wir wollen sehr ernsthaft mit Ihnen über diese Frage diskutieren und schauen, welche Lösungsmöglichkeiten das widerspiegeln und zusammenführen können, was wir uns unter der Schuldenbremse vorstellen und was Sie von ihr hinsichtlich der Absicherung der Finanzausstattung der Kommunen auf Dauer und mit Perspektive erwarten.

Ich bitte Sie zweimal um Ihre persönliche Einschätzung. Zum Ersten: Ich hatte es immer so verstanden und auch so der verfassungsrechtlichen Literatur entnommen, dass Art. 137, also die Finanzausstattungsgarantie zugunsten der Kommunen, sehr wohl unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und der damit zur Ausstattung verpflichteten Gebietskörperschaft steht. Alles andere würde relativ wenig Sinn

machen. Wenn Sie eine andere Haltung haben, würde mich diese jetzt schon interessieren.

Zum Zweiten: Das, was Sie vorschlagen, was man so übernehmen könnte, soll dazu dienen, das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis zwischen zwei gleichrangigen Artikeln, nämlich 141 neu und 137, zugunsten von Art. 137 aufzulösen. Nichts anderes würde es bedeuten, einen solchen Absatz in Art. 141 der Verfassung aufzunehmen. Welche konkreten Auswirkungen verbinden Sie damit, wenn wir das Spannungsverhältnis zwischen der Schuldenbremse in Art. 141 und der Verpflichtung zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen in Art. 137 zugunsten der Finanzausstattungsgarantie auflösen würden?

Herr **Dr. Dieter:** Herr Abgeordneter Blum, wir diskutieren alles und jederzeit, wenn Sie uns fragen. Nach meiner Einschätzung ist es Thema von heute Nachmittag und juristisch, aber wir können auch gerne jetzt schon darüber sprechen. Wir wollen die Sicherung der heute geltenden Finanzausstattungsgarantie. Es gibt verschiedene Schriften – auch zur Vorbereitung heute –, die sagen: Das braucht ihr deshalb nicht, weil es ohnehin so ist. Das wäre ein Diskurs. Dann kann man auch sagen: Es schadet nicht, wenn es noch einmal ausdrücklich erwähnt wird. Denn wir wissen ja nicht, wie dies ein Gericht im Jahr 2020 bewerten wird. Jedenfalls kann es nicht sein, dass die Schuldenbremse ein Argument dafür ist, die Finanzausstattung, die uns zusteht und garantiert ist, zu reduzieren.

Wenn Sie die verfassungsrechtliche Diskussion oder die Literaturmeinung ansprechen, kann ich nur noch einmal wiederholen: Es gibt Verfassungen, in denen die Finanzausstattungsgarantie an die Leistungsfähigkeit des Landes gekoppelt ist. Das hat das hessische Volk nicht gewollt. Das Volk von Hessen hat klar gesagt – das ist der Imperativ des Art. 137 Abs. 5 des hessischen Volkes des Jahres 1946 –: Stattet die Kommunen so aus, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können – basta. Das ist ein Basta des hessischen Volkes, wenn Sie so wollen. Es steht so in der Verfassung und ist bisher nicht in irgendeiner Weise relativiert. Es gibt auch keine Entscheidung des Staatsgerichtshofes, die das etwa in Zweifel zieht. Deswegen müssen wir darauf achten, dass es auch weiterhin erhalten bleibt.

Ich wiederhole noch einmal den Eingangssatz: Es ist die Hauptsorge nicht nur der Kommunen in Hessen, sondern insgesamt, dass wir nicht wissen, wie Sie reagieren, wenn Sie – ich meine nicht Sie persönlich, wir wissen nicht, wer hier 2019/2020 mit welchen Mehrheiten sitzt, im Grunde ist jeder repräsentativ Gewählter gemeint, der künftig Verantwortung trägt – in Nöte kommen und Ihnen das Wasser bis zum Hals reicht, wenn Sie nicht anders weiterwissen. Dann liegt es einfach nahe – wir wissen alle, wie Mechanismen laufen –, dass man dort zugreift, wo die schwächste Instanz ist, und die ist ausschließlich durch die Verfassung geschützt. Diesen Schutz wollen wir um keinen Millimeter aufgeben.

Vorsitzender: Herr Blum hat sich direkt dazu gemeldet. An alle Folgenden habe ich die Bitte: Wir bewegen uns immer noch im Bereich der finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekte. Der Teil Verfassungsrecht und Recht allgemein kommt nachher noch an die Reihe. Falls einer der Nachfragenden in die Richtung möchte, bitte ich darum, das später zu machen, damit wir diesen Teil abschließen können. – Herr Blum.

Abg. **Leif Blum**: Ich bitte zunächst um Verzeihung, aber die Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände bewegte sich im Wesentlichen im Verfassungsrecht und weniger in den volkswirtschaftlichen Fragestellungen. Ich möchte nur kurz nachfragen und nicht einen verfassungsgeschichtlichen Exkurs mit Ihnen machen. Wenn das richtig ist, was Sie ausgeführt haben, nämlich dass das hessische Volk 1946 gesagt hätte, die Finanzausstattung der Kommunen sei ungeachtet jedweder Veränderung zu gewährleisten und damit basta, dann wäre es gar nicht notwendig, die Ergänzung aufzugreifen, die Sie haben wollen. Dann ist basta, und es hat sich an der Stelle erledigt. Insoweit muss man Ihren Denkansatz, warum Sie das so in der Verfassung und das Spannungsverhältnis aufgelöst haben wollen – ich kann es ja verstehen – vor dem Hintergrund sehen, dass es mit dem Basta eben nicht getan ist. Ansonsten wäre das rein deklaratorisch, und man sollte vorsichtig sein, die Verfassung mit rein deklaratorischen Artikeln zu überfrachten.

Herr **Schelzke**: Herr Blum, wir sind beide Juristen und hoffentlich trotzdem gute Menschen.

(Heiterkeit – Abg. Leif Blum: Das würde ich nicht für jeden von uns so stehen lassen!)

Vor Gericht und auf hoher See, lieber Herr Blum, ist man bekanntlich in Gottes Hand. Wir sind der Auffassung, dass die Kommunen die Basis unserer Demokratie sind. Sie müssen die Finanzausstattung bekommen, damit die Basis erhalten bleibt. Ihre Bemerkung, dass dies eine persönliche Meinung meinerseits sei, kann ich so nicht gelten lassen. Ich sage immer scherzhaft: Ich bin der ideelle Gesamtbürgermeister in diesem Land. Das heißt, die Klagen, die ich hier weitergebe, habe ich von 90 % der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister gehört. Natürlich gibt es auch die Stadt Eschborn, das ist gar keine Frage. Aber selbst der Main-Taunus-Kreis kann seinen Haushalt momentan nur ausgleichen, indem er die Rücklagen auflöst.

(Vorsitz: Vizepräsident Frank Lortz)

Insofern ist es unsere Aufgabe, das so einzufordern. Wenn Sie einer anderen Auffassung sind, selbstverständlich, dann wird man darüber zu entscheiden haben, inwieweit unsere Auffassung dem entspricht, was ich vorhin schon gesagt habe, was fundamental wichtig für unsere Demokratie ist. Wenn Sie sagen, das Land kann nur so viel Geld geben, wie es selbst hat, dann ist das richtig, aber es gibt noch andere Möglichkeiten: Uns dürfen keine Aufgaben mehr übertragen und die Standards müssen abgesenkt werden. Dadurch können Sie Kommunen auch entlasten. Ich bin sehr dankbar, dass wir mit der Landesregierung gerade in diesem Bereich im Gespräch sind und auf beiden Seiten der Wille besteht, die Standards, die wir finanziell kaum noch halten können, abzusenken. – Herr Kaufmann, schütteln Sie nicht den Kopf, irgendwo brauchen wir die Entlastung, sonst können wir nicht mehr das gewährleisten, was bisher gerade noch so möglich ist, die kommunale Daseinsvorsorge.

Herr **Dr. Dieter**: Die Frage, die Sie gestellt haben, lässt sich leicht beantworten. Das Volk des Jahres 1946 hat keine Schuldenbremse eingeführt. Wenn das Volk des Jahres 2011 das jetzt macht, dann ist es gut, nach 65 Jahren zu klären, dass die alten Regelungen fortgelten. Wenn alle Juristen des Jahres 2011 meinen, dies sei nicht erforderlich, würde ich es denen des Jahres 2020 gern ausdrücklich hineinschreiben. Wenn Sie auch selbst

die Auffassung vertreten, dann tun Sie es doch einfach. Das dient der Klarstellung, und nichts ist in unseren Tagen besser als Klarstellung.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich kündige für heute Nachmittag schon eine kritische Diskussion zur Stellungnahme des Hessischen Städtetages insbesondere zu unserem Änderungsantrag an. Die Frage stellt sich anders, als sie in der Stellungnahme zum Ausdruck kommt.

Zurück zu den finanzwirtschaftlichen, möglicherweise volkswirtschaftlichen Fragen: Erstens. Wie abhängig sind die Kommunen von dem konjunkturellen Auf und Ab? Das ist nicht unwichtig hinsichtlich der Konjunkturkomponente und inwieweit wir es bei dem gesamten Verfahren, das wir zu treffen haben, bei dem auch die Landesregierung in der Pflicht ist, eine Regelung vorzulegen, einbeziehen können.

Zweitens. Es gibt in Hessen einen besonderen Vorgang, der mit dem Haushalt 2011 zu tun hat, den Entzug von 360 Millionen €. Deswegen verstehe ich die Skepsis der kommunalen Spitzenverbände. Wenn man aber auf die Ausgabenseite schaut, dann müssen wir feststellen, dass die harten Belastungen eigentlich durch Bundesgesetze erfolgt sind. Die Wiedereingliederung von Behinderten, die Kindertagesstättengesetzgebung und auch die Grundsicherung waren mit großen finanziellen Folgen verbunden. Daran waren alle Parteien beteiligt. Deswegen die Frage: Besteht nicht die größere Gefahr durch die Gesetzgebung des Bundes, die in ganz erheblichem Maße insbesondere auf die Ausgabenseite der Kommunen durchschlägt, manchmal natürlich auch auf die Einnahmeseite?

Herr **Schelzke:** Zunächst zur Konjunkturabhängigkeit: Die Haupteinnahmequelle der Kommunen, die Gewerbesteuer, ist konjunkturabhängig ebenso wie die Einkommenssteueranteile und auch die Sozialausgaben. Gerade das Wohngeld, Hartz IV – das hatten Sie eben angesprochen –, ist vom Bund durchgedrückt worden, ohne dass den Kommunen über die Länder die entsprechenden Ausgleiche gegeben worden sind. Insofern sind wir sehr stark konjunkturabhängig. Damit will ich nicht die Gewerbesteuer selbst infrage stellen. Die Gewerbesteuer ist auf lange Sicht immer noch eine relativ verlässliche Einnahmequelle. Momentan sehen wir – Herr Becker nickt – auch keine Alternative dazu.

Es gibt noch eine weitere Belastung, das sind die 360 Millionen €, die uns aus dem kommunalen Finanzausgleich entzogen bzw. nicht zugeführt werden sollen, wie immer man es sieht. Das ist eine Folge – so zumindest die Landesregierung – des Länderfinanzausgleichs. Hier sind wir an der Seite der Landesregierung. Es kann nicht angehen, dass sich das Land vor dem Länderfinanzausgleich mit an der Spitze der einkommensstärksten Länder befindet und danach am Ende.

Das Problem ist, dass die Gewerbesteuereinnahmen, die in den vergangenen Jahren besser waren – wir haben nur aktuell einen erheblichen Einbruch –, in Anrechnung gebracht werden und uns mit dieser Begründung das Geld aus dem kommunalen Finanzausgleich genommen wird. Insofern leiden wir – der Länderfinanzausgleich ist in gewisser Hinsicht auch konjunkturabhängig, zumindest wenn es unterschiedliche Regionen betrifft – auch unter diesem Aspekt.

Herr **Dr. Dieter**: Ich weise nur darauf hin, dass wir uns ein bisschen von den Ereignissen dieser Tage abstrahieren müssen; denn wir reden über eine sehr abstrakte Strukturentscheidung, die in zehn Jahren Geltung haben soll. Vielleicht gibt es dann gar keinen Länderfinanzausgleich mehr, der Hessen so belastet wie heute. Er ist bis dahin vom Tisch, vermute ich. Das ist eine Prognose, die ich wage. Ich bin recht sicher, dass der LFA das Jahr 2019 nicht überstehen wird; diese Diskussion will ich aber nicht beginnen.

Ich würde mir wünschen – das zum Verfahren –, dass die Wissenschaftler, die sich zu finanz- und volkswirtschaftlichen Fragen geäußert haben, dieses Thema aufgreifen. Das würde durchaus die Komponente von Finanzwissenschaft und Volkswirtschaft, auch was Kommunen betrifft – davon verstehen die Herren, die zu meiner Rechten sitzen, mehr als ich –, verbessern und der Sache vielleicht helfen.

Im Übrigen bleibt es – das sollten wir uns vor Augen halten – bei der sehr abstrakten, aber fortgeltenden Problemstellung, der einzigen, von der ich sicher bin, dass sie uns ähnlich begegnen wird wie im Jahr 2011. Die Machtverhältnisse zwischen Land und Kommunen werden sich bis dahin nicht verschoben haben, das steht mit großer Gewissheit fest. Es geht darum, dass wir in den dann vorhandenen Strukturen die richtige Lösung finden. Das muss unser Anliegen sein. Das kehrt noch einmal zu dem zurück, was wir heute vorgetragen haben. Die tagespolitischen Geschehnisse können nur exemplarisch als Beispiele für das dienen, was uns vielleicht 2020 begegnen kann. Sie sind möglicherweise gar nicht mehr unser Problem, sondern etwas ganz anderes.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Dieter. – Meine Damen und Herren, ich habe noch drei Wortmeldungen von Abgeordneten vorliegen: die Kollegen Milde, Kahl und van Ooyen. Danach würde ich gern Herrn Stadtrat Becker und Herrn Prof. Eibelshäuser das Wort erteilen. Anschließend sollen die gesellschaftlichen Gruppen zu Wort kommen. Wenn Sie damit einverstanden sind, machen wir das so. Wenn nicht, mache ich es auch so, weil ich gar keine andere Möglichkeit sehe. Ich wollte es Ihnen aber freundlicherweise gesagt haben. – Der Kollege Milde hat jetzt das Wort.

Abg. **Gottfried Milde** (Griesheim): Wir sind zunächst einmal dankbar, dass die kommunale Familie die Schuldenbremse in der vorgelegten Form prinzipiell akzeptiert und dass Ihre grundsätzlichen Bedenken ausgeräumt sind, wenn wir den Hinweis auf Art. 137 übernehmen. Im Wesentlichen haben Sie auf die aktuelle Finanzausstattung abgestellt und dabei deutlich gemacht, dass die Finanzeinnahmen der Kommunen sehr unterschiedlich sind, anders als zwischen den Ländern, wo es einen horizontalen und einen vertikalen Ausgleich gibt. Dadurch sind wir am Ende – das ist gesagt worden – vom ersten auf dem drittletzten Platz gelandet. Bei den Kommunen gibt es die Verschiebung der Reihenfolge in der Form nicht. Sie beklagen also eher die interne Verteilung der kommunalen Finanzen.

Ich bitte um Ihre Stellungnahme zu der Frage, ob Sie bei Ihren Überlegungen auch berücksichtigen, dass die kommunale Seite – anders als die Länderebene – immerhin über eigene Steuer- und Gebührenerhebungsrechte verfügt und das Land praktisch die einzige Ebene ist, die am wenigsten Einfluss auf die Einnahmen hat.

Herr **Dr. Dieter**: Ich will jetzt keinen finanzwissenschaftlichen Diskurs führen, das wissen die Herren zu meiner Rechten besser. Ich sehe es genau umgekehrt wie Sie: Unter den Län-

dern gibt es einen horizontalen Ausgleich und bei den Kommunen sowohl den vertikalen als auch den horizontalen Ausgleich. Denn wir bekommen bereits Geld vom Land unter Finanzkraftaspekten und tauschen uns untereinander unter Finanzkraftaspekten aus, während die Länder ihren Ausgleich nur untereinander unter Finanzkraftaspekten führen und allenfalls über die Bundesergänzungszuweisung ein vertikales Element hinzutritt. Darüber will ich aber jetzt nicht diskutieren, das hilft uns für die Bewertung der Frage der Schuldenbremse im Jahre 2020 wenig.

Den zweiten Aspekt, den Sie genannt haben, Herr Abgeordneter Milde, habe ich sogar in meinem Eingangsstatement aufgeführt. Natürlich sind die Länder in ihrem Ertragsverhalten relativ bewegungsunfähig. Genau deswegen haben wir die Befürchtung, dass die Schuldenbremse dazu führen wird, dass man uns dann oktroyiert, wie wir mit unseren Einnahmen umzugehen haben, dass wir die Kastanien aus dem Feuer holen müssen, weil dann auf kommunaler Ebene Steuerertragserhöhungen gefordert werden. Das sollen wir dem Bürger vermitteln, während Sie im Hintergrund schauen, dass es im Gesamtsystem wieder abgeräumt wird. Wenn ich „Sie“ sage, meine ich den Landtag des Jahres 2020, nicht Sie persönlich. Diese exemplarische Konstellation haben wir im Moment schon.

Ich habe einmal eine Studie gemacht, die erstaunlich viel Aufmerksamkeit erregt hat. Dort ging es um die Möglichkeiten des Grundsteuerpotenzials in den hessischen kreisangehörigen Kommunen und dass dort 100 Millionen € mehr drin sind, um den Bundesdurchschnitt zu erreichen.

(Abg. Leif Blum: 120!)

Jetzt wird uns vonseiten des Finanzministeriums andauernd entgegengehalten, wir könnten unsere Steuern erhöhen. Die Auseinandersetzung um die Schuldenbremse zeigt, dass wir genau diese Konstellation bekommen. Das Land mit den gefesselten Händen, wie es Prof. Feld dargestellt hat, wird nach Wegen suchen und sich dann bei uns Kommunen bedienen. Einen Mechanismus in dieser Weise mögen wir nicht, wir wollen ihn für die kommunal Verantwortlichen der Jahre 2020 ff. ausschließen. Ich gebe Ihnen recht, aber Sie haben unsere Sorge formuliert und nicht Ihre.

Abg. **Gottfried Milde** (Griesheim): Aber Sie wollen es doch genau umgekehrt. Wenn Sie das Steuerpotenzial nicht ausschöpfen wollen, wie es Kommunen in anderen Bundesländern machen, dafür aber einen entsprechenden Ausgleich vom Land verlangen, dann fordern Sie umgekehrt von uns, dass die Steuersenkungen, die Sie theoretisch durchführen könnten, vom Land ausgeglichen werden. Das kann doch auch keine gemeinsame Ebene sein.

Herr **Schelzke**: Wir sind momentan dabei, es durchzurechnen. Wir müssen uns anschauen: Welche Abgaben, Gebühren und Beiträge zahlt eine Durchschnittsfamilie in Nordrhein-Westfalen und welche in Hessen? Ist die Summe in Nordrhein-Westfalen höher oder niedriger als in Hessen? Ich kann nicht eine Belastung isoliert betrachten und sagen: Die Grundsteuer ist hier unterdurchschnittlich. Wenn sich tatsächlich ergibt, dass die Gesamtbelastung in Hessen geringer ist als die eines anderen Durchschnittshaushaltes, dann können wir noch einmal miteinander reden. Wir können aber nicht die Diskussion weiterführen, indem nur gesagt wird: Wenn die Grundsteuern auf Bundesdurch-

schnitt erhöht werden, haben die Kommunen 100 Millionen € mehr. Wir müssen die Gesamtbelastung sehen, und dann können wir weiter darüber diskutieren.

Abg. **Reinhard Kahl:** Wir alle haben verstanden, welche Sorge die Kommunen umtreibt, wenn sich das Land gegebenenfalls über die Schuldenbremse bei ihnen bedienen würde; das ist deutlich geworden. Diese Sorge haben wir in unserem Antrag aufgegriffen, in dem die Formulierung steht: „Sie müssen entsprechend Art. 137 Abs. 5 für eine aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausreichen.“ Ich will jetzt keine verfassungsrechtliche Diskussion führen, die folgt nachher noch. Das sollte man als Nichtjurist ohnehin nicht tun; denn es ist interessant, wie das Votum des Volkes von Juristen interpretiert wird. Das nehme ich immer mit großem Erstaunen zur Kenntnis.

Warum reicht eine solche Formulierung unter der Prämisse, die eben auch diskutiert worden ist, dass es die Aufgabe des Landes ist, für eine aufgabengerechte Ausstattung der Kommunen zu sorgen, nicht aus? Das ist eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist die kommunale Selbstverwaltung, auf die ich als Kommunalpolitiker großen Wert lege. Diese beinhaltet, dass die Kommunen, und zwar nicht im Vergleich zwischen Hessen und Nordrhein-Westfalen, sondern bezogen auf die eigene Kommune, eine Entscheidung über die Höhe ihrer Hebesätze treffen können. Das ist ein ganz entscheidender Punkt. Die Finanzausstattung der Kommunen darf nicht nur in Richtung Land gesehen werden, sondern es geht auch um die Frage der Höhe des Hebesatzes der Gewerbesteuer und beispielsweise der Grundsteuer, nicht um Gebühren. Das gehört in diesem Zusammenhang dazu. Die Kommunen dürfen nicht nur Kostgänger des Landes sein. Dies soll so gewährleistet werden, wie es in unserem Änderungsvorschlag steht.

Selbstverständlich ist zu berücksichtigen und vorauszusetzen, dass die Kommunen einen eigenen Spielraum behalten müssen, was die Höhe der Hebesätze betrifft. Das ist auch Verfassungsrecht, und zwar ein wichtiges. Dies unterscheidet die Kommunen ganz gewaltig vom Land. Deswegen frage ich: Warum ist das, was wir in unseren Änderungsantrag bezüglich der Problematik für die Kommunen hineingeschrieben haben, nicht ausreichend? Ich halte es im Hinblick auf die Garantie des Hebesatzrechtes der Kommunen von ganz entscheidender Bedeutung, dass wir es so formulieren und nicht anders.

Herr **Dr. Dieter:** Das gehört in die verfassungsrechtliche Diskussion von heute Nachmittag, aber ich kann es gerne jetzt beantworten. Die Sorge, die sich aus dem SPD-Antrag ergibt, ist, dass ein uns absolut gegebenes Recht der Finanzausstattungsgarantie, das seit 1946 in der Hessischen Verfassung steht, plötzlich in Relation zu anderen Bedingungen gesetzt wird, nämlich zur Ertragssituation des Landes und zu weiteren Gütern, die noch einmal ausdrücklich in den Kontext der Schuldenbremse gestellt werden. Mit dem SPD-Antrag verliert die Rangstellung der Finanzausstattungsgarantie gegenüber dem jetzigen Verfassungsstand und gewinnt nicht. Das ist unsere Sorge.

Abg. **Willi van Ooyen:** Angestoßen durch das „Basta“, das Sie, Herr Dr. Dieter, in die Welt gesetzt haben, habe ich noch eine Frage. Wenn Sie sagen, das Basta wirkt jetzt nicht, weil wir die Flucht in die Kassenkredite, die Gebührenerhöhungen, die Schließung von Einrichtungen angetreten haben, dann ist dieses Basta ziemlich mager. Wir haben schon einmal vorgeschlagen – ich weiß, das macht den Braten nicht fett –, zumindest die Grunderwerbssteuer zu erhöhen. Das wäre eine Möglichkeit, die das Land Hessen

hätte, um überhaupt ein Signal zu geben, dass man die Ausstattung verbessern kann. Was macht Sie so sicher, dass das Basta erhöht wird, wenn Sie Art. 137 mit Art. 141 koppeln?

Herr **Dr. Dieter**: Ich weiß nicht, inwieweit sich Abgeordnete des Landtags zuweilen auf etwas berufen, das Sie in freier Rede gesagt haben. Das Basta habe ich in freier Rede gesagt. Diese eindeutige Formulierung des hessischen Volkes soll nicht relativiert werden. Dass es sich gar noch verstärken würde, haben wir jetzt doch nicht festgestellt. Aber es soll perpetuiert, fortgeschrieben werden, auch unter dem Zeichen der Schuldenbremse genauso fortgelten wie bisher. Das wollen wir erreichen, und das ist möglich. Wie sich das im Einzelnen ausgestaltet, dazu sage ich noch einmal: Wir reden über eine höchst abstrakte Regelung. Das hessische Volk soll über eine Zeit entscheiden, die wir in ihrer Wirkung gar nicht absehen können. Ob es 2020 überhaupt noch eine Grunderwerbssteuer gibt, wissen wir alle nicht. Es geht um abstrakte Regelungsstatbestände, die wir genauso abstrakt diskutieren sollten, wie sie dann wirken.

Herr **Becker**: Ob der fortgeschrittenen Zeit möchte ich meine Ausführungen so kompakt wie möglich halten. Ich will deutlich unterstreichen, dass ich die Absicht des Landtags, eine Schuldenbremse in Hessen einzuführen, nachdrücklich begrüße und unterstütze, weil es schlichtweg das in Gesetzesform und auf Verfassungsebene hebt, was für die Kommunen ohnehin als grundsätzliche Handlungsvorgaben gilt. Denn für keine staatliche Ebene gelten so enge Regelungen im Umgang mit den Finanzwirtschaften wie für die Kommunen. Die Frage der Kommunalaufsicht, der Genehmigung von Haushalten überhaupt trifft für keine „staatliche Ebene“, wenn ich uns nicht ganz als Teil der Länder, sondern stärker in einer gewissen Eigenständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung sehe, so zu wie für uns. Insofern halte ich das Ziel, jetzt zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen und ab 2020 weiter ohne Nettoneuverschuldung zu verfahren, für richtig, nachhaltig und den besten und einzig gangbaren Weg.

Richtig ist aber auch die daraus erwachsende Sorge der Kommunen, dass dies am Ende nicht zulasten der untersten staatlichen Ebene führen darf; denn anders als der Bund und die Länder haben die Kommunen noch die Bürger unter sich. Insofern ist bezogen auf die Frage der Leistungen auch der Umfang dessen, was an sozialer oder sonstiger Infrastruktur auf der kommunalen Ebene zu gewährleisten ist, im Blick zu haben. Die Sorge, die daraus erwächst, ist: Sicherlich hat die Geltung des Art. 137 heute nicht die Durchschlagskraft, dass wir uns jedes Ansinnens, Gelder der kommunalen Ebene anderweitig verwenden zu wollen, erwehren können, weil wir von kommunaler Seite aus teilweise andere Vorstellungen haben.

Umgekehrt muss aber gerade gelten: Wenn ich der jetzigen Situation einen weitergehenden und noch deutlich schärferen verfassungsmäßigen Rang verleihe, dann muss insbesondere das, was heute schon den verfassungsrechtlichen Rahmen beinhaltet, nicht nur im Sinne der Begründung angesprochen, sondern im Sinne dessen, was verfassungsmäßig verankert wird, seinen Niederschlag finden. Das wird auch heute Nachmittag noch einmal zur Sprache kommen. Es geht um die Sorge: Was passiert im Zweifelsfall? Der Zweifelsfall ist definiert im Vergleich zum normalen Verlauf der konjunkturellen Entwicklung, zu der Frage dessen, was letztendlich durch Notsituationen entsteht, zu der Interpretationsbreite, die hier gegebenenfalls vorhanden ist. Somit muss von kommunaler Seite aus erst recht Wert darauf gelegt werden, dass Neues nur unter Beachtung des bisher geltenden Verfassungsrechts funktionieren kann. Nur so kann man den Kommu-

nen die Sorge nehmen, dass künftig Ansinnen Fuß fassen, die mit einem verschärften Umgang mit der Neuverschuldung einhergehen.

Insofern will ich das unterstreichen, was Herr Dr. Dieter eben zu den Ausführungen von Herrn Kahl und zum Änderungsantrag der SPD deutlich gemacht hat. Wenn ich das dann wiederum eingrenze oder dem zumindest den Anschein gebe, dass die Frage der Finanzausstattung, die heute unkommentiert, nicht eingegrenzt, nicht noch mit Sternchen versehen im Hinblick auf weitere Ausgabenbereiche in Verbindung mit der künftig verschärften Situation der Schuldenbremse gesetzt wird, ebenfalls in Anwendung gebracht wird, dann löst das eher die Sorge der Kommunen aus, dass mit Einführung der Schuldenbremse über die Idee des Änderungsantrags Konditionen formuliert werden, unter denen die heutigen Spielräume im Umgang mit Art. 137 zusätzlich erweitert verwendet werden.

Deshalb plädiere ich nachdrücklich dafür, die Entscheidung über die noch zu verabschiedende Vorlage explizit und klar – so wie auch das heutige Verständnis dazu ist – auf die Anwendbarkeit und den Fortbestand des Art. 137 zu beziehen und dies nicht um die Fragestellung weiterer Rahmenbedingungen oder anderer Schwerpunktsetzungen zu ergänzen. Insofern begrüße ich die Absicht und formuliere deutlich – auch im Sinne der Stadt Frankfurt –, dass selbst diejenigen, die in der Diskussion vermeintlich immer als die Reicherer benannt werden und eine ganze Zeit lang aus guten Jahren schöpfen konnten, mit Sorge in die Zukunft blicken, was das Verhältnis zwischen Land und Kommunen angeht. Wenn wir solche grundlegenden Entscheidungen auf den Weg bringen, müssen die Dinge von vornherein in einem Gleichklang aufgestellt werden.

Abg. Frank-Peter Kaufmann: Ich möchte meine Frage von vorhin noch einmal wiederholen, weil Herr Becker noch nicht da war; ich bitte die Kolleginnen und Kollegen um Nachsicht. In Ihrer wunderbaren schriftlichen Stellungnahme – wunderbar auch deshalb, weil sie so schön kurz ist und sich ein Abgeordneter immer freut, wenn er auf das Wesentliche geführt wird –, steht als letzter Satz: „Eine ihren Aufgaben gerechte Finanzausstattung der Kommunen durch das Land muss unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes uneingeschränkt erhalten bleiben.“ Vorhin hatte ich gesagt: Es gibt eine Schicksalsgemeinschaft im finanziellen Bereich zwischen Kommunen und Land. Das steht im Prinzip auch so im Grundgesetz. Für die Juristen möchte ich noch den alten Grundsatz „Ultra posse nemo obligatur“ hinzufügen, mit anderen Worten: wenn das Land nicht kann, kann das auch nicht uneingeschränkt erhalten bleiben.

Ihre Meinung haben Sie jetzt ein Stück weit dargestellt. Es ist auch deutlich geworden, dass gerade wir gesagt haben, dass die Schuldenbremse nicht auf die kommunale Seite abgewälzt werden darf, wenn das Land sparen muss. Umgekehrt geht es aber auch nicht, dass die kommunale Seite dem Land in die Tasche greift, egal wie viel vorhanden ist. Das würde im Grenzfall gar nicht funktionieren; denn dann müsste das Land Schulden machen – was es nicht darf –, um den Kommunen Geld zu geben. An irgendeiner Stelle beißt es sich. Ich denke, so ist es auch nicht gemeint. Insofern sollte man mit solchen Formulierungen etwas vorsichtiger sein. Unabhängig von der Leistungsfähigkeit wird in dieser Welt überhaupt nichts uneingeschränkt erhalten bleiben können.

Herr Becker: Herr Abgeordneter Kaufmann, es ist sicherlich eine schöne Vorstellung, die Sie formuliert haben, dass die Kommunen dem Land in die Tasche greifen. So weit bin ich in meinen futuristischen Vorstellungen noch nie gegangen. Vielleicht lässt sich dar-

auf aufsetzen. Manchmal ist auch die Frage, wie man Formulierungen aufnimmt, der Grund von Diskussionen. Ich beschränke mich bewusst auf das Wesentliche. Der Fokus liegt auf: „eine ihren Aufgaben gerechte Finanzausstattung“. Das ist im Laufe des Vormittags sicherlich schon mehrfach vorgetragen worden. Es bezieht sich auf das Rollenverhältnis zwischen Land und kommunaler Ebene.

Hinsichtlich der Frage, welche Aufgabenstellung auf die Kommunen zukommt, hatten und werden wir sicherlich weiterhin Diskussionen haben, wer wie wofür zuständig ist. Dazu gehört auch die Frage der Ausstattung, das kann man nicht trennen. Wenn ich die Leistungsfähigkeit so gemeint hätte, wie Sie es interpretiert haben, wäre ich völlig bei Ihnen: Das geht nicht. Es fängt aber mit der Aufgabenstellung an, das ist unser Dauerthema: Was ist von wem wie wahrzunehmen, und wer delegiert welche Aufgaben? Da sind wir näher beieinander, als Sie meinen. Es muss darum gehen, auf Dauer zu sehen: Welche Aufgaben können Kommunen leisten? Wenn das Land der Auffassung ist, dass bestimmte Aufgaben auf der kommunalen Ebene stattzufinden haben, dann muss die Finanzausstattung dem auch folgen. Dann sind wir wieder bei dem Punkt, dass das Land sagen muss, ob es die Mittel dafür zur Verfügung hat oder nicht. Wenn nicht, dann können es die Kommunen nicht leisten; denn sie haben die Mittel auch nicht.

PR RH **Prof. Dr. Eibelshäuser:** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Trotz aller Unterschiede, die wir bislang gehört haben, besteht vielleicht Einigkeit darüber, dass die bisherigen Regeln der Verfassung und des Grundgesetzes nicht zu einer Begrenzung der Schulden geführt haben. Als Hochschullehrer kann ich ein Stück weit nachvollziehen, was Herr Scherf sagte: die Teilung in ein konjunkturbedingtes und ein strukturelles Defizit. Nur, das bedeutet im Konjunkturverlauf eine Pendelbewegung. Das, was wir alle in den letzten Jahren gemacht haben, war eine Treppenbewegung in eine Richtung. In schlechten Jahren war die Treppenstufe des Defizits sehr hoch, und in guten Jahren – Konjunkturaufschwung –, in denen wir eigentlich wieder hätten zurückpendeln müssen, war die Treppenstufe etwas niedriger. Unser Landeshaushalt sah in den letzten zehn bis 20 Jahren jedes Mal so aus. Die Praxis ist also ganz anders als die Theorie.

Deshalb – jetzt setze ich den Hut des Rechnungshofpräsidenten auf – begrüßen wir erstens – Teil A., Seiten 4 bis 6 unserer Stellungnahme – die Neuregelung zur Schuldenbremse. Wir haben eine eigenständige und früher als 2020 wirkende neue hessische Schuldenbegrenzungsregel empfohlen.

Zweitens. Das Grundgesetz gibt den Ländern Spielräume für die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse. Wir haben schon früh darauf hingewiesen, dass Umgehungen und die extensive Auslegung von Ausnahmetatbeständen vermieden werden müssen und sollten, wenn die neue Schuldenregelung greifen soll. Das haben wir aus der Vergangenheit gelernt.

Drittens. Aus der Sicht des Rechnungshofs spricht eine Vielzahl von Gründen für die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung. Ich nenne das jetzt, ausführlich wird es heute Nachmittag noch besprochen werden. Da ich dann aber nicht da bin, wird es Direktor Wallis vortragen. Wir teilen die Auffassung, dass es in Ausnahmesituationen flexibler Regelungen bedarf, um auf besondere finanzwirtschaftliche Entwicklungen schnell und effizient reagieren zu können. Freilich bedürfen diese landesrechtlichen Regelungen zu den Ausnahmetatbeständen, und zwar insbesondere zur konjunkturbedingten Verschuldung, noch einer präzisen, einer einzelgesetzlichen Ausgestaltung. Die

restriktive Umsetzung auf Landesebene wird für den Wirkungsgrad der Schuldenbegrenzungsregelung von entscheidender Bedeutung sein.

Viertens. Für die Übergangszeit bis zum Jahr 2020 sollte auf Basis eines Defizitangswertes ein Abbaupfad festgelegt werden, und zwar konkret, mit welchen Schritten das Ziel eines ab 2020 ohne Kreditaufnahme zu finanzierenden Haushalts erreicht werden kann. Hierfür sollten verbindliche landesrechtliche Regelungen geschaffen und deren Einhaltung überwacht werden.

Die Frage von Einnahmeverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen wurde schon angesprochen und diskutiert. Dazu finden Sie Ausführungen auf den Seiten 6 bis 9 unserer Stellungnahme. Natürlich sind Einsparungen, Effizienzsteigerungen und Einnahmeverbesserungen grundsätzlich geeignet, das Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts zu erreichen. Über den Anteil eines jeden Elements ist letztlich politisch zu entscheiden. Allerdings muss man wissen – das ist in der Diskussion schon ein Stück weit angeklungen –, dass nicht jedes „E“ einen gleich hohen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können, wenn wir, was wir sollen, das Land Hessen als solches betrachten.

Zur Ausgabenseite haben wir auf vielfältige Möglichkeiten zur Einsparung hingewiesen. Es sind auch schon zahlreiche Beispiele und Empfehlungen von uns realisiert worden. Ich denke an die Altersteilzeit. Das war für die Betroffenen schmerzlich, aber es betraf einen dreistelligen Millionenbetrag.

Ein weiterer Punkt, Effizienzreserven zu heben, sind die Mischfinanzierungen. Das sage ich nicht einfach so, sondern aufgrund von Prüfungserfahrungen. Sie glauben gar nicht, wie Mischfinanzierungen in konkreten Fällen zu unwirtschaftlichem Verhalten führen. Das kann ich anhand von vielen Beispielen nachweisen.

Letzter Punkt: Dem Land stehen zur Verbesserung seiner Einnahmen, wenn wir es als Solitär sehen, nur sehr begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung. Den Ländern ist es nicht gestattet, neue Steuern zu erheben – mit Ausnahme der Grunderwerbssteuer – oder Steuersätze zu erhöhen. Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Föderalismus wird das Konsolidierungsproblem aus der Solitarsicht von Hessen durch die Erhöhung der Einnahmen de lege lata also nur in begrenztem Maße zu lösen sein. Das muss man einfach wissen. Als Land sind uns ein Stück weit die Hände gebunden, weil das Bundesgesetzgebung ist. Also müssen wir uns auf die Ausgaben fokussieren, weil wir darüber allein entscheiden können, aber bitte nicht auf die Ausgaben vor LFA und KFA. Denn was bleibt Ihnen für die originären Landesausgaben übrig? – Sie können mit der Summe nach LFA und KFA rechnen. Ich kann dann auch nicht von dem reichen Land Hessen sprechen – brutto gesehen zwar schon, aber nach dem Abzug ist es ein Problem.

Ich will Ihnen ein konkretes Beispiel nennen: Im Jahr 2007 hatte das Land Mehreinnahmen in Höhe von 1,8 Milliarden €. Zur Vorbereitung einer Pressekonferenz im letzten Jahr habe ich gefragt, was dem Land zu der Zeit übrig geblieben ist. Natürlich war der KFA enthalten, aber dem Land sind von 1,8 Milliarden € – das steht auch in unserer Presseerklärung, deshalb repliziere ich es – etwa 300 Millionen € Erhöhung übrig geblieben. Als die Mitarbeiter damit kamen, habe ich gesagt: Das kann nicht stimmen, ihr habt euch verrechnet. Bitte prüft das nach, so gehe ich nicht in eine Pressekonferenz. – Sie haben es zweimal nachgeprüft, und es hat gestimmt.

Abg. **Karin Wolff:** Herr Prof. Eibelshäuser, Sie haben eben – wie manche andere auch – das Thema Abbaupfad genannt. Auf der einen Seite sieht die Bilanz des Landes den Abbaupfad durchaus vor. Auf der anderen Seite haben wir immer wieder mit konjunkturellen Entwicklungen zu rechnen. Deswegen die Frage an Sie – sicherlich auch noch an andere zu stellen –: Wie könnte eine Präzisierung des Abbaupfades aus Ihrer Sicht aussehen?

PR RH **Prof. Dr. Eibelshäuser:** Ich würde versuchen, mit dem Abbaupfad zu beschreiben, wie wir das strukturelle Defizit wegbekommen. Ein konjunkturelles Defizit müsste sich, wenn wir es richtig machen – die Kollegen haben es auch gesagt –, im Konjunkturzyklus insgesamt ausgleichen.

Vorsitzender: Danke sehr. – Dann kommen wir jetzt zu den Stellungnahmen der gesellschaftlichen Gruppen. Es beginnt der Deutsche Beamtenbund. – Herr Spieß, bitte sehr.

Herr **Spieß:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Liebe Abgeordnete! Der Einbau der Schuldenbremse in das Grundgesetz ist 2009 erfolgt. Das muss man einmal festhalten. Man mag trefflich darüber streiten, ob es klug war, eine so gravierende nationale Festlegung der Haushaltspolitik zu treffen, obwohl wir uns wirtschafts- und finanzpolitisch in einer internationalen Schicksalsgemeinschaft befinden, die gegebenenfalls flexible Reaktionen auf das Verhalten unserer Partner im Euroraum erfordern wird. Diese Grundsatzdiskussion will ich jetzt nicht führen, wir reden nicht über die Schuldenbremse, die im Grundgesetz steht. Ganz nüchtern ist aber festzustellen, dass sie bereits im Grundgesetz steht und ab 2020 unmittelbar und mit voller Wucht auf die Länder – noch stärker als auf den Bund –, also auch auf Hessen, wirkt. Wir können jetzt nur Länderregelungen, nämlich Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot, das ansonsten absolut wäre, in eigener Zuständigkeit festlegen.

Der dbb Hessen ist der Meinung, dass Hessen schon allein deshalb etwas tun muss, um noch ein kleines bisschen Handlungsspielraum zu haben. Wir müssen Regelungen treffen, es stellt sich nur die Frage, ob diese einfachgesetzlich oder durch Änderung unserer Landesverfassung erfolgen sollten. Hier die klare Ansage: Wir sind gegen eine Änderung der Hessischen Verfassung.

(Abg. Willi van Ooyen: Wir sind einmal mit dem Beamtenbund einer Meinung!)

– Das kommt ab und zu mal vor. Aber, Herr van Ooyen, das kann sich in anderen Punkten auch noch ändern.

Gegen eine Änderung der Hessischen Verfassung spricht: Nachdem sich Deutschland, und zwar sowohl der Bund als auch die Länder, bereits durch die Grundgesetzänderung bezüglich flexibler Handlungsoptionen bei der Haushaltspolitik Handschellen angelegt haben, brauchen wir nicht noch zusätzliche Fußfesseln durch Festschreibung der Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung. Einfachgesetzliche Regelungen lassen sich neuen Gegebenheiten und Erkenntnissen leichter und zeitnäher anpassen. Auch von den Sachverständigen weiß noch niemand hundertprozentig, wie sich das in der Praxis auswirken wird. Wir haben hier eine sehr abstrakte Regelung. Wer weiß, ob es nicht wieder Änderungsbedarf gibt. Müssen wir dann nicht wieder den hessischen Bürger fragen? Damals hat er zwar abgestimmt, aber jetzt müssen wir noch einmal neu

darüber reden. Einfache Gesetze lassen sich schneller ändern. Warten wir auch mal ab, ob Schleswig-Holstein mit seiner Verfassungsklage erfolgreich ist oder nicht. Auch das könnte vielleicht Einfluss auf die hessische Regelung haben; denn jetzt sind wir in den Fesseln des Grundgesetzes. Das wären wir dann nicht mehr.

Die nächste Frage ist: Warum will man überhaupt die Änderung der Hessischen Verfassung? Die Frage kann man stellen, nachdem wir wissen, dass das Grundgesetz ohnehin den Rahmen vorgibt. Man will die Verfassungsänderung vor allem, um den hessischen Bürger zu verhaften; ich sage es so knallhart. Denn wozu soll der Bürger Ja sagen? Zunächst einmal dazu – wenn wir den Normalbürger fragen, würde er wahrscheinlich sofort die Hand heben und Ja sagen –, dass wir uns nicht ständig weiter verschulden wollen. Dafür bekommen Sie das Ja. Nur, haben Sie damit einen gesellschaftspolitischen Konsens in dieser Frage? Ich sage: Nein, den haben Sie nicht. Der Bürger hat zwar Ja gesagt, aber gar nicht gewusst, welche Konsequenzen das hat.

(Abg. Gottfried Milde (Griesheim): Er wählt auch Politiker und weiß nicht, welche Konsequenzen das hat!)

Über den Weg, wie die Schuldenbremse eingehalten werden soll, ist noch nicht entschieden worden. Es gibt mehrere Möglichkeiten. Im Landtag sind alle gesellschaftspolitischen Konzepte vertreten. Auf der einen Seite sagt die CDU: sparen. Auf der anderen Seite sagen die Linken: Ihr könnt ruhig volle Pulle ausgeben, Einnahmen müssen her. Wir haben keinen gesellschaftlichen Konsens erreicht. Wir haben ein Ja, und die Bürger wissen gar nicht, wozu. Wenn es dann konkrete Einspargesetze gibt, stehen sie letztendlich doch wieder auf der Matte, wir auch.

Ganz egal, ob ein Ja durch die Bürger zu der Schuldenbremse erfolgt: Wenn es zur konkreten Gesetzgebung kommt, werden wir bei jedem Gesetz kritisch hinterfragen, ob es sinnvoll ist oder nicht. Wenn es um den öffentlichen Dienst geht, werden wir sehr wohl – wir sind Lobbyisten, das sage ich ganz ehrlich – gnadenlos fragen: Bringt das etwas? Ist es nicht eine Schwächung des Standorts Hessen, wenn man in den öffentlichen Dienst eingreift? Wir werden die ganze Palette wieder aufblättern, wo es schon Eingriffe in den öffentlichen Dienst gegeben hat.

Deshalb: Hängen Sie es etwas tiefer. Ich will gar nicht den Teufel an die Wand malen, aber was machen Sie, wenn die Volksabstimmung scheitert? Haben Sie dann noch die politische Kraft, eine einfachgesetzliche Regelung zu erlassen?

Herr **Körzell**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zwei Anmerkungen vorab: Das Bild der Stellungnahmen zu dieser Anhörung ist sehr unterschiedlich. Die Einführung der Schuldenbremse ist in Fachkreisen – das haben wir heute Morgen gehört – sehr umstritten. Unserer Einschätzung nach ist die Hälfte der vorgelegten Stellungnahmen sehr kritisch bis ablehnend. Der Versuch, die Kritiker einer Schuldenbremse als Egoisten zu disqualifizieren, hat in der Praxis nicht standgehalten. Damit hat sich gezeigt: Es geht den Befürwortern nicht um konsolidierte Haushalte, sondern um die Chance auf einen ideologischen Punktsieg. Dafür sollte uns die Hessische Verfassung zu schade sein.

Bitte denken Sie alle gemeinsam darüber nach, ob Sie dem Prozess nicht noch Zeit geben können. Die Expertenkreise sind sich nicht einig. Selbst ein großer Teil der Befürworter schlägt eine einfachgesetzliche Regelung vor. Die Schuldenbremse auf Bundesebene könnte vor dem Verfassungsgericht – mein Vorredner hat es gesagt – scheitern.

Der Landtag hatte einmal den Konsens, dem Volk Verfassungsänderungen nur dann vorzulegen, wenn er sich selbst einig ist. Es wäre ein ehrenvolles Ergebnis dieser Anhörung, die vorgebrachten Argumente noch einmal zu bewerten, statt auf Biegen und Brechen eine Verfassungsänderung durchzusetzen.

Wer sich mit den öffentlichen Finanzen beschäftigt, der hat in der jüngsten Vergangenheit immer wieder zu hören bekommen, dass wir über unsere Verhältnisse gelebt haben, Sparen und Kürzen sei das Gebot der Stunde. Um der überbordenden Staatstätigkeit Einhalt zu gebieten, müssen die Ausgaben endlich gedeckelt werden; dazu sei die sogenannte Schuldenbremse schließlich im vergangenen Sommer ins Grundgesetz geschrieben worden. In Hessen versuchen nun CDU und FDP, dies durch eine Volksabstimmung in die Landesverfassung einzubringen.

Im Folgenden möchte ich die Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes darlegen:

A. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse: Ich will mich in meinen Ausführungen mit der Situation der öffentlichen Haushalte befassen und dabei selbstverständlich den Schwerpunkt auf die Situation in Hessen legen. Leider wird in der öffentlichen Debatte um Kürzungszwänge, die Schuldenbremse, Generationengerechtigkeit kein Blick auf die empirischen Tatsachen geworfen. Ein solcher Blick wäre aber nötig, um die sachbezogene Debatte zu führen; denn die Schuldenbremse wird den Ausgabenpielraum des hessischen Landeshaushalts – das belegen verschiedene Studien – dramatisch einengen. Die geplanten Kürzungen für die kommenden Jahre im Bildungsbereich, bei den Zuweisungen an die Kommunen usw. sind bereits Folgen dieses Spar dikts.

Der Wirtschaftsweiser Peter Bofinger warnt mit Blick auf die Schuldenbremse vollkommen zu Recht vor dem Weg in den „Magerstaat“. Nicht nur in Hessen wird die Schuldenbremse einen rasanten Abbau staatlicher Tätigkeit vorantreiben, und das angesichts einer sehr zurückhaltenden Ausgabentätigkeit in der jüngeren Vergangenheit. Der angeblich so ausgabefreudige deutsche Staat hat in den Jahren 1998 bis 2008 die Ausgaben nominal gerade einmal um 1,4 % im Jahr erhöht. Real, also preisbereinigt, sind die Staatsausgaben im Jahresdurchschnitt sogar um 0,2 % gesenkt worden. So sparsam war außer Japan kein anderes entwickeltes Industrieland in der Welt.

Zwar sind die Ausgaben im hessischen Landeshaushalt etwas stärker gestiegen, aber auch ein Anstieg von rund 2 % ist alles andere als expansiv. Das heißt, Hessen hat auf der Landesebene sehr wohl eine zurückhaltende Ausgabenpolitik betrieben. Ich weiß, dass es zur Aufgabe der Opposition gehört, die Landesregierung an den selbst gesteckten Zielen zu messen, aber die oft geäußerte Kritik an der angeblich ausufernden Ausgabentätigkeit teile ich persönlich nicht.

Wenn die öffentliche Hand in Deutschland so sparsam war, muss man sich fragen: Wo kommen die Defizite her? Natürlich spielen hier die konjunkturbedingten Einnahmerückgänge eine wichtige Rolle. Wenn die wirtschaftliche Entwicklung nicht gut läuft, dann brechen die Steuereinnahmen ein.

Ein weiterer Aspekt spielt in der deutschen Debatte leider keine Rolle, obwohl ein Blick hierauf besonders erhellend wäre. Ich spreche von den Steuersenkungen der vergangenen Jahre. Hinter uns liegen gewaltige Steuersenkungen. Wenn wir im Steuerrecht heute noch den Rechtsstand des Jahres 1998 hätten, dann würden der öffentlichen Hand im laufenden Jahr mehr als 50 Milliarden € zusätzlich zur Verfügung stehen.

Von dieser Steuerpolitik haben insbesondere Unternehmen und reiche Haushalte profitiert. Einkommensmillionäre konnten sich über eine deutliche Senkung des Einkommenssteuerspitzensatzes freuen. Unter Helmut Kohl lag er bei 53 %, und ich hatte nicht das Gefühl, obwohl ich von der innerdeutschen Grenze komme – auf der hessischen Seite –, dass wir in Westdeutschland damals im Sozialismus gelebt hätten.

In diesem Jahr zahlen Unternehmen in Deutschland aufgrund von Steuersenkungen seit 1998 20 Milliarden € weniger. Angesichts solch einer Steuerpolitik ist es kein Wunder, wenn sich in den öffentlichen Haushalten Löcher auftun. Auf das Land Hessen entfallen im laufenden Jahr rund 2 Milliarden € Mindereinnahmen durch die Steuersenkungen seit 1998. Das ist schon anrühlich; denn der jüngst zurückgetretene Ministerpräsident Koch war daran beteiligt, verschiedene Steuergeschenke für Unternehmen und Reiche zu schnüren. Ich möchte nur an die Unternehmenssteuerreform 2008 und die Erbschaftsteuerreform erinnern.

Lassen Sie mich zu der Debatte von heute Morgen Folgendes bemerken: Hier wird gefragt, was wir machen sollen, wenn es uns nicht so gut geht. Die Hotelsteuer hätte nicht kommen dürfen, bzw. sie gehört so schnell wie möglich abgeschafft. Das möchte ich ganz deutlich sagen. Im Übrigen verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme; Herr Dr. Truger hat heute Morgen eine ganze Menge zu dem strukturellen Defizit gesagt.

Unsere Position möchte ich zugespitzt zusammenfassen: Im Kern läuft die Einführung der Schuldenbremse darauf hinaus, einen Sachzwang in die Verfassung zu schreiben, der Ausgabenkürzungen als Folge von unsozialen Steuersenkungen legitimieren soll. Das lehnt der Deutsche Gewerkschaftsbund Hessen-Thüringen entschieden ab.

Damit komme ich noch kurz zu den anderen beiden Punkten. Zu B. Einnahmeverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen: Insgesamt sind in Deutschland viele Aufgabenfelder der öffentlichen Hand strukturell unterfinanziert. Deutschland schneidet beim internationalen Vergleich der Bildungsausgaben oder der Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur, also für Straßen, Gehwege und alles, was damit zu tun hat, sehr schlecht ab. Wir brauchen keinen schlanken, magersüchtigen Staat, sondern einen, der seinen Bürgern die gesellschaftlich notwendige Leistung in vernünftigem Umfang zur Verfügung stellt.

Wir brauchen eine Steuerpolitik – damit bin ich bei den Einnahmeverbesserungen –, die einkommensstarke und vermögende Haushalte und Unternehmer wieder in angemessener Höhe zur Finanzierung des Gemeinwesens heranzieht. Ich will das deutlich machen: Wir haben immer Vorschläge zur Vermögenssteuer gemacht. Allein die Vermögenssteuer – wenn es dazu Initiativen aus dem Land gäbe – würde dem Land Hessen 1,2 Milliarden € und den Kommunen 250 Millionen € bringen, weil sie an dieser Einnahme beteiligt sind.

Die Haushaltspolitik in Hessen war in der jüngsten Zeit nicht expansiv. Gerne können wir uns gegenseitig Beispiele für unnötige Ausgaben aufzählen. Einige von Ihnen nennen dann die eine oder andere Verwaltungsebene, ich nenne das eine oder andere Jagdschloss. So populär das ist, so wenig erreicht es die Größenordnung, um die mit der Schuldenbremse verbundenen Einsparvolumina auch nur annähernd zu erfüllen.

Zusammengefasst: Hören Sie auf damit, den Bürgerinnen und Bürgern vorzumachen, die Frage der Staatsverschuldung sei nur eine Frage der Ausgabeneffizienz. Lediglich über Einnahmeerhöhungen ist zu diskutieren. Darum möchte ich Sie ausdrücklich bitten.

Zu C. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden: Natürlich bestehen Zinsverpflichtungen aufgrund der bestehenden Staatsverschuldung. Relevant mit Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung ist aber immer das Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt und damit zum Steueraufkommen. Der Schlüssel zur Stabilisierung oder gegebenenfalls zum Abbau der Schuldenstandsquote ist ein angemessenes Wirtschaftswachstum. Das erreicht man nicht, indem die öffentliche Hand durch Ausgabenkürzungen die Binnennachfrage schwächt, sondern indem man durch eine vernünftige Steuerpolitik finanzierte staatliche Ausgaben mit den Schwerpunkten Bildung, öffentliche Investitionen und erneuerbare Energien voranbringt.

Herr **Thöne**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Verehrte Damen, geehrte Herren! Es ist richtig, die Staatsverschuldung sollte nicht aus dem Ruder laufen; das ist schon häufig gesagt worden. Auch der Maßstab der Schuldenstandsquote ist genannt worden. Wenn man sie über die Konjunkturzyklen hinweg weiter steigen lässt, vermindert man den Gestaltungsspielraum; das ist überhaupt keine Frage. Das sollte nicht sein. Insofern stimme ich mit der Aussage überein: Wir dürfen nicht in den Schuldenstaat gehen, sondern müssen der Verschuldungsmentalität wirksam begegnen. Die Frage ist: Wie?

Ich möchte nachdrücklich davor warnen, nur noch eindimensional zu denken. Wenn man eine Schraube in die Wand bringen will, aber nur gelernt hat, mit dem Hammer umzugehen, bekommt man ein Problem. Insofern möchte ich dazu auffordern, das öffentliche Interesse nicht nur auf eine Seite zu lenken. Bei der Frage der Schuldenbremse wird wie ein Mantra rezitiert: Wir müssen die Ausgaben reduzieren. Es wird aber nicht daran gedacht, dass strukturelle Defizite bei Ausgabenkürzungen ganz andere Probleme nach sich ziehen. Im Bildungsbereich – der Bereich, für den ich spreche – ist sehr klar, dass entgegen eines gesellschaftlichen Konsenses, dass mehr getan werden müsste, gerade mit Verweis auf die Schuldenbremse gekürzt wird. Das ist widersinnig, anders kann man es nicht ausdrücken.

Ich plädiere nachdrücklich dafür, Ausgaben und Einnahmen in den Blick zu nehmen. Das ist banal, aber vor dem Hintergrund des Instruments, das hier zur Debatte steht, kann man es nicht oft und laut genug betonen. Herr Körzell ist eben darauf eingegangen, wie sich die öffentlichen Ausgaben tatsächlich entwickelt haben. Sie sind nicht so, dass man ernsthaft behaupten könnte, jemand hätte etwas über seine Verhältnisse finanziert, ganz im Gegenteil. Das gilt auch für die Einnahmeseite. Wer das nötige Geld hat, in dem Maße Steuererleichterungen in der Gesellschaft zu verteilen, und dann auch nur an bestimmte Gruppen, wie es in den letzten zehn, 15 Jahren passiert ist, gleichzeitig argumentiert, der öffentlichen Hand fehle es an Geld, deswegen müsse man die Ausgaben kürzen, von dem weiß ich nicht, auf welchem Planeten er sich befindet.

Im öffentlichen Bereich werden Korrekturen notwendig sein. Ich gehe jetzt auf die Bildung ein: Sie können sich vielleicht noch daran erinnern, dass 2008 – das war noch vor der Krise – der Bildungsgipfel in Dresden zelebriert wurde. Es gab das hohe Versprechen von 7 % mehr für die Bildung und eine klare öffentliche Aussage der Kanzlerin: In allen Bundesländern – das Saarland eingeschlossen, ebenso Bremen, Berlin usw. – erfolgt mehr für die Bildung. Ab da fand die Keilerei darum statt: Was sind 7 %? Eigentlich meinte man, dass die 7 % eindeutig definiert seien. Wenn man vom OECD-Vergleich ausgeht, handelte es sich um knapp 50 Milliarden €. Darüber war man erschrocken und hat gesagt: Das können wir so nicht stemmen. Über alle möglichen Rechenarten, die ich hier nicht vorlegen will, wurde die Summe dann auf 12 Milliarden € herunter-

gerechnet, die im Juni dieses Jahres anstand. Ministerpräsidenten und Bundesregierung gemeinsam wollten als erste Zwischenetappe 12 Milliarden € mehr für die Bildung ausgeben.

Sie alle wissen, dass das gescheitert ist. Die Worte der Kanzlerin dazu: Das war ein Desaster. Ich will jetzt nicht sagen, welche Rolle das Land Hessen dabei gespielt hat. Entscheidend ist: Der gesellschaftliche Konsens, den es in Bezug darauf, die Bildungsausgaben zu steigern, gegeben hat, ist brutal verlassen und – jetzt kommt es noch stärker – die Rolle rückwärts eingeschlagen worden, weil verschiedene Länder mit Verweis auf die Schuldenbremse begonnen haben, Kürzungen auf die Tagesordnung zu setzen. Und das soll richtig sein? Ich finde überhaupt keine Worte mehr, was diese Scheinheiligkeit angeht. Das auch noch im Rahmen der Generationengerechtigkeit verteidigen zu wollen, dazu fällt mir gar nichts mehr ein. Denn wenn ich etwas als nicht generationengerecht bezeichnen kann, dann, dass die künftigen Generationen nicht vernünftig ausgebildet werden.

Insofern noch eine kleine Nebenbemerkung: Wenn die Kürzungen laufen, treffen sie vor allen Dingen die Bereiche Gesundheit, Soziales, Erziehung und Bildung. Dort sind überwiegend Frauen beschäftigt. Damit wird möglicherweise die eine oder andere sinnvolle Maßnahme, die schon einen Schritt näher in Richtung Erwerbsbeteiligung von Frauen geführt hat, erheblich konterkariert. Auch solche Nebenwirkungen müssen Sie bedenken.

Mein Hauptargument liegt auf der Ebene der Einnahmeverbesserungen und nicht der Ausgabenkürzungen, bei allen Wünschen, die ich im Hinblick auf den Stopp öffentlicher Ausgaben an der einen oder anderen Stelle hätte. Auf eines möchte ich deutlich hinweisen: Mit Beginn der Schuldenregelungsdebatte wird jetzt komischerweise – man weiß nicht genau, wie es ausgelegt wird – in den Vordergrund gerückt, dass die Länder selbstverständlich noch über PPP die Möglichkeit haben, notwendige Investitionen durchzuführen. Wir stehen vor dem Problem, dass mittlerweile – durch Rechnungshöfe nachgewiesen – das teurere Investitionsverfahren gewählt wird, um angeblich einer Schuldenbremse auszuweichen. Das müssen Sie uns mal genauer erklären.

Aus Ländersicht geht es vor allen Dingen um eine Verbesserung der Einnahmeseite. Die Vermögenssteuer beispielsweise ist nur ausgesetzt, weil sie nicht verfassungsgemäß war. Warum soll man sie nicht wieder einführen? Auch über eine moderate Erhöhung der Erbschaftssteuer kann man reden. Das sind Dinge, die nur den Ländern zufließen. Selbstverständlich müsste man auch – Herr Prof. Feld hat heute Morgen alles Nötige dazu gesagt – hinsichtlich der Frage der Erfolgsaussichten einer Neuverteilung des Steueraufkommens tätig werden. Dass das ein dickeres Brett ist, das man bohren muss, ist vollkommen klar. Bei der Schuldenbremse reden wir aber über einen Prozess bis 2020. Das ist auch ein dickeres Brett. Insofern wäre es angemessen, sich darüber Gedanken zu machen.

Zusammengefasst möchte ich folgende fünf Punkte ausdrücken: Erstens. Gerade vor dem Hintergrund der Krise muss es uns darum gehen, die Einnahmeseite des Staates zu stärken. Denn wer soll beim nächsten Mal den Rettungsschirm spannen können?

Zweitens. Die Ausgabenkürzungen bedrohen in hohem Maße die Bildung, Ausbildung und Versorgung der kommenden Generationen. Das ist nicht generationengerecht.

Drittens. Deshalb kommt es jetzt entscheidend auf die Öffnung der Diskussion für einen finanziell handlungsfähigen Sozialstaat an, der Einnahmen und Ausgaben in die Balance bringt und in dem Sinne die Konsolidierung in den Mittelpunkt stellt.

Viertens. Zu der konkreten Ausgestaltung dieser einfachen Aufgabe reicht ein einfaches, aber erheblich genaueres Landesgesetz aus.

Fünftens. Alle haben es betont und unterstrichen: Es geht um eine Verhaltensänderung. Es geht nicht darum, dem übermütig gewordenen Gaul eine Kandare anzulegen, damit man ihn – bildlich gesprochen – besser kontrollieren kann, Ihnen als Abgeordneten nur auf den Weg mitzugeben, nicht so viele Schulden zu machen und das auch durch Gesetze so sicherzustellen, dass Sie sich immer wieder daran erinnern, nein, es geht um eine Verhaltensänderung. Diese beginnt damit, der Wahrheit ins Auge zu blicken.

Unser Hauptproblem ist die Frage der Konsolidierung. Die muss man über beide Wege angehen. Dazu ist die Schuldenbremse ein ideologisches und für den leichten Gebrauch handhabbares Instrument, aber für das Problem, um das es eigentlich geht, ein unbrauchbares Werkzeug.

Herr **Klemp**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Für die Liga der Freien Wohlfahrtspflege darf ich unser Papier kurz zusammenfassen: Wir haben bereits mehrfach gehört, dass neben der Selbstbindung der Initiative mit dem Volksentscheid auch eine Legitimationsbasis für die notwendig erachtete Sparpolitik eingeholt werden soll. Der Kontext war heute Morgen immer wieder Haushaltskonsolidierung, Ausgabenkürzungen, Standardabsenkungen. Für uns ist völlig offen, was diese Ankündigungen konkret bedeuten. Der Bevölkerung Hessens wird ein Volksentscheid zur Abstimmung vorgelegt, ohne dass den Bürgerinnen und Bürgern die Konsequenzen der damit von Parlament und Regierung beabsichtigten Konsolidierungspolitik deutlich werden.

Es liegt ziemlich nahe, auf eine Parallele hinzuweisen, die unter dem Stichwort Stuttgart 21 läuft. Wollen wir wirklich ein „Wiesbaden 20“ haben? Wenn sich die Politik bei einer erfolgreichen Volksabstimmung die Legitimation für einen strikten Sparkurs holt, kann das, was die Bürgerinnen und Bürger konkret erleben, zu einem Legitimationsverlust von Politik führen. Das können weder die Freie Wohlfahrtspflege noch alle anderen gesellschaftlichen Gruppen und am wenigsten die Politik gebrauchen.

Anstatt über Verfassungsänderungen zu reden, halten wir es deshalb für viel wichtiger, über die Ursachen der Verschuldung und die Wege der Haushaltskonsolidierung zu diskutieren, und zwar breit gesellschaftlich angelegt, damit wir wissen, wenn wir eine Entscheidung darüber treffen, wie konsolidiert werden soll, auf welche Konsequenzen wir uns eingelassen haben. Die bloße Festschreibung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung in dieser abstrakten Form bringt hinsichtlich der Akzeptanz bei der Bevölkerung überhaupt nichts. Entscheidend ist – das wissen Sie selbst aus der politischen Erfahrung – die Akzeptanz für die Konsolidierungsentscheidung, die die Politik zu treffen hat, die unangenehm für Verbände, vor allem aber für die Bürger ist. Das weiß jeder. Jeder wartet im Grunde auf die Entscheidung und die Prioritätensetzung, damit man konkret darüber reden und streiten kann, was eigentlich gemeint ist.

Auch wir legen in der Debatte großen Wert darauf, dass nicht nur auf die Ausgabenseite, sondern auch auf die Einnahmeseite geschaut wird. Als Beobachter und Beteiligte der politischen Szene wissen wir um die Zwänge, in der sich die Länder in der Bundesre-

publik befinden. Sie haben eine schwierige Lage gegenüber dem Bund. Die Diskussionen wollen einfach nicht zu einem Ergebnis führen. Eine Konnexitätsregelung ist in Hessen gängige Praxis. Dies auf Bundesebene intensiver durchzusetzen, scheint relativ aussichtslos zu sein. Trotzdem sollte der Ansatz verfolgt werden.

Nach Meinung der Liga der Freien Wohlfahrtspflege sind die Konsequenzen der Schuldenbremse bislang viel zu wenig öffentlich diskutiert worden. Im Grunde gibt es keine breite Diskussion darüber, was konkret in den nächsten zehn Jahren passieren soll. Deshalb werden wir uns im besten Falle eine Scheinlegitimation verschaffen können, wenn wir eine solche Regelung in die Verfassung einfügen. Das große Problem wird die gesellschaftliche Akzeptanz für konkrete Konsolidierungsmaßnahmen sein, solange wir nicht vorher darüber gesprochen haben.

Herr **Himpele**: Sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, Stellung zu dem Vorhaben nehmen zu können, die Schuldenbremse in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Erlauben Sie mir eine Vorbemerkung: Das Thema Generationengerechtigkeit wurde in der Begründung sehr stark in den Mittelpunkt gestellt. Heute Morgen wurde schon gesagt, dass eine Generation der nächsten nicht nur die Schulden vererbt, sondern auch die Forderungen. Deswegen ist die Frage der Staatsverschuldung keine Generationenfrage, sondern eine Frage der Verteilung innerhalb der Generationen. Insofern bitte ich darum, das Thema Generationengerechtigkeit nicht in den Mittelpunkt zu stellen, zumal Herr Thöne zu Recht darauf hingewiesen hat, dass, wenn die Schuldenbremse dazu genutzt wird, etwa im Bildungs- oder Investitionsbereich notwendige Ausgaben zu unterlassen, dies der kommenden Generationen in Form von fehlenden Bildungsmöglichkeiten, fehlenden Straßen oder was auch immer vererbt wird.

Zu den Staatsschulden im Allgemeinen: Auf der einen Seite besteht sicher Einigkeit im Raum, dass die Staatsverschuldung nicht ausufern darf, weil sie immer Kosten nach sich zieht. Auf der anderen Seite – das ist auch schon gesagt worden – kann die Staatsverschuldung durchaus einen Nutzen haben. Die Frage, wann eine Staatsverschuldung sinnvoll ist, ließe sich demnach so ableiten: Wenn der Nutzen größer ist als die Kosten, dann macht es Sinn; wenn die Kosten größer sind als der Nutzen, dann sollte man die Staatsverschuldung zurückfahren. Es ist ein bisschen schwierig, diese allgemeine Aussage zu konkretisieren. Klar ist, dass immer beide Seiten zu betrachten sind. Die alte Regelung des investitionsbezogenen Staatsverschuldungsbegriffs, die seit der großen Finanzreform 1969 angewandt wurde, hat genau dies versucht. Man hat eine Investitionsbindung der Staatsverschuldung vereinbart und wollte damit dafür sorgen, dass Schuldenzuwächsen immer Vermögenszuwächse gegenüberstehen.

Die nächste Frage, die sich stellt, ist: Welche Ursache hat die Staatsverschuldung? Warum sind die Staatsschulden in den vergangenen Jahren weiter gestiegen? Auch dazu wurde einiges gesagt. Es ist nicht so, dass die Ausgaben explodiert wären. Man kann nicht davon ausgehen, dass die Länder und der Bund über ihre Verhältnisse hinaus Ausgaben getätigt haben, sondern das Gegenteil ist der Fall. Real sind die Ausgaben teilweise zurückgefahren worden. Wir sehen das an allen Ecken und Enden.

Seit 1998 wurden aber durch verschiedene Regierungskonstellationen sehr wohl immer wieder massive Steuersenkungen vorgenommen, zuletzt mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, das auch die Zustimmung des Landes Hessen erfahren hat. Insofern stimmt es nicht, dass die Länder völlig hilflos dastehen, was die Einnahmeseite angeht,

sondern wenn sich das Land Hessen öffentlich und auch im Bundesrat gegen die Steuersenkung gesperrt hätte, hätte das massive Auswirkungen gehabt, und die Steuersenkungen hätten eventuell verhindert werden können.

Das strukturelle Defizit wird unterschiedlich berechnet. Ich komme auf 2,5 Milliarden € für Hessen. Bei zehn Jahren Abbau müssten, grob gerechnet, 250 Millionen € im Jahr gekürzt werden. Das macht die Größenordnung klar. Dabei wird nicht die Frage gestellt, welche Ausgaben wir gesamtstaatlich für sinnvoll halten und daher die Politik ableiten, sondern dann geht es ans Eingemachte. Die Kürzung bei den Hochschulen ist ein gutes Beispiel dafür, weil sie im Gegensatz zu sämtlichen öffentlichen Äußerungen steht, dass man der Bildung eine höhere Priorität einräumen wolle. Das muss sich auch in einem Haushalt widerspiegeln.

Was fehlt bei der konkreten Umsetzung der Schuldenbremse? – Erstens. Wie meine Vordredner bin auch ich der Meinung, dass eine einfachgesetzliche Regelung ausreicht.

Zweitens. Eine Schuldenbremse muss immer auch mit einer Steuersenkungsbremse verbunden sein. Das Land Hessen könnte sich z. B. verpflichten, keinen Steuersenkungen zuzustimmen, solange es ein Defizit hat. Dann hätte es in den vergangenen Jahren den Steuersenkungen nicht zustimmen dürfen. Damit wären die Einnahmen stabilisiert worden, was entsprechend notwendige Ausgaben ermöglicht hätte. Das Problem an der ganzen Debatte ist, dass die Schuldenbremse den Blick nur auf die Ausgaben lenkt und die Einnahmen völlig außen vor lässt.

Auch hierzu ein Beispiel der Einflussmöglichkeiten: Das Land Hessen hat sich gemeinsam mit den anderen Ländern im Bundesrat solange gegen die Erhöhung des BAföG um 2 % gestemmt, bis die Bundesregierung über eine etwas komplizierte Konstruktion die Finanzierung der BAföG-Erhöhung im Prinzip übernommen hat. Vergleichbares habe ich bei den Steuersenkungen der vergangenen Jahre nicht erlebt. Insofern geht es nicht um einen Sachzwang, dem die Länder unterliegen, sondern um eine politische Prioritätensetzung des Landes Hessen. Hier unsere klare Forderung, nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen in den Blick zu nehmen, die Schuldenbremse mit einer einfachgesetzlichen Regelung umzusetzen und vor allem abzuwarten, was mit der Klage von Schleswig-Holstein passiert, wie sich das auf Bundesebene darstellt. Es gibt zum jetzigen Zeitpunkt keinerlei Notwendigkeit, diese Regelung ins Blaue hinein zu verabschieden.

Herr **Schulke**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst einmal darf ich Frau Muth entschuldigen, sie kann heute krankheitsbedingt leider nicht dabei sein. Ich werde das Statement für sie übernehmen.

Über dem Gesetzentwurf steht: „in Verantwortung für kommende Generationen“. Der Hessische Jugendring freut sich darüber, dass an die kommenden Generationen gedacht wird und sie in den Blick genommen werden. Nun ist klar, dass wir als Jugendring keine finanzwirtschaftliche oder juristische Bewertung abgeben können, sondern wir bemühen uns, die Sichtweise von jungen Menschen einzubringen. Wir möchten aus der Praxis der 30 Mitgliedsverbände des Hessischen Jugendrings etwas beitragen.

Wir halten es für ganz wichtig und zentral, junge Menschen direkt in den Prozess einzubinden. Zum einen werden die Bürgerinnen und Bürger Hessens darüber befinden müssen, wenn die Regelung Eingang in die Verfassung finden soll. Dabei sind junge Men-

schen in besonderem Maß zu berücksichtigen, denn sie sollen sich eine qualifizierte Meinung bilden können. Das möchten wir besonders betonen. Zum anderen: Um wen geht es letztendlich, wenn wir so etwas verabschieden? – Es geht vor allem um junge Menschen, die sich kreativ mit den Auswirkungen einer Schuldenbremse auseinandersetzen müssen.

Damit komme ich zu dem Punkt, an dem sich die Jugendverbandsarbeit in Bezug auf die Schuldenbremse befindet, der nicht ganz einfach und durchaus zwiespältig ist. Es ist ganz klar: Alles, was irgendwie dazu beiträgt, Schulden zu reduzieren, kommenden Generationen weniger Hypotheken zu überlassen, die Nachhaltigkeit zu stärken, liegt im Interesse von jungen Menschen und Jugendverbandsarbeit. Die Frage ist nur: Wie ist das zu gewährleisten und zu sehen?

Damit kommen wir zu den kritischen Anmerkungen und den Ängsten, die in der Jugendverbandsarbeit in Bezug auf die Schuldenbremse bestehen. Wir haben uns entschieden, vor allem zwei Bereiche speziell herauszuarbeiten: Zum Ersten ist die Bildung für uns von zentraler Bedeutung. Sie muss eine ganz große Rolle spielen; denn Bildung ist ein klarer Beitrag zur Nachhaltigkeit und deckt sich mit dem Interesse, das mit der Schuldenbremse verbunden wird. Uns ist es wichtig, zu betonen, dass wir nicht nur die rein formale schulische Bildung meinen, sondern zu dem Bildungskanon gehört mehr. Man muss sich nur anschauen, was junge Menschen leisten müssen, wenn sie z. B. eine JugendleiterCard beantragen. Sie erwerben Fähigkeiten im Personal- und Zeitmanagement. Solche Schlüsselqualifikationen sind ein gutes Argument für den gesamten Bildungskanon. Das ist letztendlich eine Grundlage dafür, wie wir zukünftig gesellschaftlich miteinander umgehen wollen.

Zur zweiten kritischen Anmerkung: Andere Anspruchsgruppen haben deutlich mehr Möglichkeiten als die Jugendarbeit, sich Gehör zu verschaffen, wenn es darum geht, öffentliche Mittel zu bekommen. Deswegen ist es uns wichtig, die Ängste mitzuteilen, die dort herrschen. Denn wenn diese Regelung kommt, dann wird es zukünftig noch stärkere Auseinandersetzungen um die finanzielle Ausstattung geben. Das wollen wir Ihnen noch einmal mit auf den Weg geben.

Es hat in der Vergangenheit immer schon Beispiele gegeben, dass die Jugendarbeit, so positiv sie auch immer dargestellt wird, eben nicht die Möglichkeit hat, sich entsprechend Gehör zu verschaffen. Dabei steht ihr vielleicht ihre Eigenart ein wenig im Weg; denn Jugendverbandsarbeit ist selbst organisiert und basiert sehr stark auf ehrenamtlichem Engagement. Sie passiert sehr häufig im Hintergrund und wird als gesetzt wahrgenommen. Das ist wertvoll – das wissen wir alle, da würde sicherlich jeder zustimmen –, aber eben nicht ganz kostenlos, sondern man muss dort auch investieren. Deswegen halten wir den Einwand, der von der Jugendverbandsseite aus vorgebracht wird, für durchaus berechtigt.

Ich möchte die Position, die dort eingenommen wird, deutlich machen – sie ist, wie gesagt, nicht ganz einfach –: Es geht auf der einen Seite um die positive Bewertung der Konsolidierung insgesamt, basierend auf Einnahmesicherung und Ausgabenkontrolle, und die Sorgen, den eigenen Anspruch, die eigenen Angebote weiter aufrechtzuerhalten, auf der anderen Seite. Deswegen sehen wir die Schuldenbremse grundsätzlich als eine Möglichkeit an, sie darf sich aber nicht selbst im Weg stehen, wenn es um das Thema Nachhaltigkeit geht. Weitere Ausführungen entnehmen Sie bitte unserer Stellungnahme.

Herr **Koch**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten! Ich bitte zunächst einmal um Entschuldigung, dass unsere Stellungnahme bisher nicht schriftlich vorliegt. Wir waren mit eigenen Haushalts- und Finanzdiskussionen so beschäftigt. – Nein, Spaß beiseite. Ich habe sie heute früh zu Protokoll gegeben und kann mich deshalb auf wenige Sätze beschränken. Der Landessportbund Hessen hat heute mehr gelernt, als er in die Diskussion einbringen kann. Gleichwohl halten wir den einen oder anderen Hinweis durchaus für wichtig.

Wenn wir davon ausgehen, dass die Einführung der Schuldenbremse zunächst einmal einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, in Zukunft vernünftige Finanzpolitik nach vorne zu stellen, dem Haushalt trotzdem das konjunkturelle Atmen – diesen wunderschönen Begriff habe ich heute früh kennengelernt – zu ermöglichen und das am Ende mit einem ausgeglichenen Haushalt 2020 endet, so wird der Landessportbund das Vorhaben uneingeschränkt unterstützen.

Wir gehen dennoch davon aus, dass die Einführung einer Schuldenbremse am Ende „sparen für alle“ heißt. Wir sind nicht „unfroh“, dass der Landessportbund nicht unmittelbar am Landeshaushalt beteiligt ist, sondern über eine eigene Beteiligung am Glücksspielstaatsvertrag verfügt. Ich weiß, Sie haben das geändert, nicht unbedingt mit unserem Wohlwollen. Aber die Neufassung des Glücksspielstaatsvertrages steht unmittelbar vor der Tür. Auch hier kann es in Zukunft eine Lösung geben, die sowohl die finanziellen Erwartungen und Notwendigkeiten erfüllt als auch in der Kohärenz am Ende zu bewerkstelligen ist.

Wir sind allerdings in einigen Landesprogrammen unmittelbar beteiligt, was den Leistungssport, den Jugendsport, den Behindertensport angeht, um einige Begriffe herauszugreifen. Auch der Schulsport und der Sportstättenbau sind wichtige Themen des Landeshaushalts. Die Mittel, die den Kommunen zufließen, erhalten die Sportförderung vor Ort aufrecht. Hier treibt uns die große Sorge um, ob das Sparen nicht am Ende heißt, dass auch diese Bereiche Streichungen unterliegen. Wir sehen das in der momentanen Situation schon zuhauf, gerade auf kommunaler Ebene.

Wir sind der Auffassung, dass durch die notwendigen Einsparungen und Kürzungsmaßnahmen, die Sie unmittelbar zu erwarten und diskutieren haben, ein gewisser Druck in allen gesellschaftlichen Bereichen entstehen wird. Deswegen muss es auch Tabuzonen geben bzw. Zonen, in denen man vielleicht den Druck mindern und daher an anderer Stelle Erhöhungen vornehmen muss. Hierzu gehört die unverzichtbare Arbeit von 8.000 Sportvereinen in Hessen. Denken Sie nur an die Integration von Migranten. Die Leistungen, die hier von den Sportvereinen gesamtgesellschaftlich erwartet und auch erbracht werden, sind auch zukünftig unverzichtbar für den sozialen Frieden.

Herr **Schwindt**: Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herr Dulige lässt sie grüßen, er ist im verdienten Urlaub. Deswegen stehe ich heute vor Ihnen. Herzlichen Dank für die Möglichkeit, die schriftlich eingegangene Stellungnahme der Evangelischen Kirchen in Hessen mündlich in wenigen Punkten zu ergänzen.

Wenn die schriftliche Stellungnahme insbesondere darauf aufmerksam macht, dass bei der Frage des Schuldenabbaus auch eine stabile und zukunftssichernde Einnahmeseite zu beachten und hier eine gerechte und sozialverträgliche Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger mit ihren unterschiedlichen Einkommensarten gemäß ihrer Leistungsstärke im Blick ist, so möchte ich mündlich noch auf einige andere Punkte eingehen. Sie werden

verstehen, dass die Evangelischen Kirchen in Hessen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips und ihrer Aufträge im Rahmen einer sozialen Bildungsträgerschaft natürlich wissen wollen: Wie geht es den Kommunen? Deswegen lassen Sie mich das, was Sie vorhin schon gehört haben, noch einmal kurz aus Sicht der Evangelischen Kirche wiederholen, nach dem Motto: Was Sie doppelt hören, hält vielleicht besser.

Erstens. Wenn die sogenannte Schuldenbremse eingeführt würde, ist mit einem erheblichen Konsolidierungsdruck und einer zurückhaltenden, um nicht zu sagen: restriktiven, Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand zu rechnen. Doch schon jetzt sind zahlreiche Kommunen aufgrund unzureichender eigener Steuereinnahmen und steigender Ausgaben aufgrund von Aufgaben, die ihnen in den letzten Jahren durch Bund und Länder ohne ausreichende Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips zugewiesen wurden, strukturell überschuldet. Bevor an eine Schuldenbremse gedacht wird, die die Möglichkeit des Landes, die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, noch weiter einschränken würde, ist die Neuordnung einer ausreichenden und auskömmlichen finanziellen Ausstattung der Kommunen eine vorrangige und wichtig zu erfüllende Verantwortung. Beispielhaft sei hier kurzfristig auf die Finanzierung des Ausbaus von Kinderbetreuungsstätten und -plätzen hingewiesen sowie langfristig auf die finanzielle Belastung, die den Kommunen bei der Grundsicherung durch die geplante Abschaffung der Zahlung von Rentenbeiträgen bei Hartz-IV-Empfängern entstehen wird.

Vermehrte Rechtsstreitigkeiten etwa zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und dem Bundesland, wie gerade in Nordrhein-Westfalen mit Blick auf den Ausbau von Kitas geschehen, können nicht im öffentlichen Interesse sein. Daher begrüßen beide Kirchen in Hessen das, was sich auch hier heute Morgen abzeichnet, nämlich zu einer besseren Problemlösungsstrategie zu kommen.

Zweitens. Die fiskalische Situation bestimmt unmittelbar die inhaltliche Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Landes. Der anvisierte Schuldenabbau erreicht eine Größenordnung, die eben nicht aus der Portokasse zu zahlen ist. Er berührt daher grundsätzlich die Frage, welche inhaltlichen Schwerpunkte die öffentliche Hand in Zukunft haben wird. Die Frage, welchen Staat wir wollen, steht damit zur Diskussion. Diese Frage ist aber auch Angelegenheit – so hat es einmal der Nobelpreisträger Amartya Sen gesagt – einer diskutierenden Gesellschaft. Mit Blick auf die öffentliche Debatte, die der für eine Veränderung der Verfassung erforderlichen Volksabstimmung vorausgeht, erwarten die Evangelischen Kirchen in Hessen und Nassau daher, dass die Öffentlichkeit über die finanziellen Folgen, die damit verbundenen Verteilungswirkungen und Auswirkungen auf die Staatsziele der Hessischen Verfassung vollständig und transparent informiert wird, um eine irreführende und unterkomplexe Argumentation zu vermeiden. Augumentum, lassen Sie mich das salopp sagen, hilft in politisch rationalen Diskursen nie.

Es ist ebenfalls die Erwartung der Kirchen, dass sich die politischen Entscheidungen an Leitgedanken orientieren, wie sie etwa in der christlichen Soziallehre manifestiert sind: an Solidarität und Eigenverantwortung, an sozialer Gerechtigkeit, die von der Perspektive gesellschaftlich Benachteiligter ausgeht, an der Sicherung des sozialen Friedens und der Wahrung nachhaltigen Handelns, um nur einige Punkte zu nennen. Außerdem ist eine sachliche und verständliche, aber nicht einseitige Formulierung der Frage für die Volksabstimmung wünschenswert.

Drittens. Lassen Sie mich zum Schluss noch etwas aus einer sozialetischen Reflexion zu den Argumenten Zukunftssicherung und Generationengerechtigkeit sagen. Beide Argumente lassen sich sicher nicht allein auf die Reduzierung der öffentlichen Schulden

beschränken. Vielmehr müssen hier mindestens die beiden folgenden Aspekte mit beachtet werden:

Zum einen: Wenn sich Bund und Länder oder Kommunen verschulden müssen, um die mit ihren Aufgaben verbundenen Ausgaben decken zu können, bedeutet das zunächst, dass, wenn die Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Steuern dafür nicht ausreichen, finanziell leistungsfähige Personen und/oder Institutionen dies als Kapitalanleger über den Kauf öffentlicher Pfandbriefe, Schuldverschreibungen, Anleihen und dergleichen ausgleichen. Für sie ist damit neben dem Anspruch auf Tilgung ein Anspruch auf die Zahlung von Zinsen verbunden. Beides, die Schulden und die Forderungen, wird auf die nachfolgenden Generationen vererbt. Es handelt sich damit sowohl in der Gegenwart als auch in der Zukunft immer um ein Problem der intragenerationellen Gerechtigkeit und nicht nur um eine Frage der intergenerationellen Gerechtigkeit. Insofern sind öffentliche Schulden grundsätzlich nicht mit Schulden privater Haushalte zu vergleichen.

Zum anderen: Den Kosten der öffentlichen Verschuldung sind immer die Kosten und Belastungen unterlassener wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer öffentlicher Ausgaben gegenüberzustellen. Unzureichende Ausgaben für öffentliche Infrastruktur, Bildung, Forschung und Kultur, aber eben auch zur Bekämpfung von Armut und sozialen Brüchen in der Gesellschaft stellen eine ebenso gravierende Belastung zukünftiger Generationen dar wie die Verpflichtung, öffentliche Schulden zu tilgen und zu verzinsen. Auch sie schränken die Handlungsfähigkeit zukünftiger Generationen erheblich ein. Es ist eine Sorge der Evangelischen Kirchen in Hessen, dass durch die Folgebelastungen unzureichender Zukunftsversorgung diejenigen am meisten belastet werden, die den Mangel an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen eben nicht privat ausgleichen können.

Lassen Sie mich noch eines sagen: Letztlich sind wir bei allen Fragen in Gottes Hand.

Herr **Dr. Pax**: Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich danke Ihnen im Namen der Katholischen Kirche, dass wir die Möglichkeit haben, unsere Vorstellungen und Einschätzungen einzubringen.

Grundsätzlich: Ausgeglichene Haushalte sind aus unserer Sicht wichtig und unverzichtbar. Über die Frage konjunktureller und zyklischer Schwankungen und Strategien haben wir heute Morgen schon gesprochen, aber die Notwendigkeit zur Eingrenzung der Staatsverschuldung scheint offenkundig. Nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte scheint es auch selbstverständlich zu sein, dass die Politik ein wirksames und kraftvolles Instrument sucht, um sich selbst auf ausgeglichene Haushalte zu verpflichten. Das soll die Schuldenbremse im Verfassungsrang sein. Meine Bewertung dazu erfolgt aus der Option, dass das Ziel staatlichen Handelns die Sicherung der Würde und Freiheit des Einzelnen sowie des Wohls aller sein muss. Wir nennen das Personal- und Gemeinwohlprinzip. Es ist ein Kern christlich-sozialen Denkens. Aus dieser Option will ich vier Anmerkungen einbringen:

Erstens. Die Sorge der Kirchen und der katholischen Sozialverbände ist, dass der Weg zur Schuldenbremse und ihre Umsetzung zu Kürzungen im sozialen Bereich führen. Ein ausgrenzender Abbau sozialer Leistungen jedoch gefährdet den Zusammenhalt der Gesellschaft und des sozialen Systems. Um der Betroffenen Willen warnen wir davor.

Zweitens. Generationengerechtigkeit ist ein wichtiges Stichwort. Die hohe Staatsverschuldung und die damit einhergehenden Verbindlichkeiten und Begrenzungen zukünftiger Spielräume sind ein wichtiges Argument, aber nicht das einzige. Generationengerechtigkeit ist auch, der nachwachsenden Generation ein funktionierendes soziales System von der Kita für die eigenen Kinder bis zu Betreuungsmöglichkeiten für die Eltern zu hinterlassen und zu übergeben ebenso wie ein gutes Bildungssystem. Auch diese Dimensionen von Generationengerechtigkeit sind in die Debatte einzubeziehen.

Drittens: die Schuldenbremse, die Aufgaben des Staates und die Einnahmeseite. Die Diskussion über die Schuldenbremse berührt die Ausgabenseite. Wir empfehlen, in die Debatte auch die Frage der Aufgaben des Landes, des Staates, also des Einsatzes der vorhandenen Mittel, einzubeziehen und, so es irgend möglich ist, für einen einigermaßen breiten Konsens darüber einzutreten, was Aufgabe der Politik ist, natürlich unter Mithilfe der Kirchen. Wir sehen ferner die Notwendigkeit, im Zusammenhang mit der Schuldenbremse über die Einnahmeseite zu sprechen. Auch solche Wege sind Strategien, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Viertens: Mittel und Ziel und die transparente Kommunikation der Konsequenzen. Auch auf diesen Zusammenhang will ich hinweisen. Die Einführung der Schuldenbremse in die Verfassung bedarf der Zustimmung der Wähler; das haben wir schon gehört. Die Debatte darüber darf nicht Mittel und Ziel verwechseln. Die Schuldenbremse ist nicht das Ziel staatlichen Handelns, sie kann Mittel sein, das Ziel eines demokratischen und sozialen Staates zu gewährleisten. Damit geht einher, dass die Politik den Wählern sagt, welche Konsequenzen die Schuldenbremse für sie haben wird. Diese Empfehlung soll verhindern, dass bei Umsetzung der Konsequenzen der möglicherweise fehlende Konsens in einer Art und Weise aufbricht, die niemand wollen kann.

Fazit: Ich spreche mich grundsätzlich für ausgeglichene Haushalte unter Einbeziehung der Aspekte zu zyklischen und konjunkturellen Steuerungsmechanismen aus. Wenn das über das Instrument der Schuldenbremse geschehen soll, dann wollen wir aus kirchlicher Sicht auf die Risiken hinweisen: Die Umsetzung der Schuldenbremse wird mit Ausgabenkürzungen realisiert, die Folgen im sozialen Bereich haben, die den Zusammenhalt gefährden; das Argument der Generationengerechtigkeit wird halbiert, wozu auch gehört, ein funktionierendes Sozial- und Bildungssystem weiterzugeben; es gibt keinen Konsens über die Aufgaben des Landes, und die Frage der Einnahmeseite und Verteilung wird ausgeblendet; die Umsetzung der Schuldenbremse ist mit Konsequenzen verbunden, die nicht allen bekannt sind, was zu Spannungen führen kann. Wenn die Schuldenbremse eingesetzt wird, muss ihre Anwendung so ausgestaltet werden, dass diese Risiken nicht auftauchen

Herr Prof. **Dr. Segbers**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Eine kleine Vorbemerkung: Ich stehe nicht mit dem Hut des Diakonischen Werkes vor Ihnen, sondern ich bin gebeten worden, einen Aspekt als Sozialethiker zu beleuchten. Das scheint mir nach dem Vormittag umso dringlicher zu sein. Nach dem, was ich heute Morgen gelernt habe, können die Fachwissenschaften – die Wirtschafts- und die Steuerwissenschaften – keine einhellige Bewertung vorlegen, worum es bei der Einführung der Schuldenbremse eigentlich geht.

Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass wir eine Debatte brauchen, die sich von dem fachwissenschaftlichen Diskurs löst und fragt: Was steht hinter der Implementierung, der Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung? Es geht darum: Welchen Staat

wollen wir? Welche Aufgaben hat dieser Staat zu erfüllen? Wie kann er die Aufgaben erfüllen? Wir haben mehr zu tun, als nur ein finanztechnisches Problem zu lösen, sondern es geht um die Frage: In welcher Gesellschaft wollen wir leben?

Wenn wir diese Fragen stellen, dann lohnt auch ein Blick in die Hessische Verfassung. Denn wie keine andere Länderverfassung hat sie sich in einer deutlichen und klaren Weise zur institutionellen und strukturellen Ausgestaltung eines Sozialstaates ausgedrückt, die vorbildlich für das Handeln und die Entscheidungen in diesem Land sein sollte. In diesem Zusammenhang verdient es Art. 38, einmal ausführlich zitiert zu werden. Dort heißt es:

„Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen.“

Dieser zentrale Satz, in dem die Hessische Verfassung deutlich macht, welches Verständnis sie von der sozialstaatlichen Verpflichtung der Landesverfassung hat, zeigt auf, dass die Wirtschaftskraft eines Landes in den Dienst des Gemeinwesens und Gemeinwohls zu stellen ist. Das aber bedeutet für unseren Kontext, dass die Haushaltskonsolidierung nicht über den Staatszielen steht, sondern vielmehr die steuerpolitischen Maßnahmen so zu gestalten sind, dass der Staat genau diese Ziele erreichen kann, auf die er sich in der Staatsverfassung geeinigt hat. Eine Schuldenbremse darf deshalb nicht die Verwirklichung der Staatsziele belasten, sondern es ist umgekehrt: Wir brauchen eine Steuer-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die genau diese Staatsziele befördert und bestärkt.

In dieser Debatte – so wie ich sie bislang verfolgen konnte – spielt die normative Bedeutung der Hessischen Verfassung überhaupt keine Rolle. Das verwundert mich umso mehr, als Sie doch darüber diskutieren, einen neuen und veränderten Artikel in die Verfassung einzufügen. Daher sollten wir darüber sprechen: Welche normative Ausrichtung hat die Hessische Verfassung? Wie spricht sie selbst über die Staatsziele, die vorgegeben sind?

Zwischen den öffentlichen Aufgaben, die sich der Staat durch die Staatsziele selbst gegeben hat, und den öffentlichen Ausgaben besteht deshalb ein direkter Zusammenhang. So gesehen sind die Einnahmen des Staates daran zu messen, welche Staatsziele erreicht werden sollen. Wenn wir über die Begrenzung der Verschuldung reden, dann geht es nicht nur um die passive Zukunftsvorsorge, sondern auch um eine aktive Gestaltung der Zukunft der Gesellschaft in Form öffentlicher Investitionen, die heute getätigt werden. Dort ist der Staat gefordert.

Ich werde den Eindruck nicht los, dass hinter der Debatte um die Schuldenbremse im Grunde genommen eine andere Debatte geführt wird, die aber nicht offen auf den Punkt gebracht wird, nämlich: In welcher Gesellschaft leben wir? Oder, um es direkt zu sagen: Die Schuldenbremse ist ein Instrument, um eine andere Gesellschaft und eine andere Form von Sozialstaatlichkeit dadurch zu erzwingen, dass der Staat jeder Mittel beraubt wird. Am Ende steht dann ein sozial schlanker Staat da, der sich selbst in einen Sachzwang gebracht hat und nicht mehr in der Lage ist, die verfassungsrechtlich verankerten Staatsziele erreichen zu können.

Trotz allen Streits und aller Unstimmigkeiten, die ich heute Morgen in den Antworten der Wirtschafts- und Steuerwissenschaftler erlebt habe, gab es doch eine Einmütigkeit, die mich bedenklich werden lässt: Alle waren sich darin einig, dass der Sozialstaat in seiner Leistungsfähigkeit erheblich eingegrenzt wird, dass die Investitionsmöglichkeiten des Staates beschnitten werden und es ganz entscheidend darauf ankommen wird, wenn die Schuldenbremse verankert sein sollte, dass die Investitionen in Bildung, Kultur, die gesamte Sozialstruktur und das Sozial- und Gesundheitswesen erheblich erschwert und eingegrenzt werden. Dabei werden gerade diejenigen Bürgerinnen und Bürger getroffen, die besonders auf die öffentliche Daseinsvorsorge, eine öffentliche Infrastruktur angewiesen sind: arbeitslose Menschen, Rentner, Rentnerinnen, Kleinverdiener, aber auch Normalverdienende, die einen gut ausgebauten Sozialstaat brauchen. Reiche brauchen ihn nicht, Bedürftige sehr wohl.

Das heißt, die Schuldenbremse muss sich daran messen lassen, ob sie mit den normativen Vorgaben der Staatsziele der Hessischen Verfassung vereinbar ist. So führen wir die Diskussion überhaupt nicht. Die Einhaltung des Sozialstaatsgebots des Art. 20 Grundgesetz, aber auch der Hessischen Landesverfassung erfordert entsprechende Einnahmen durch Steuern und Abgaben, die alle Bürger und auch die Wirtschaftskraft eines Landes einbezieht. Das ist in Art. 38 in einer Klarheit ausgedrückt worden, die auch dieses Haus binden soll. Wenn wir also eine Debatte in diesem Land brauchen, dann nicht über die Abstimmung der Verankerung einer Schuldenbremse, sondern darüber: Welche Staatsziele wollen wir erreichen? In welcher Gesellschaft wollen wir leben? Was ist uns die Verankerung einer Sozialstaatlichkeit in unserer Gesellschaft wert?

Wird die Staatsverschuldung durch Kürzungen statt durch Mehreinnahmen reduziert, so werden allgemein diejenigen getroffen, die gerade auf öffentliche Leistungen angewiesen sind. Solche sozialstaatlichen Kürzungen wirken sich direkt auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger aus. Mit der Schuldenbremse wird deswegen eine tiefgreifende Änderung der Sozialstaatlichkeit transportiert, und zwar in einer Art und Weise, dass die Änderung selbst nicht thematisiert, sondern auch in Zukunft insofern außer Streit gestellt wird, als ein Parlament dann nicht mehr die Verfügung darüber hat, entscheiden zu können, welche Gelder zur Erreichung der Staatsziele zur Verfügung stehen und welche nicht. Dessen hat man sich durch einen Sachzwang selbst entledigt.

Deswegen wirkt sich die Schuldenbremse in zweierlei Hinsicht aus: Sie bedeutet de facto einen Sozialabbau, aber auch eine Entpolitisierung der Politik. Die Politik entmachtet sich damit selber, indem sie sich einem Mechanismus anvertraut, der den nötigen Streit darüber außer Kraft setzt, in welcher Gesellschaft wir leben wollen und wie wir die Wirtschaftskraft des Landes zum Wohle aller Bürgerinnen und Bürger einsetzen können.

Die Staatsziele der Hessischen Verfassung mit ihrer klar formulierten normativen Ausrichtung an einer institutionellen und strukturellen Ausgestaltung des Sozialstaates verpflichten den Gesetzgeber zu einer entsprechenden fiskal- und steuerpolitischen Aktivität, aber auch zu einer gesellschaftsgestaltenden Verantwortung. Die Landespolitik darf sich nicht die Mittel aus der Hand nehmen lassen, durch die sie dazu beizutragen kann, dass die in der Hessischen Verfassung verankerten Staatsziele auch durchgesetzt und politisch erstrebt werden können. Deswegen brauchen wir keine breite Debatte um die Verankerung einer Schuldenbremse, sondern ich wünsche uns eine breite Debatte darüber, wie die Gesellschaft aussehen soll und welche Mittel sie braucht, damit wir sie in Hessen human und gerecht gestalten können.

Herr **Fried**: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zielsetzung einer nachhaltigen Haushaltspolitik müssen ausgeglichene Haushalte sein. Wenn man sich einen finanziellen Handlungs- und auch einen politischen Gestaltungsspielraum erhalten und die Zukunft der nächsten Generationen nicht verbauen will, kann man auf Dauer nicht mehr ausgeben als einnehmen. Dies ist in der Vergangenheit in Hessen, wie wir alle wissen, vernachlässigt worden. In vielen Jahren wurde gegen die bisher leider wirkungslosen verfassungsrechtlichen Vorschriften verstoßen. Die Folge davon ist eine dramatisch steigende Verschuldung des Landes, die nach dem Haushaltsplan 2010 bis zum Ende dieses Jahres auf rund 39 Milliarden € ansteigen wird.

Wenn man neben den ausgewiesenen Kreditmarktschulden noch die sogenannten impliziten Schulden, also die heute schon feststehenden Zahlungsverpflichtungen etwa für Beamtenpensionen, mit einbezieht, so steigt die wahre Belastung nach der gestern von Finanzminister Dr. Schäfer vorgelegten Bilanz auf mehr als das Doppelte an. Deshalb gibt es aus unserer Sicht nur eine Konsequenz: Wir brauchen eine wirksame Schuldenbremse. Besonderen Wert lege ich auf das Wort „wirksam“; denn das, was im Gesetzentwurf von CDU und FDP vorgeschlagen wird, erfüllt nach unserer Auffassung nicht dieses Kriterium.

Ich spreche jetzt einige Punkte an, die vielleicht auch heute Nachmittag eine Rolle spielen, aber alles hängt irgendwie zusammen. Später werde ich mich dann noch kürzer fassen, als ich es ohnehin vorhatte. In der schriftlichen Stellungnahme haben wir ausführlich auf alle Themenbereiche Bezug genommen. Angesichts der vorangeschrittenen Zeit trage ich Ihnen unsere Hinweise auf Nachbesserungen des Gesetzentwurfs deshalb in einer Art Thesenform vor:

Erstens. Das vorgeschlagene Verbot der strukturellen Verschuldung muss auf Sondervermögen und Extrahaushalte ausgeweitet werden. Wenn sich das Verbot nur auf den Landeshaushalt bezieht, so wie es im Gesetzeswortlaut nachzulesen ist, dann bleiben Schlupflöcher für eine Ausweitung der Verschuldung, und die darf es nicht geben.

Zweitens. Wir halten es für ratsam, dass bei Beschlüssen über mögliche Schuldenaufnahmen, etwa bei konjunkturellen Schieflagen oder auch in Katastrophenfällen bzw. Notsituationen, eine breite parlamentarische Mehrheit erforderlich wird.

Drittens. Wichtig ist uns auch, dass ein Beschluss zur Aufnahme neuer Schulden in Katastrophensituationen mit einem ganz konkreten Plan zur Tilgung dieser Schulden verbunden wird.

Viertens. Im Fall von konjunkturbedingter Schuldenaufnahme sollten dem Gesetzesantrag Stellungnahmen von Bundesbank, Sachverständigenrat und gegebenenfalls auch Rechnungshöfen beigelegt werden. Wir haben heute Vormittag schon von der Befürchtung gehört, was passieren kann, wenn ohne Rücksicht auf erforderlichen externen Sachverstand entschieden wird.

In einem letzten Punkt geht es um das sogenannte Begleitgesetz zur Schuldenbremse. Nicht alles, was an technischen Details geregelt werden muss – wie kompliziert diese teilweise ausfallen werden, haben wir gehört –, kann in einer Verfassung berücksichtigt werden. Die Bürgerinnen und Bürger, die über die Verankerung einer Schuldenbremse abstimmen sollen, dürfen aber auch nicht das Gefühl haben, die Katze im Sack zu kaufen. Deshalb muss ihnen vorher klipp und klar gesagt werden, nach welchen Kriterien beispielsweise die von der Normallage abweichende Verschuldung festgestellt wird.

Also: Die Eckpunkte eines Begleitgesetzes müssen spätestens Anfang des nächsten Jahres bekannt sein.

Welchem der strittig diskutierten Punkte Einnahmeverbesserungen, Einsparungen, Effizienzsteigerungen der Vorzug zu geben ist, auch dazu einige wenige Anmerkungen: Der Landeshaushalt weist – das ist unbestritten – ein strukturelles Defizit in Milliardenhöhe auf. Ob es nun 1,7 bis 2 Milliarden € sind, wie wir es schätzen, oder ob es über 2,5 Milliarden € sind, wie andere es schätzen, sei dahingestellt. Ob die Ursachen für dieses strukturelle Defizit auf die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich oder auf eine ungehemmte Personalpolitik in den 60er-Jahren zurückzuführen sind, sei ebenfalls dahingestellt.

Fakt ist, dass es dem wirtschaftsstarken Land Hessen im Gegensatz zu einer ganzen Reihe anderer Bundesländer selbst in steuerstarken Jahren nicht gelungen ist, ohne neue Schulden auszukommen. Dieses strukturelle Defizit ist zu beseitigen, um zu einem ausgeglichenen Haushalt zu gelangen. Der Bund der Steuerzahler setzt dabei ganz klar und eindeutig auf Ausgabensenkungen und Effizienzsteigerungen in der Struktur der Verwaltungen sowie in der Steuerung der Verwaltungsprozesse. Von der Einführung neuer Steuern und Abgaben oder der Wiederbelebung alter Steuern halten wir – um das ebenso deutlich zu sagen – nichts.

In unserer schriftlichen Stellungnahme haben wir 20 Punkte aufgelistet, in denen wir eine Möglichkeit für Ausgabenreduzierungen und damit zum Abbau des strukturellen Defizits sehen. Das wird – auch darüber sind wir uns im Klaren – nicht von heute auf morgen funktionieren. Wenn man in diesem Prozess aber konsequent vorgeht, dann lässt sich in vier bis fünf Jahren, notfalls auch bis zum Jahre 2020 – das sind immerhin noch neun volle Jahre –, viel erreichen.

Große Hoffnungen setzen wir in die Arbeit der von der Landesregierung eingesetzten Haushaltsstrukturkommission. Diese soll insbesondere herausfinden, wie sich das staatliche Leistungsniveau in Hessen im Vergleich zu anderen Bundesländern darstellt und ob – der zweite Aspekt der Kommission – die Leistungserstellung hier mit höheren Kosten verbunden ist. Wenn dies – in vielen Bereichen ist es ein Benchmarking – durchgeführt ist, sehen wir mit Sicherheit Ansatzpunkte für mehr Effizienz in der hessischen Verwaltung.

Eine kurze Anmerkung noch zu den Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden: Der neue Art. 143d des Grundgesetzes enthält den Anspruch von fünf finanzschwachen Ländern – Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – auf Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 800 Millionen € jährlich, also im gesamten Zeitraum bis zum Jahr 2020 7,2 Milliarden €, bis die Schuldenbremse wirkt. Damit sollten sie nach unserer Auffassung in der Lage sein, ihre landesspezifischen strukturellen Defizite abzubauen.

Schließlich ist bei all dem auch zu beachten, dass bei der Realisierung, der Umsetzung der Schuldenbremse die Altschuldenproblematik mit der Zeit in ihrer Bedeutung abnimmt. Denn wenn keine neuen Schulden mehr hinzukommen, wird das Gewicht der Altschulden in Form von Zinsbelastungen bei steigendem Bruttoinlandsprodukt immer geringer werden. Sie würden sich sozusagen auswachsen, wie es heute Vormittag Herr Prof. Scherf bezeichnet hat.

Herr **Dr. Christmann**: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Für die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände möchte ich eine Stellungnahme abgeben. Die VhU

umfasst 60 Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände. Sie repräsentieren 150.000 Unternehmen in Hessen. Alle Unternehmensgruppen und Wirtschaftszweige sind vorhanden, von den Bauernverbänden über den Einzelhandel, den Maschinenbau bis hin zu den Privatbanken. Ich sage das, um deutlich zu machen, dass wir insbesondere kleine und mittlere Unternehmen in Hessen vertreten. Die hessische Wirtschaftsstruktur unterscheidet sich von der in Nordrhein-Westfalen oder anderen Ländern. Wir haben viele Kleinunternehmen, und deren Interessen vertreten wir.

Wir freuen uns, dass diese Anhörung stattfindet und möchten ausdrücklich den Entwurf der Regierungsfaktionen unterstützen. Es ist eine kluge Sache, die Grundgesetzregelung 1:1 in Hessen einzuführen. Das hat die vollständige Unterstützung der VhU.

Wir sind außerdem zuversichtlich, dass es unter bestimmten Voraussetzungen eine Zustimmung in der Bevölkerung geben kann: Wir müssen es schaffen, parteipolitische Erwägungen hintanzustellen und möglichst viele Fraktionen in diesem Hohen Haus zu einem gemeinsamen Gesetzentwurf zusammenzubringen. Die VhU appelliert an alle Fraktionen, Kompromissbereitschaft zu zeigen und das Miteinander in den Vordergrund zu stellen. Wir wissen, dass wir das leicht formulieren können, dass es für Sie sehr schwierig ist, aber Sie hätten unseren größten Respekt, wenn Sie es hinbekämen, dass möglichst viele Fraktionen – ideal wären drei oder vier – erklären: Wir machen es gemeinsam. – Sie haben klar gesagt, dass Sie es nicht wollen.

(Abg. Willi van Ooyen: Sie sind schon nah dran!)

– Ja, Sie haben schon gesagt, Sie wollen es nicht.

Wir brauchen die Schuldenbremse und eine Verfassungsänderung. Deswegen der Appell der VhU an den Hessischen Landtag: Machen Sie eine gemeinsame Initiative daraus, sodass wir ein breites Votum in der Bevölkerung erwarten dürfen.

Zwei inhaltliche Punkte noch: Aus unserer Sicht ist der Gesetzentwurf okay, aber er ist auch noch verbesserungswürdig. Wir freuen uns, dass die Fraktion der Sozialdemokraten den Vorschlag aufgegriffen hat und einen zeitlichen Abbaupfad bis 2020 nach dem Vorbild der Regelung auf der Bundesebene vorsieht.

Wenn wir feststellen, dass das strukturelle Defizit in gleichmäßigen Schritten abgebaut werden soll, dann, weil wir Angst haben, dass es in den nächsten Jahren zu veränderten politischen Konstellationen kommt, die dazu führen, dass wir das konkrete Ziel, nämlich das strukturelle Defizit abzubauen, nach hinten verschieben. Das Negativbeispiel aus Nordrhein-Westfalen ist aus unserer Sicht abschreckend. Dort wurde von heute auf morgen – nach einem politischen Richtungswechsel – eine massive Ausweitung der Neuverschuldung beschlossen. Davor warnen wir in Hessen. Wir halten es deswegen für richtig, eine weitere Selbstbindung des Parlaments zu beschließen, indem Sie, wie es auch der Rechnungshof angedeutet hat, zu einer schrittweisen zeitlichen Vorgabe kommen. Mit wenigen Worten: Das strukturelle Defizit soll in gleichmäßigen Schritten abgebaut werden.

Ein weiterer Gedanke zu der Fragestellung: Wie soll das strukturelle Defizit abgebaut werden? Klare Antwort aus Sicht der Unternehmerschaft: erstens durch die Erhöhung der Effizienz in der Erbringung öffentlicher Leistungen, zweitens durch die Senkung von Ausgaben im Landeshaushalt und drittens durch Einnahmeverbesserungen, und zwar in dieser Reihenfolge. Wir warnen ausdrücklich davor, bereits jetzt Druck aus dem Kessel zu

nehmen und Steuersatzerhöhungen, wie sie in den letzten Tagen in der Öffentlichkeit beispielsweise im Bereich der Grunderwerbssteuer oder der Wasserpreise gefordert wurden, vorzunehmen. Dazu ein klares Nein.

Wenn Sie den Standort in Hessen benachteiligen wollen, dann erhöhen Sie die Steuern. Wir empfehlen Ihnen, wenn Sie für den Erhalt von Arbeitsplätzen und Investitionen in Hessen sind: Packen Sie das Thema Steuersatzerhöhung und Steuerneueinführung nicht an.

Ein dritter abschließender Punkt: Bei der Fragestellung, wie hoch das konjunkturelle Defizit ist und wie hoch das strukturelle Defizit ist, empfehlen wir sicherlich auch gemeinsam mit der großen Mehrheit der Wissenschaft eine Regelbindung, die davon ausgeht, so ähnlich wie es das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung in Essen im Auftrag des Bundesfinanzministeriums dargestellt hat. Bereits in den vergangenen Jahren war das konjunkturell bedingte Defizit in Hessen sehr klein. Wir hatten in den Normaljahren von 2001 bis 2008 lediglich in drei Jahren, 2003 bis 2005, konjunkturell bedingte Defizite, die unter 200 Millionen Euro pro Jahr lagen, wohingegen in all diesen acht Jahren strukturell bedingte Defizite von ein bis zwei Milliarden Euro vorhanden waren. Das zeigt diese immense Aufgabenstellung, vor der die Landespolitik in Hessen steht.

Wir haben Angst, dass bisherige strukturelle Defizite umetikettiert werden in sogenannte konjunkturelle Defizite, die nachher angeblich zuzulassen seien. Deswegen auch hier: eine strenge Regelbindung. Wir appellieren daran, dass Sie an dem Verfahren so, wie es das RWI in Essen anwendet, festhalten und auch hier Schlupflöcher vermeiden. Danke schön und viel Glück.

(Beifall)

Vizepräsident **Lothar Quanz**: Vielen Dank, Herr Christmann. Meine Damen und Herren, nach meinen Unterlagen haben alle gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit gehabt, Stellung zu nehmen. Habe ich jemanden übersehen? Gibt es noch Wortmeldungen? – Das sehe ich nicht. Damit ist der erste Themenkomplex mit den finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen beraten. Gibt es Nachfragen seitens der Abgeordneten? – Herr Al-Wazir, bitte schön.

Abg. **Tarek Al-Wazir**: Ich richte meine Fragen nicht an alle, aber an etliche Anzuhörende. Erster Punkt. Herr Spieß, ich teile Ihre Skepsis, dass die Auswirkungen bei jeder Abstimmung immer allen klar sind. Das ist so. Ein Blick nach Kalifornien zeigt, dass dort erst mit Volksabstimmung ein absolutes Schuldenverbot beschlossen wurde, dann mit Volksabstimmung ein absolutes Verbot von Steuererhöhungen. Das Ergebnis war die Staatspleite. Da half auch kein Terminator mehr.

Erste Frage: Ich frage Sie, ob Sie auch aus Ihrer Sicht nicht durchaus den Unterschied zwischen einer Schuldenbremse und dem Gedanke sehen, dass die Volksabstimmung im Zweifel eine hilfreiche Sache sein könnte – ausdrücklich im Konjunktiv –, damit sich Leute damit beschäftigen, die sich sonst nicht damit beschäftigen würden, weil sie im Grundgesetz steht. Sie gilt so oder so.

Zweite Frage an den Kollegen Stefan Körzell. Lieber Stefan Körzell, das ist ein bisschen so wie Gewerkschaften und Arbeitgeber in Tarifverhandlungen. In guten Zeiten sagt die

Gewerkschaft: Die Lohnerhöhungen müssen sein, damit die Arbeitnehmer viel von dem zurückbekommen, was sie selbst erarbeitet haben. – In schlechten Zeiten sagt die Gewerkschaft: Lohnerhöhungen müssen sein, weil man die lahmende Binnennachfrage stärken muss. – Herr Christmann, gleichzeitig sagen Unternehmer oder Arbeitgeberverbände, in guten Zeiten dürfe man auf keinen Fall die Löhne erhöhen, weil das den Aufschwung abwürgen würde. In schlechten Zeiten sagen sie, jetzt dürfe man auf keinen Fall die Löhne erhöhen, weil dann der Aufschwung nicht käme. So arbeitet Ihr doch.

(Heiterkeit)

Deshalb frage ich Sie – und auch den DGB –, und das ist eine sehr ernsthafte Frage. Wir haben heute von allen gehört, dass konjunkturelle Verschuldung in Ordnung ist und strukturelle Verschuldung nicht: Welche Vorschläge hat der DGB, wie man die Schulden in guten Zeiten – Stichwort Binnenkonjunktur – ich kenne schon alle Sachen, die da kommen, wirklich zurückzahlt?

Meine nächste Frage richtet sich an Herrn Körzell, aber auch an Herrn Segbers. Es ist ja wahr, dass wir Steuersenkungen hatten und diese Steuersenkungen immer damit begründet wurden: Diese Steuersenkungen erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit. Diese erhöht wiederum die wirtschaftliche Leistung, und dann kommt mehr Geld rein. Das hat sich aber nicht als wahr erwiesen. Dieses Loch in der Zwischenphase füllen wir mit Schulden. Die ersten, die das in ihrer Regierungsverantwortung versucht haben, waren Margarete Thatcher und Ronald Reagan. Das Ergebnis ist bekannt. Könnte die Schuldenbremse nicht eine Möglichkeit sein, genau diesen Weg zu verstopfen? Um es sehr konkret zu machen: Wer sich die Äußerungen des Bundesfinanzministers und der Bundeskanzlerin in der letzten Woche angehört hat, sieht ziemlich genau, dass sie sagen: Steuersenkungen kommen nicht infrage. Die Frage lautet, ob sie sich gegenüber ihrem Koalitionspartner oder ihrer Schwesterpartei durchsetzen könnten, wenn es die Schuldenbremse nicht gäbe.

Herrn Segbers frage ich noch dazu, weil ich den Willi van Ooyen nicht fragen kann: Ist Ihnen bewusst, dass die KPD damals Art. 38 Hessische Verfassung abgelehnt hat, den Sie so lange und ausführlich zitiert haben? Ich sage das deshalb, weil sich die Frage stellt, wie man zu Verfassungsänderungen kommt und wie sie zu der Zeit, in der sie debattiert wurden, eigentlich diskutiert wurden.

Vorletzter Punkt an Herrn Himpele. Sie haben zu Recht gesagt, dass auf Grundlage der alten Verfassungsregelung dem Schuldenzuwachs auch Vermögenszuwachs gegenübersteht. Das ist theoretisch richtig. Praktisch haben wir gestern die Schlussbilanz des Landes Hessen zum 31.12.2009 auf den Tisch bekommen, die sagt, dass unsere Kreditmarktschulden 35 Milliarden Euro betragen und unser Anlagevermögen 24 Milliarden Euro. Man muss dazu sagen: Von diesem Vermögen wurde noch etliches vom Landgraf von Kassel durch den Verkauf von Landeskindern erwirtschaftet. Das steht, wenn wir ehrlich sind, der Schuldenaufnahme seit 1946 nicht positiv gegenüber. Sind Sie der Auffassung, dass sich, wenn man sich diese Zahlen nebeneinander anschaut, der bisherige Art. zur Begrenzung der Schuldenaufnahme oder Schuldenermöglichung wirklich bewährt hat?

Mein letzter Punkt richtet sich an den Kollegen Fried. Herr Fried, Sie haben gesagt, Sie hielten nichts von Einnahmeerhöhungen. Ich habe versucht, in meinem Hinterkopf alle hessischen Beispiele aus Ihrem Schwarzbuch, alle Reformvorschläge des Steuerzahlerbundes aus den letzten Jahren und alle Sparvorschläge des Steuerzahlerbundes zu-

sammenzurechnen. Ich bin niemals auf eine Summe von eineinhalb Milliarden Euro pro Jahr gekommen, obwohl das die durchschnittliche Schuldenaufnahme im Schnitt der letzten zehn Jahre war. Was machen wir denn dann?

Vizepräsident **Lothar Quanz**: Vielen Dank, Herr Al-Wazir. Meine Damen und Herren, ich erlaube mir, einen Vorschlag zu machen und eine Bitte zu äußern: Ich bitte darum, Fragen und Antworten möglichst knapp zu fassen, weil die Anhörung anderenfalls zeitlich aus dem Ruder läuft. Es gibt noch zwei Wortmeldungen. Ich schlage vor, nach diesen Wortmeldungen eine erste Antwortenrunde durchzuführen. Wenn Sie einverstanden sind, können wir so verfahren. Herr Dr. Wilken erhält das Wort.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken**: Ich versuche, mich kurz zu fassen. Eine Frage an den Herrn von den Unternehmerverbänden nach dem, was schriftlich vorgelegt worden ist. Im letzten Absatz Ihrer schriftlichen Stellungnahme – ein bisschen gestriifen von Ihnen in der mündlichen Stellungnahme – wird aufgefordert, Personal in Hessen weiter abzubauen. Ich verstehe das so, dass wir Dienstleistungen der öffentlichen Hand zurückfahren, gleichzeitig selbstverständlich keine Abgaben, Gebühren, Steuer oder so weiter erhöhen. Wie stellen Sie sich vor, wenn Sie das ernst meinen, wie ein Staat zu funktionieren hat?

Die genau umgekehrte Frage geht vor allen Dingen an die Vertreter der Kirchen, inklusive Herrn Segbers, auch wenn Sie nicht für die Diakonie hier sind. Sie alle haben betont, dass wir eine breite gesellschaftliche Debatte darüber brauchen, welchen Staat – ich verkürze das jetzt – wir haben wollen. Ist nach Ihrer Einschätzung eine solche breite gesellschaftliche Debatte bei den Zeitläufen, die die Landesregierung bis Ende März vorschlägt, überhaupt führbar?

Abg. **Dr. Andreas Jürgens**: Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Dr. Segbers. Ich bin dankbar für jeden, der auf die Inhalte der Hessischen Verfassung hinweist, weil es ein in der hessischen Politik weitgehend vergessenes Dokument ist. Hinsichtlich Art. 38 HV allerdings haben Sie nun gerade eine Vorschrift zitiert, deren normative Kraft seit 1949, seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, eigentlich erloschen ist. Art. 38 HV regelt, Sie haben es vorgelesen, was die Wirtschaft zu tun und zu lassen hat. Das ist ein Ansatz von Staats- und Planwirtschaft, der mit den Freiheitsrechten des Grundgesetzes nicht vereinbar ist.

Unabhängig davon, was Sie die normative Ausrichtung der Hessischen Verfassung nennen, frage ich Sie: Habe ich Sie richtig verstanden, dass das mit staatlichen Schulden besser wahrgenommen werden kann als ohne staatliche Schulden?

Meine zweite Frage lautet: Sie haben vor einer Entpolitisierung der Politik mit Blick auf die verschlossene Möglichkeit gewarnt, durch Schuldenmachen Handlungsfähigkeit zu erlangen. So habe ich das zumindest verstanden. Ist es nicht auch eine Einengung des Spielraums und damit eine Entpolitisierung der Politik, wenn von vornherein ein erheblicher Anteil und ein steigender Anteil der Einnahmen des Staates schon deswegen festgelegt ist, weil Zinsen und Tilgung bedient werden müssen an diejenigen, die mit Sicherheit nicht die Aufgaben wahrnehmen, die Sie im Hinblick auf die Hessische Verfassung für richtig halten?

Herr **Spieß**: Ja, Herr Al-Wazir, Sie haben recht. Ich gehe auch davon aus, dass im Endergebnis die Aufnahme der Schuldengrenze in die Hessische Verfassung einen gewissen Aufmerksamkeitsgrad erregen wird und damit die Öffentlichkeit gegebenenfalls darauf anspringen und Fragen nach dem Warum und Wieso stellen wird. Ich teile hier Ihre Auffassung.

Ich bin aber auch überzeugt, dass wir uns zu dem Zeitpunkt der Volksabstimmung eigentlich immer noch in dem Bereich der Trockenübungen befinden. Das heißt: Niemand wird der Bevölkerung konkret sagen können, was das für den einzelnen bedeutet. Es mag sein, dass die Problematik etwas stärker in den Fokus rutscht, aber es wird sich nicht die große Öffentlichkeit mit dieser Problematik vertieft befassen, weil die Problematik schwierig ist. Die Menschen erkennen gar nicht, dass die Schuldenbremse über das Grundgesetz derzeit schon existiert. Sie haben es nur noch nicht gemerkt. Sie ist doch da. Das, was wir in Hessen machen, ist das „doppelte Lottchen“, indem wir sie in die Hessische Verfassung hineinschreiben.

Das heißt: Eigentlich ist die Diskussion in einem gewissen Sinn über die Grundgesetzänderung schon „abgegessen“. Und dann sollen wir den Menschen erklären: Was bedeutet das für dich? Welche Bedeutung hat es, sie in die Hessische Verfassung aufzunehmen? Ich fürchte, letztlich werden wir daran scheitern, weil es vor allen Dingen, ehrlich gesagt – das kennen Sie aus den Diskussionen im Rundfunkrat –, schwierig sein wird, Menschen, die nicht ARD, sondern RTL „Bauer sucht Frau“ schauen, diese Problematik näher zu bringen.

Herr **Körzell**: Herr Abg. Al-Wazir, es ist nicht wie bei Tarifverhandlungen. Sie haben die Tarifverhandlungen der letzten Jahre verfolgt. Sie haben zumindest eines richtig gesagt: Die Arbeitgeber sagen im Aufschwung, das geht nicht, und sie sagen im Abschwung, das geht nicht. Wir haben ein Problem mit der Binnennachfrage. – Wir sagen auch, in der Bundesrepublik Deutschland gibt es in dieser Hinsicht eine falsche Entwicklung, die mitursächlich und ein Grund dafür ist, dass wir bei den Steuereinnahmen so liegen, wie wir liegen.

Lassen Sie mich etwas ergänzen. Sie haben gefragt, wie ausgeglichene Haushalte gestaltet werden sollen. Das ist heute Morgen von den Vertretern der Wissenschaft gesagt worden: Keynes kann man nicht nur in eine Richtung betreiben. – Wir als Gewerkschaften, das konnten Sie verfolgen, haben im letzten Jahr, als es um das hessische Konjunkturpaket ging, nie gesagt, dass wir dagegen sind, sondern wir haben gesagt: Das ist ein Nachholen von Fehlinvestitionen, die in den letzten Jahren nicht getätigt worden sind. Es ist natürlich wichtig zu schauen, wenn die Konjunktur anspringt und sich verstetigt, wo man jetzt Einnahmen generieren kann.

Aber welche gesellschaftliche Debatte haben wir denn? Ich habe gestern in der Zeitung gelesen, dass in der Perspektive für die nächsten drei Jahre bundesweit mit Mehreinnahmen von 60 Milliarden Euro gerechnet wird. Da wird in der Politik sofort diskutiert, den Steuerzahlern jährlich 3 Milliarden Euro zurückzugeben. Das ist eine falsche Entwicklung, die wir ablehnen.

(Zuruf: Die vertreten Sie doch!)

Es gibt Handlungen, das habe ich in meinem Vortrag auch gesagt, die begangen worden sind – sträflicherweise –, die zu Entlastungen bei einer Minigruppe von Hoteliers in

der Bundesrepublik Deutschland geführt haben, die aber verheerende Wirkungen für den hessischen Landeshaushalt haben. Es ist doch doppelzünftig, den Leuten zu erzählen, wir haben keine Staatseinnahmen mehr, wir müssen sparen, sparen, und dann nach Berlin zu fahren und mit dafür Sorge zu tragen, dass die nächsten Steuern gesenkt werden. Das ist kontraproduktiv. Sie haben auch unsere Unterstützung, dass das so nicht läuft.

Lassen Sie mich noch Folgendes erwähnen, was Sie zum Teil auch angesprochen haben. Es wird immer davon gesprochen, was für einen überbordenden Staat wir haben. Ich möchte nur sagen, dass die Personalstandsquote in der Bundesrepublik Deutschland, aber vor allem auch in Hessen gerade im Bereich der Bildung weit unter dem Durchschnitt liegt. Es ist nicht so, dass wir einen überbordenden Staat und Personalbestand haben, sondern eher in weiten Bereichen und vor allem in dem Bildungsbereich an der unteren Grenze sind. Deswegen sagen wir: Das muss finanziert werden, und zwar dann, wenn die Konjunktur wieder anspringt. Darüber muss sich Gedanken gemacht werden, und jetzt muss sich nicht darüber Gedanken gemacht werden, wie die nächste Steuersenkung finanziert wird. Dabei haben Sie die Gewerkschaften als Partner mit an Ihrer Seite.

Prof. **Dr. Segbers:** Drei Fragen – drei Antworten. Zunächst einmal: Ich kenne das Abstimmungsverhalten verschiedener Parteien und Gruppierungen zur Hessischen Verfassung nicht. Ich weiß nur, dass das Volk in einer Volksabstimmung dem zugestimmt hat. Es gibt eine breite Zustimmung dazu, abgesehen davon, welches Zeitkolorit wir ausmachen können. Darüber können wir ins Gespräch kommen, ob damit wirklich nur Planwirtschaft gemeint ist. Die zweite Frage wäre, ob die Verfassung eine bestimmte Wirtschaftsweise vorsieht. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf jeden Fall nicht.

Hier erkenne ich als Sozialethiker die normative Aussage des Art. 38 HV – deswegen habe ich ihn zitiert –, wonach die Wirtschaft in den Dienst des Gemeinwohls zu stellen ist: diese Gemeinwohlorientierung der Wirtschaft. Die Aufgabe der Politik ist, dafür zu sorgen, dass diese Orientierung in konkrete Politik umgesetzt wird, und zwar so, dass öffentliche Güter für diejenigen, die sie brauchen, bereitgestellt werden, weil öffentliche Güter immer so etwas wie die Konkretisierung sozialer Rechte auf soziale Sicherheit, auf einen ausgebauten Sozialstaat und entsprechende Dienstleistungen sind.

Ich habe es vorhin gesagt und möchte es noch einmal betonen: Bei aller Unstrittigkeit der Fachwissenschaftler im Detail waren sie sich in einem Punkt einig, dass die Schuldenbremse einen Abbau der Sozialstaatlichkeit hervorrufen wird. Darin bestand große Einigkeit. Deswegen brauchen wir eine Debatte darüber, ob wir das so wollen.

Ich komme auf die zweite Frage zu sprechen. Herr Abg. Dr. Wilken, Sie haben angesprochen, dass die Vertreter der Kirchen, zu denen ich mich jetzt zähle, gesagt haben, man brauche eine breite Debatte darüber, in welcher Gesellschaft wir leben wollen. Die Liga hat eine Formulierung gefunden, die ich teile, nämlich dieses Syndrom „Stuttgart 21“. Es könnte ja sein, dass man sich sogar durch eine Volksabstimmung eine vermeintliche Legitimität für eine Politik besorgt, und die Bürger die Ausgaben dann spüren, wenn die Gebühren für Friedhöfe, Krankenhäuser, Altenheime erhöht werden, welche Privatisierungen auch immer so zurückwirken, dass der Staat bestimmte Aufgaben nicht mehr allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stellt, sondern der Umbau zu

einem Gebührenstaat durch die Hintertür erreicht wird. Das ist ein anderer Staat als derjenige, den wir jetzt haben.

Die dritte Frage betrifft die Entpolitisierung der Politik. Herr Abg. Dr. Jürgens, das trifft natürlich nur insofern zu: Wenn man davon ausgeht, dass die jetzige schon bedingte Handlungsfähigkeit der Politik auch durch eine Politik der Steuersenkungen – wir haben heute Morgen gehört, wie viele Milliarden Euro durch eine solche Steuerpolitik dem Staat entzogen worden sind und er in der Tat jetzt in die Nähe kommt, nicht mehr in genügender Weise handlungsfähig zu sein – hervorgerufen worden ist, haben wir genau dasselbe vorweggenommen, was mit der Schuldenbremse passieren kann, nämlich dass sich der Staat entpolitisiert und genau in diese Rolle kommt, die Sie jetzt schon bedauern. Das heißt, wir brauchen eine Debatte darüber, wie die Wirtschaftskraft dieses Landes – um mit der Hessischen Verfassung zu sprechen – oder, um es klar zu sagen, wie wir Steuern generieren können, die dazu beitragen, die Dienstleistungen und Ausstattung der Öffentlichkeit mit öffentlichen Gütern herbeizuführen, damit der Staat nicht nur entpolitisiert dasteht, sondern politisch handlungsfähig ist. Das, was wir brauchen, ist ein handlungsfähiger Sozialstaat.

Herr **Himpele**: Herr Al-Wazir hat mich gefragt, ob sich der investitionsbezogene Staatsverschuldungsbegriff angesichts der Abschlussbilanz bewährt habe. Ich bin nach wie vor der Meinung, dass er sich bewährt hat. Ich würde sogar so weit gehen zu sagen: Die Gemeinschaftsaufgaben, die mit der Föderalismusreform I abgeschafft worden sind, und der investitionsbezogene Staatsverschuldungsbegriff, der mit der Föderalismusreform II abgeschafft worden ist, waren wesentliche Grundpfeiler des Ausbaus des Sozialstaats in den 70er Jahren und ein Ausbau des Sozialstaats, wie er in den 70er Jahren stattgefunden hat, ist mit dem Staatsverschuldungsrecht der Schuldenbremse nicht denkbar.

Zu der Frage, warum das Vermögen dann kleiner als die Schulden sei – ich habe mir das nicht im Detail angeschaut –, möchte ich eine ganz allgemeine Anmerkung machen, die sich auch bei der Schuldenbremse eingestellt hätte. In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Landes Hessen heißt es:

Die sich aus der Summe der eigenfinanzierten Investitionen ergebende Verfassungsgrenze für die Kreditaufnahme kann allerdings in keinem Jahr der Finanzplanung eingehalten werden.

Das soll heißen, es wurde genau nicht so gemacht, wie es ein investitionsbezogener Staatsverschuldungsbegriff verlangt hätte. Dazu sage ich und schließe an das an, was heute Morgen gesagt wurde: Das wäre Ihnen in der wirtschaftlichen Situation mit der Schuldenbremse auch passiert.

Eine zweite Anmerkung. Wenn ich es in der Kürze der Zeit richtig gesehen habe, sind die zukünftig zu zahlenden Pensionen in diesen Schulden enthalten. Daraus ergibt sich die Frage, welche Einnahmen dem entgegengestellt werden.

(Abg. Tarek Al-Wazir: Nur die Kreditmarktschulden! Wenn wir das dazurechnen, machen wir gleich das Licht aus!)

– Nur die Kreditmarktschulden. Okay.

(Zuruf: Das sind ja keine Schulden. Dann hätten wir bei den Rentenkassen auch nur Schulden. Das muss man einmal sagen!)

– Insofern ist es genau die Frage, welche Verschuldung gemacht wurde und wie sie sich darstellt. Wenn Sie es investitionsorientiert machen, stellen Sie fest: Die Definition von Investition ist genau so, dass Sachvermögen aufgebaut werden. Insofern ist es schon eine logische, definitorische Gleichheit, die in diesem Begriff der Staatsverschuldung steckt. Deswegen hat man ihn seinerzeit auch so gewählt.

Herr **Fried**: Herr Al-Wazir, Ihre Frage ist berechtigt. Ich finde es gut, dass Sie den Bund der Steuerzahler an dieser Stelle so fordern. Ein Abbau des strukturellen Defizits in Höhe von 1,5 Milliarden Euro ist ein hohes Ziel. Ich habe vorhin auch gesagt, dass das nicht von heute auf Morgen zu erreichen ist. Wir kennen die Charts des hessischen Finanzministers, der die Perspektiven der Haushaltsentwicklung aufgezeigt hat. Wenn ich eine Entwicklung herausgreifen darf: Da ist auf der einen Seite von einer maximal zulässigen Ausgabensteigerung von 0,7 % die Rede und auf der anderen Seite von einer durchschnittlichen Einnahmeentwicklung mit einem Wachstum von 3 %. Unter diesen Bedingungen kommt in der Variante 1 ein Haushaltsausgleich oder ein Abbau dieses strukturellen Defizits im Jahre 2018 zustande. Ich meine, es ist machbar.

Wir als Bund der Steuerzahler haben eine Liste von Einsparvorschlägen vorgelegt, die nicht auf Euro und Cent genau auf diese 1,5 Milliarden Euro kommen werden. Ich kann Ihnen aber verschiedene Punkte anführen, die wir als Schwerpunkte in diesem Konsolidierungskonzept sehen. Ich kann sie Ihnen im Detail vorlegen, aber ich möchte jetzt nur vier Punkte nennen: Zum einen ist die Pensionsreform notwendig, bei der es nicht nur darum geht, die Pension nach 67 Jahren einzuführen, was den Haushalt entlasten würde, sondern auch einen so genannten Nachhaltigkeitsfaktor, wie er in der gesetzlichen Rentenversicherung installiert ist.

Zum zweiten gibt es Möglichkeiten der Ausgabenkürzungen bei dem Thema der Mischfinanzierung, das vorhin bereits die Professoren angesprochen haben. Da sehen wir auch Kürzungsmöglichkeiten. Ich nenne beispielhaft Subventionsabbau und Verwaltungsstrukturreform. Wir setzen, wie ich vorhin schon kurz erwähnt habe, sehr viel auf die Haushaltsstrukturkommission, die eingesetzt wurde, um Effizienzreserven aufzuzeigen und einen Ranking-Vergleich anzustellen und zu zeigen, wo die Leistungsaufstellung in Hessen besonders teuer ist und wo angesetzt werden muss. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor. Ich kann Ihnen aber versichern, dass wir es begleiten und um unsere Vorschläge ergänzen werden.

Herr **Christmann**: Es ist richtig. Wenn man sich anschaut, wofür das Land Hessen sein Geld ausgibt, stellt man fest: Ein ganz großer Brocken sind die Personalausgaben. Deswegen ist es schon technisch-finanziell gar nicht anders möglich, wenn man das strukturelle Defizit reduzieren will, einen ganz wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung bei den Personalausgaben zu erbringen.

Zum Glück haben wir jetzt noch neun Jahre Zeit. In diesen neun Jahren besteht die Möglichkeit, in einer sehr sozialverträglichen, stetigen Art und Weise auch bei den Personalausgaben zu Rückführungen zu kommen. Das ist möglich. In den vergangenen Jahren gab es bereits deutliche Reduktionen im Bereich des Personals. Denken Sie beispielsweise an den Bereich des Straßen- und Verkehrswesens. Wir haben weiterhin eine

funktionierende Mobilität in Hessen, die mit erheblich weniger Personal im Bereich der HSVV bereitgestellt wird.

Wenn wir jetzt anfangen würden, einzelne Bereiche – gerade diesen großen Personalblock – herauszunehmen, dann können wir ausschließen, dass das wichtige Ziel der strukturellen Konsolidierung erreicht wird. Wir müssen es anpacken, und wir können über diesen langen Zeitraum auch bei den Personalausgaben sozialverträglich akzeptable Ausgabensenkungen erreichen.

Herr **Dr. Pax**: Kirchenleute kennen die Dimension der Ewigkeit. Das mag kirchliches Denken über Zeitläufe beeinflussen. Aber im Ernst: In unserer Stellungnahme war es weniger wichtig, über die Zeitläufe zu sprechen, sondern darüber, dass bis zur Volksabstimmung, wenn es dazu kommt – knappe Zeitläufe können es auch ermöglichen –, Ansagen gemacht werden müssen, wie die Aufgaben verändert werden sollen. Einiges hat Herr Prof. Dr. Segbers gerade angesprochen. Welche Dinge sind zu befürchten? Was ist zu erhoffen? Es ist der Wunsch, dass das bis zur Abstimmung geschieht. Ich betrachte diese Anhörung heute als Beginn einer Debatte, die sich in die Öffentlichkeit verbreitern wird. Daher ist unsere Erwartung, dass die Dinge angesprochen und die Argumente mit Blick auf die Abstimmung genannt werden.

Abg. **Sigrid Erfurth**: Ich habe eine Frage an die Vertreter der Kirchen, an Herrn Dr. Pax, Herrn Schwindt, und eine Frage an den Vertreter der hessischen Jugendverbände. Alle drei haben sehr deutlich gemacht, dass hohe Ängste bestehen, dass im Bereich des Sozialen große Abbaumaßnahmen befürchtet werden. Meine Frage, die sich daran anknüpft, ist: Was ist Ihre Erwartung oder Ihr Vorschlag, um diese Ängste und Befürchtungen auszuräumen? Wie würden Sie glauben, Menschen mitnehmen zu können, um sie auf diesem Weg zu bestärken und diese Ängste möglicherweise auszuräumen? Wie kann man es möglicherweise organisieren, dass Menschen sagen: Ja, das wäre ein Weg, den wir gehen könnten. Hätten Sie dazu Ideen oder Vorschläge?

Abg. **Gottfried Milde (Griesheim)**: Wir haben heute sehr ausführlich gehört, dass die ganzen Sozialverbände, DGB und Kirchen Sorge haben, dass die Schuldenbremse einseitig zulasten von Einsparungen im Sozialbereich geht, und dass ein gesellschaftlicher Dialog darüber gefordert wird, welche Einsparungen wir 2020 vornehmen.

Ich möchte Herrn Körzell als einen Vertreter der Gewerkschaften fragen: Können Sie erklären, was wir in den nächsten sechs Monaten – und wenn wir uns drei Jahre dafür Zeit nehmen würden, in den nächsten drei Jahren – ernsthaft mit der Bevölkerung diskutieren sollen, welche Einsparungen wir im Jahr 2020 vornehmen sollen?

Nach der Logik, die die Gewerkschaften und Sozialverbände heute hier vorgetragen haben, wonach die Schuldenbremse einseitig zulasten von Einsparungen geht, verstehe ich, nicht ganz, warum der Bund der Steuerzahler für die Schuldenbremse ist. Sie als Vertreter der Steuerzahler müssten umgekehrt Angst haben, dass, wenn die Schuldenbremse kommt, einseitig Steuererhöhungen die Folge sind. Was ist beim Bund der Steuerzahler als Interessenvertreter im Denken so anders als bei den Sozialverbänden?

Abg. **Norbert Schmitt:** Kollege Milde, vielleicht muss man anfügen, dass wir auch über Schritte zur Nullverschuldung – das ist Verfassungsauftrag – nachdenken müssen, wie sie konkretisiert wird. In der Verfassung oder, wie der Finanzminister heute in einem Art. vorgeschlagen hat, unterhalb der Verfassung, aber gesetzlich fixiert, um bis zum Jahr 2020 in Schritten zu der Nullverschuldung zu kommen. Das ist nur der Hinweis, worüber wir reden.

Herr Klemp von der Liga der Freien Wohlfahrtsverbände, Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme sehr intensiv zu dem ganzen Verfahren Stellung genommen und sich sehr skeptisch dazu geäußert, ob die zur Verfügung stehende Zeit überhaupt reicht, für das, was hier alles diskutiert wurde, einerseits zu werben, andererseits aber auch die Vorstellungen zu entwickeln.

Mein Eindruck war – mit Verlaub, Herr Koch von den Sportverbänden ist nicht mehr da – , die Vertreter der Jugendverbände finden es eigentlich ganz gut, aber „bei uns bitte nicht“. Formuliert wurde Tabu Vereine, Tabu Jugend, Tabu Kinder, Tabu Soziales, Tabu Bildung, außer den Bereichen der inneren Sicherheit, Wirtschaft – da ist noch nichts so richtig gekommen –, Verkehr und Justiz. Vielleicht sind sie vergessen worden. Vielleicht wird sich jetzt noch jemand finden, der sagt: Nur bei uns darf das nicht stattfinden.

Ich möchte Sie auf das Verfahren ansprechen. Welche Möglichkeiten sehen Sie, um die Diskussion über die Schuldenbremse und ihre Folgen aufzunehmen? Was müsste die Politik aus Ihrer Sicht noch erfüllen, damit es wirklich zu einem sinnvollen Diskurs kommt und damit es – den Zeitpunkt kenne ich nicht – entscheidungsreif wird?

Herr **Schwindt:** Zunächst muss man sagen, im Rahmen des konsiliaren Prozesses sind Fragen der Bewahrung der Schöpfung, des sozialen Friedens, der sozialen Gerechtigkeit immer Grundintentionen, christlich-sozialethische Reflexion, die in diesen Prozessen einzutragen sind.

Sie haben danach gefragt, wie das mit dem Abbau der Angst ist. Der Abbau der Angst ist bei uns Menschen eine komplexe Kiste. Deshalb berührt es viele Dimensionen unseres menschlichen Lebens. Eines ist auf jeden Fall notwendig, und daran haben wir heute Morgen erinnert, nämlich dass die Betroffenen ernst zu nehmen sind. Das heißt auch: Transparenz und Informationspflicht der politischen Entscheidungen müssen vorgelegt werden, finanzielle Folgen müssen benannt werden. Die damit verbundenen Verteilungswirkungen müssen öffentlich zumindest im Horizont transparent dargestellt werden. Die Auswirkungen auf grundlegende Ziele, die das Land in der Zukunft verfolgt, müssen in ihrer inhaltlichen und materiellen Dimension dargestellt und präsent gemacht werden. Das ist eine Aufgabe der Politik, im Kontext des Diskurses einer Gesellschaft, die darüber mitreden muss, weil sie betroffen ist.

Herr **Dr. Pax:** In Fortsetzung dessen, was der Kollege gesagt hat, möchte ich darauf hinweisen: Ich finde es wichtig, dass es in der Debatte, die vor uns liegt – es ist ja offenkundig, dass etliche Änderungen eintreten werden, wenn wir mit dem Geld anders umgehen wollen und müssen –, faire Prozesse gibt, was die Beteiligung angeht, und dem Volk klar gemacht wird, dass es gerecht zugehen soll. Es sollte verständlich gemacht werden: Wenn dem einen genommen wird und andere dazu bekommen, sollte es als gerecht wahrgenommen werden. – Das kann man kommunizieren und deutlich machen, in vielen Bereichen gibt es Leistungen, von denen Menschen profitieren, Bildung hin

oder her, was man da verbessern kann. Man sollte deutlich darauf hinweisen, dass wir so etwas haben und dass es viele in Anspruch nehmen. Vielleicht gehört dazu, wie ich sagen möchte, auch eine Mentalitätsentwicklung, zu der wir Kirchen beitragen können, nämlich wertschätzen zu können, was der Staat vielen Menschen ermöglicht. Solche Dinge finde ich für die vor uns liegende Debatte ganz hilfreich.

Herr **Schulke**: Ich kann ganz gut daran anschließen, weil das in eine ähnliche Richtung geht. Natürlich stütze ich das und sage: Wir werden nicht jeden Menschen erreichen, sich mit der Thematik der Schuldenbremse tief gehend zu beschäftigen und zu einem tief gehenden Urteil zu kommen. Das wird bei jungen Menschen genauso sein.

Ich glaube aber, dass man gerade von den Jugendverbänden, der Jugendarbeit und von ehrenamtlich Engagierten eine hohe Bereitschaft erwarten kann – und sie auch zu erwarten ist –, sich tatsächlich damit auseinanderzusetzen. Das ist das eine. Wir sind bereit mitzuhelfen, damit dieses Thema ausgewogen diskutiert wird.

Ich habe heute Mittag davon gesprochen, dass es keine einheitliche Position gibt und dass es Ängste gibt. Diese Ängste und Befürchtungen kommen irgendwoher. Ich glaube, dass sie sich zu einem großen Teil aus der Wahrnehmung speisen, sich als Jugendarbeiter oder als Jugendverbandsvertreter nicht entsprechend vertreten zu können, wie das vielleicht andere Gruppen können. Daher ist es umso wichtiger, politischerseits Einfluss bzw. Rücksicht darauf zu nehmen und sich dieser Auseinandersetzung zu stellen. Ich denke, heute hätte man keinen Jugendverbandsvertreter unbedingt in die Diskussion hineingebracht, was diese finanzwirtschaftlichen Grundlagen angeht. Aber man kann das sicherlich herunterbrechen und deutlich machen, welche Punkte dort eine Rolle spielen. Das Ganze fair und ernsthaft zu tun, ist wichtig.

Herr **Körzell**: Herr Milde, ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie die Frage angesprochen haben, was wir mit den Menschen ein halbes Jahr oder drei Jahre lang diskutieren sollen.

(Abg. Gottfried Milde (Griesheim): Was in zehn Jahren sein wird!)

– Ja, was in zehn Jahren sein wird. Ich sage Ihnen, wie man es auf keinen Fall machen sollte. Ich habe am 9. September einen Brief von Herrn Dr. Christian Wagner und von Herrn Florian Rentsch, den Fraktionsvorsitzenden der FDP und der CDU, bekommen, in dem sie darauf hingewiesen haben, dass sie diese Gesetzgebungsvorhaben machen wollen. Sie seien der Überzeugung, mit allen gesellschaftlichen Interessenverbänden ins Gespräch kommen zu müssen und zu wollen. Ihre beiden Büros würden sich in den nächsten Tagen an mein Büro wenden, um darüber zu reden, wie wir das Thema Schuldenbremse gemeinsam begehen. Ich kann Ihnen versichern: Mein Büro war immer besetzt. Möglicherweise ist den beiden Herren die Telefonnummer abhanden gekommen. Aber wenn Sie in diesen Zeitläufen – vom Brief bis zum ersten Telefonkontakt – planen, dann müsste man nicht bis 2020, sondern bis 2030 reden, wenn schon die erste Kontaktaufnahme mit gesellschaftlichen Gruppen nicht funktioniert, die Sie einbinden wollen.

Was wollen wir mit den Menschen diskutieren? – Das ist die Angst, die hier auch bei den Kirchen umgegangen ist. Niemand weiß, wie Sie es am Ende umsetzen wollen. Das verweigern Sie im Moment auch mit der Vorlage der Ausführungsgesetze. Wenn wir hier

sagen: „Jubel, Trubel, jetzt machen wir das auch in Hessen, wir treffen einen gesellschaftlichen Konsens über das Parlament hinaus, in dem sich alle gesellschaftlichen Gruppen, die kommunale Familie und die Wissenschaft einig sind“, dann gebe ich Ihnen Brief und Siegel darauf, dass uns anschließend Gesetze präsentiert werden, die unsere Kolleginnen und Kollegen nicht haben wollen.

Die machen im Moment folgende Erfahrung. Wir reden von mehr Netto vom Brutto. Dann kommen sie nach Hause und müssen höhere Gebühren bezahlen. Das ist mehr Netto vom Brutto. Das ist die Angst, die wir haben. Wir haben noch sehr gut in Erinnerung – ich weiß nicht, wie das bei Ihnen ist –, was wir 2003 mit der Operation „Sichere Zukunft“, wie Sie es nennen, erlebt haben. Sie wissen, wir haben explizit einen anderen Namen dafür. Schon damals haben Sie versucht, entsprechende Eingriffe zu machen. Die Einschätzung, inwieweit das getragen hat, überlasse ich Ihnen.

Das ist die Erfahrung, wie Sie damals mit den gesellschaftlichen Gruppen, mit den Kirchen, mit den Jugendverbänden, mit den Gewerkschaften, mit den Frauenhäusern, mit der Jugendberufshilfe und selbst mit Ihrer Fraktion umgegangen sind. Ihre eigenen Kabinettskollegen wussten nicht, über welche Einsparungen sie anschließend mit abstimmen sollen, und sie mussten hier nur noch den Finger heben. Das ist die Erfahrung, die die hessische Gesellschaft und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit der Offenheit in der Debatte darüber gemacht haben, was eingespart werden soll.

Diese Erfahrung – das kann ich Ihnen sagen – ist bei uns noch nicht weg. Wir haben Angst. Wenn wir Ihnen hier jetzt sagen: „Super, die Gewerkschaften machen mit“, erleben wir einen Aufflieger, wie Sie ihn erlebt haben, als Sie abstimmen mussten, was damals von drei Leuten im Kabinett beschlossen worden ist. Das mute ich unseren Mitgliedern nicht zu.

Ich danke Ihnen für den Hinweis. Ich habe in den letzten Wochen auch vernommen, dass Herr Dr. Wagner und Herr Rentsch gelobt haben, dass sich endlich eine wichtige gesellschaftliche Gruppe wie der hessische Steuerzahlerbund zur Schuldenbremse bekennt. Herr Fried, in der Nacht habe ich mir Ihre Internetseite angeguckt. Wenn der hessische Steuerzahlerbund mit 20.000 Mitgliedern eine relevante Gruppe in der hessischen Gesellschaft ist, dann ist es an Ihnen zu bewerten, welche relevante Gruppe die hessischen Gewerkschaften mit 480.000 Mitgliedern ist. Das möchte ich Ihnen nicht in den Mund legen. Das müssen Sie selbst mit sich ausmachen. Aber so wird das verdreht. Wir als Gewerkschaften haben keine Lust darauf.

Unsere Erfahrungen 2003 sind so erbärmlich gewesen. Das sind Verletzungen, die bei den Beschäftigten bis heute und darüber hinausgehen. Wir haben kein Vertrauen auch nach der Debatte, wonach hier anschließend etwas umgesetzt werden soll, zu dem wir sagen können: Das tragen wir mit.

(Zuruf: Nur Polemik! – Gegenruf: Er ist weisel!)

Herr **Fried**: Herr Milde, Sie haben mich gefragt, was ich von dem Gedanken von Herrn Körzell halte. Im Rahmen einer Anhörung steht es mir nicht zu, die Gedanken und die Argumente eines anderen Anzuhörenden zu bewerten, was ich nicht machen werde.

Ihre Frage zielte darauf hin, welche Interessen der Steuerzahler im Raum stehen. Die Interessen der Steuerzahler sind, dass die Haushalte ausgeglichen werden, um die

nächsten Generationen nicht über Gebühr zu belasten. Das Interesse der Steuerzahler ist mit Sicherheit auch, dass wirtschaftlich und sparsam mit dem Geld der Steuerzahler, das sie dem Staat anvertrauen, umgegangen wird. Das ist übrigens ein Verfassungsgrundsatz.

Herr **Klemp**: Herr Schmitt, ich glaube, ich habe Sie richtig verstanden, dass Sie mir nicht unterstellt haben, wir hätten vom Tabu für Sozialerstattungen gesprochen.

(Abg. Norbert Schmitt: Nein!)

- Okay. Uns liegt daran, mit Ihnen – ich meine konkret mit den Fraktionen, mit den betroffenen Ministerien – über die mittelfristige Planung zu sprechen, wo Sie Einsparungen vornehmen wollen. Wir sind bereit, Dinge mit zu tragen. Nur wollen wir im bewährten Können wissen, in welchem Gesamtkontext sie stehen. Das heißt, wie sind welche anderen Bereiche, außer den Sozialbudgets, betroffen? Welche Vorstellungen bestehen dazu, und welche Zeiträume haben Sie sich vorgestellt?

Wir haben einige Überlegungen im Bereich Effizienzsteigerung und Standards. Wir sind bereit, über einiges zu sprechen. Nur ist unser Anteil am Landeshaushalt nicht besonders groß. Also wird das auch nicht sehr wirksam sein. Nutzen Sie uns doch als Verbände der Freien Wohlfahrtspflege mit einer durchaus großen Klientel, um Stimmung oder Meinung zu machen und damit die Vertretbarkeit einer Haushaltskonsolidierung herbeizuführen. Wir sind skeptisch. Die Schuldenbremse als ein abstraktes Instrument ist etwas Tolles. Da wird jeder sagen: Ja, muss ich zu Hause auch machen. Machen wir es auch im Landeshaushalt! Aber irgendwann wird gefragt werden – darauf werden wir in der Debatte Wert darauf legen: Wo soll konkret – und zwar beginnend mit dem nächsten Haushalt 2012, der zu diskutieren ist – etwas passieren, nicht erst in 2020?

Dazu sind wir bereit. Wir haben in der Vergangenheit dazu schon Gespräche geführt. Es ist nicht so, dass wir dem Hessischen Landtag und der Hessischen Landesregierung nicht zutrauen, einen solchen Diskurs zu führen. Wenn wir uns jetzt in der politischen Debatte auf die Frage konzentrieren, die Schuldenbremse in die Verfassung aufzunehmen oder nicht, verkürzen Sie das Ganze. Es wird – Desaster ist ein großes Wort – eine große Enttäuschung geben, weil Sie nicht den Effekt in der Öffentlichkeit erzielen werden, den wir alle brauchen, um zur Konsolidierung und zum Schuldenabbau zu kommen.

Abg. **Gottfried Milde (Griesheim)**: Auf die Aussage von Herrn Körzell möchte ich nur ganz kurz eingehen und anschließend dazu eine Frage an Herrn Christmann stellen.

Herr Körzell, wir wollen selbstverständlich einen Dialog darüber führen. Das ist nicht die Frage. Ich habe Herrn Fried vom Steuerzahlerbund bewusst angesprochen, weil offensichtlich beim Bund der Steuerzahler ein größeres Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Staates besteht, wonach am Ende eben nicht einseitige Steuererhöhungen erfolgen oder andere Dinge im Vordergrund stehen, die die Menschen belasten, so dass das, wie bei Ihnen die Befürchtung besteht, einseitig zulasten der Sozialleistungen geht.

Ich sage: Was in zehn Jahren sein wird, wie sich Steuerentwicklungen ergeben werden, welche Aufgaben der Staat in zehn Jahren haben wird, können wir heute gar nicht sehen. Ich halte es für unehrlich, wenn wir heute den Bürgern sagen, einen bestimmten Bereich in zehn Jahren zu kürzen oder die Steuern in einem bestimmten Bereich zu er-

höhen. Das ist nicht fair. Wir wollen einen Grundkonsens darüber, dass sich die Politik damit auseinandersetzen muss, nicht mehr Geld auszugeben, als sie einnimmt. Das hat Flanken auf beiden Seiten.

Herr Nagel, weil Sie immer so nett dazu nicken oder den Kopf schütteln, möchte ich sagen: Die Ausgabenzuwächse, die wir in den letzten Jahren in Hessen hatten, sind zu einem ganz überwiegenden Teil immer in Bildung geflossen. Insofern wäre ich dankbar dafür gewesen, wenn das hier auch einmal festgestellt worden wäre.

Ich stelle die Frage an Herrn Christmann von der VhU. Ist die VhU der Auffassung, dass man bei der Frage des Einhaltens einer Schuldenbremse sehr einseitig nur die eine oder andere Seite berücksichtigen sollte?

Vizepräsident **Lothar Quanz**: Jetzt geht die Fragerunde offensichtlich noch weiter. Herr Schmitt, bitte.

(Abg. Frank-Peter Kaufmann: Herr Vorsitzender, wie lange wollen wir noch sprechen? Sollen wir alle Fragen behandeln? Wir sollten uns jetzt einmal disziplinieren!)

- Meine Achtung vor den Abgeordneten reicht so weit, dass ich davon ausgehe, alle wissen, was heute Nachmittag Sinn dieser Veranstaltung ist. So lange ein Fragebedürfnis vorliegt, werde ich von mir aus die Frage nicht abwürgen. Jeder kennt die Uhr. Jeder weiß, dass die Sachverständigen bereits anwesend sind. Daher appelliere ich noch einmal an die Disziplin sowohl der Fragenden als auch der Antwortenden. Aber es obliegt mir doch nicht, von mir aus zu sagen: Ihr dürft nicht mehr fragen. – Das ist Selbstdisziplin, die ich an dieser Stelle durchaus anmahne.

Abg. **Norbert Schmitt**: Ich habe eine kurze Frage. Es sind Fragen der Bildung, der Generationengerechtigkeit und deren Auswirkungen angesprochen worden. Meine Frage richtet sich an die GEW, die im schriftlichen Teil eine andere Einschätzung formuliert hat. Herr Nagel, ich bitte Sie, Ihre Auffassung zu genau dieser Frage Ihre zu schildern, was Generationengerechtigkeit bedeutet.

Herr **Körzell**: Herr Abg. Milde, ich gebe Ihnen folgende Antwort. Ich gehe davon aus, dass sich der Steuerzahlerbund darauf verlassen kann, wenn er für die Schuldenbremse ist, dass sich, wenn mehr Steuereinnahmen kommen sollten und sich die Situation bessert, in der Politik immer wieder Leute finden – das habe ich auch in meinem Eingangstatement und in der Beantwortung gesagt –, die um weitere Steuersenkungen kämpfen werden. Der Steuerzahlerbund kann sicher sein, dass das erledigt wird – ob das jetzt von der Union oder von der FDP kommt, sei einmal dahin gestellt.

Wie gesagt, wir wollen die Einnahmen haben. Hier hat niemand gesagt, dass wir einen überbordenden verschuldeten Staat haben wollen. Ich habe ganz deutlich gemacht, wir wollen die Einnahmeseite generieren. Die muss man beachten. Da sind wir mit dem Steuerzahlerbund, dessen Vereinsinteresse anders angelegt ist als das der deutschen Gewerkschaften, absolut weit auseinander.

Herr **Christmann**: Selbstverständlich können es nur viele kleine Schritte sein, die ausgewogen sein müssen. Wir müssen auf die soziale Balance bei diesen Konsolidierungsschritten achten. Ich glaube, dass es in allen Bundesländern, die in den verschiedenen Jahren Konsolidierungsschritte gegangen sind, unabhängig, in welcher Konjunkturphase sie waren und von welchen Parteien sie regiert wurden, versucht wurde und zu einem Großteil auch gelungen ist. Denken wir beispielsweise an das Land Bayern, das es in einem achtjährigen Zyklus geschafft hat, bei der strukturellen Verschuldung in den letzten 15 Jahren bis auf die Null herunterzukommen.

Das ist möglich. Ich möchte das Wörtchen „möglich“ nutzen, um zu sagen, es wird in dieser Diskussion viel zu viel über das Wollen gesprochen. Sie sagen zu Recht, Sie wollen Einnahmen haben. Aber die Frage ist, welche Einnahmen der Staat erzielen kann. Wer erwirtschaftet die Einnahmen? – Es sind doch unsere Unternehmen gemeinschaftlich von Gewerkschafts- und Unternehmenseite. Es sind Tausende von Unternehmen, Selbständige genauso wie Kapitalgesellschaften. Diese erwirtschaften den Wohlstand, der besteuert werden kann. Wenn wir nicht zur Kenntnis nehmen, dass zunächst etwas erwirtschaftet werden muss, um nachher eine staatliche Einnahme zu erzielen, aus der heraus gute Infrastruktur, gute Bildung, soziale Netze aufrechterhalten werden können, machen wir einen ganz entscheidenden Denkfehler.

Ich appelliere an uns alle: Wenn wir in den nächsten zehn Jahren über diese schwierige Frage reden, wie und wo gekürzt werden soll, lassen Sie uns immer darauf achten, dass Hessen weiterhin ein attraktiver Innovationsstandort und ein attraktiver Produktionsstandort ist.

Die Steuererhöhung der Bundesregierung im Bereich der Strom- und Energiesteuer hat doch in den letzten Wochen ausdrücklich gezeigt, wo die Gefahren liegen. Es ist ein schleichender Prozess, dass die Investitionen nicht mehr bei uns stattfinden, sondern in das Ausland verlagert werden. Da ist ökologisch nichts gewonnen und da ist auch bei der Beschäftigung nichts gewonnen. Vor allen Dingen – zu unserem Thema – ist auf der Einnahmeseite nichts gewonnen. Wir müssen die Betriebe hier halten. Das muss unser Anliegen sein. Das ist die Restriktion, die wir genauso zu berücksichtigen haben wie die soziale Ausgewogenheit bei den öffentlich Beschäftigten. Beides ist zu beachten. Nur wer beides beachtet, wird auch Erfolg haben.

Vizepräsident **Lothar Quanz**: Danke, Herr Christmann. Als Nächstes wurde Herr Nagel zu den Bildungsausgaben angesprochen. Das könnte ein langer Nachmittag werden. Ich bitte auch hier um Kürze. Herr Nagel.

Herr **Nagel**: Natürlich könnte das ein langer Nachmittag werden, denn wenn wir über die Erfahrungen und die Realität sprechen, besteht eine hohe Diskrepanz. Es ist notwendig, vieles richtigzustellen. Ich werde mich auf einige wesentliche Punkte konzentrieren.

Ich sage ganz deutlich: Generationengerechtigkeit fängt beim Recht auf gute Bildung an. Diese Facette ist in der ganzen Debatte völlig ausgeblendet worden. Die Realität in den Schulen haben Sie, Herr Abg. Milde, angesprochen, wie viel Sie getan haben. Statistik der Kultusministerkonferenz von 2008 – Sie können sich jetzt nicht darauf berufen, das sei irgendeine Vorgängerregierung gewesen – kommen in Hessen auf Tausend Schülerinnen und Schüler 55 Lehrkräfte. Hessen ist Nummer eins, allerdings von hinten.

Wenn man internationale Vergleiche sieht, kommen in Island auf Tausend Schülerinnen und Schüler 110 Personen Personal. Das ist eine reale Befürchtung, und ich antworte auf die Frage: Dies ist nicht generationengerecht. Wenn hier von den Befürwortern der Schuldenbremse argumentiert wird, man müsse das Personal noch weiter einschränken, ist für uns klar, wohin diese Debatte führt: nicht zu einer Generationengerechtigkeit, sondern zu einer Verschärfung der Verteilungsgerechtigkeit auf Kosten von Generationen.

Vizepräsident **Lothar Quanz**: Danke, Herr Nagel. Jetzt mache ich es ganz schnell. Es gibt keine weiteren Wortmeldungen, und ich kann zu dem zweiten großen Themenkomplex mit den rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse überleiten. Dazu sind Sachverständige eingeladen. Sie stehen jetzt bereit, uns entsprechende Statements zu liefern. Herr Prof. Dr. Pünder erhält zuerst das Wort.

Prof. **Dr. Pünder**: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Für Jacob Burckhardt war die Staatsverschuldung des 19. Jahrhunderts das große jammervolle Haupttridikul. Das Vermögen künftiger Generationen vorweg zu verschleudern, beweise einen herzlosen Hochmut als wesentlichen Charakterzug.

Wenn man den gigantischen Schuldenberg dieser Tage beurteilt, muss man vor der viel gescholtenen politischen Klasse, die die Schuldenbremse beschlossen hat, seinen Hut ziehen. Ich möchte etwas Wasser in den Wein der Diskussion vom heutigen Morgen gießen. Ob die Schuldenbremse besteht oder nicht, dieser Käse ist gegessen. Diese Entscheidung ist getroffen durch eine Verfassungsänderung des Grundgesetzes. In Art. 109 Abs. 3 Satz 1 heißt es ausdrücklich: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

Es gibt in zwei Konstellationen Ausnahmemöglichkeiten. Die Frage ist nur noch, ob das Land Hessen von diesen Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch macht oder nicht. Eine andere Alternative gibt es nicht.

Der Entwurf der CDU und der FDP lehnt sich weitgehend an die Vorgaben des Grundgesetzes an. Das ist auch zu begrüßen. Nach Art. 141 Abs. 1 des Entwurfs soll der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sein. Dies entspricht einer zwingenden grundgesetzlichen Vorgabe. Jede andere Regelung wäre unwirksam, da nach Art. 31 Grundgesetz Bundesrecht entgegenstehendes Landesrecht bricht.

Diese Regelung ist schon bemerkenswert, weil nicht mehr Investitionen auf Kredit finanziert werden können. Das alte Bundesrecht zumindest sah eine andere Regelung vor. Ob diese Regelung konzeptionell falsch war oder nicht, daran habe ich meine Zweifel. Nun haben wir aber bundesverfassungsrechtlich eine andere Lage. Die investitionsorientierte Verschuldung ist nicht mehr zugelassen. Daran muss sich auch das Land Hessen halten.

Zweitens sieht der Entwurf vor, dass die Staatsverschuldung nach wie vor als konjunkturpolitisches Gestaltungsmittel akzeptiert wird. Das ist in Ordnung, zumal in der bundesrechtlichen Regelung ausdrücklich normiert wird, dass die Auswirkungen aus dem Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Das heißt, dass über die Zeit hinweg die Kreditaufnahme im konjunkturellen Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden.

Wie das umzusetzen ist, ist eine andere, eine sehr kompliziert zu beantwortende Frage. Der Bund hat in Art. 115 Grundgesetz eine sehr komplizierte Regelung getroffen. Darauf können wir wahrscheinlich später in der Diskussion eingehen. Konzeptionell aber ist diese Regelung in Ordnung.

Drittens soll es – wie es das Grundgesetz auch vorsieht – eine Ausnahmeregelung zugunsten von Notsituationen geben. Dagegen ist nichts einzuwenden, zumal die Verpflichtung zur Rückführung der Verschuldung ausdrücklich normiert werden sollte.

Selbstverständlich muss die Handlungsfähigkeit des Staates zur Bewältigung von Krisen gewährleistet sein. Allerdings zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass eine restriktive Handhabung dieser Klausel und eine strenge juristische Kontrolle angebracht sind. Ob das Bundesverfassungsgericht die Kontrolle streng genug ausgeübt hat – daran habe ich so meine Zweifel –, steht dahin, weil es jetzt eine neue Regelung gibt. Jedenfalls muss das streng kontrolliert werden.

Die Frage wurde aufgeworfen, ein Abschwung im regelmäßigen Auf und Ab der Konjunktur rechtfertige die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel nicht. Dafür sei diese Konjunkturkomponente da. Zyklische Konjunkturverläufe sind keine außergewöhnlichen Ereignisse. Anderes mag gelten für ganz extreme Krisensituationen, wie wir sie seit 2008 erlebt haben.

Die SPD-Fraktion folgte den Regelungen der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion weitgehend, will aber darüber hinausgehen. Leider Gottes muss ich feststellen, dass da, jedenfalls wie ich es sehe, bundesrechtliche Grenzen gesetzt sind. Gemäß Art. 141 Abs. 1 Satz 2 soll die Landesregierung für ausreichende Einnahmen Sorge tragen. In der Begründung des Entwurfs heißt es, dass damit das vorrangige Gebot einer angemessenen Finanzierung der Aufgaben des Landes zu verankern ist. So weit damit gemeint ist, dass die Verwirklichung der genannten Ziele Vorrang vor dem Staatsschuldenrecht haben sollen, ist das bundesverfassungsrechtlich nicht haltbar. Art. 109 Abs. 3 GG gibt zwingend vor, welche Spielräume die Länder bei der Kreditaufnahme haben. Diese grundgesetzlichen Regelungen sind gegenüber landesgesetzlichen Regelungen vorrangig. Es gilt: Bundesrecht bricht Landesrecht.

Zudem soll festgelegt werden, dass von dem Grundsatz, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, weiter abgewichen kann, sofern Kredite zum Ausgleich einer befristeten Anpassung an strukturelle Ausgabensituationen notwendig sind. Die SPD-Fraktion will dem Land dadurch die Aufnahme zusätzlicher Kredite ermöglichen. Auch dies ist wieder mit den grundgesetzlichen Vorgaben nicht vereinbar. Welche Ausnahmemöglichkeiten es gibt, gibt das Grundgesetz vor. Das Land Hessen kann daran nichts ändern.

Nun steht hier eine Verfassungsänderung an, die mit dem Volk diskutiert werden muss. Das Volk muss zustimmen. Das ist ein richtig anspruchsvolles Vorhaben – darüber bin ich erst recht nach der Diskussion heute Vormittag sicher –, fast so anspruchsvoll wie die Ratifizierung der EU-Verträge, vielleicht nicht ganz so schwierig. Man mag in der Diskussion an David Ricardo denken, für den die öffentliche Verschuldung eine der furchtbarsten Geißel war, die jemals zum Unglück eines Volkes erfunden worden ist. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Prof. **Dr. Wieland:** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Da ich eine schriftliche Stellungnahme abgegeben habe, möchte ich mich im Mündlichen auf fünf Punkte beschränken.

Der erste Punkt. Ihr Vorhaben ist mutig. Sie sind zwar durch die Bundesverfassung gehalten, so etwas wie eine Schuldenbremse in Ihr Recht zu übernehmen und die Ausnahmeregelungen dafür zu bestimmen. Wenn man aber auf die bisherigen Bemühungen des Verfassungsrechts blickt, die Staatsverschuldung zu begrenzen, kann man nicht überoptimistisch sein, was die Steuerungskraft des Rechts angeht. Die 1,72 Billionen Euro Staatsschulden, die wir gegenwärtig haben, sind unter einer, verfassungsrechtlichen Schuldenbremse nicht, aber Schuldenbegrenzungsregelung erfolgt. Es ist also aus der Sicht des Verfassungsrechtlers ein mutiges Vorhaben.

Der zweite Punkt. Auch das möchte ich an dieser Stelle einmal sagen: Das Recht kann insoweit nur einen Rahmen bilden. Wie man Haushalte ausgleicht, wo man Prioritäten setzt, ist letztlich eine politische Entscheidung. Das ist Aufgabe des Parlaments. Sie brauchen nicht bis 2020 zu warten, um diese Aufgaben anzugehen. Sie können früher anfangen. Sie sollten auch früher anfangen. Darum scheint es mir sinnvoll, wenn man die Regelung schon bis 2020 aufschiebt – was Ihre Nachfolgerinnen und Nachfolger wesentlich mehr bindet –, darauf hinzuwirken, dass die Verschuldung von Anfang an in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird. Das ist in der Bundesverfassung vorsichtshalber nicht enthalten.

Mein dritter Punkt. Die Einbindung in die gesamte Verfassung scheint mir ganz wesentlich zu sein. Sie können jetzt nicht dadurch, dass Sie Art. 141 ändern, der Hessischen Verfassung insgesamt einen anderen Charakter geben. Die Hessische Verfassung ist insbesondere geprägt durch ihre Staatsziele. Diese Staatsziele bleiben auch weiterhin Aufgabe des Staates. Sie müssen vom Parlament beachtet und verwirklicht werden. Deshalb erscheint es mir sinnvoll, wie in dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion vorgeschlagen, darauf hinzuweisen, dass diese Staatsziele auch künftig unter Beachtung des Gebots des Haushaltsausgleichs bindend sind. Aber es beugt insoweit dem Missverständnis vor, dass jetzt gewissermaßen die Staatsschuldenregelung die Obernorm ist und im Übrigen Staatsziele keinerlei Verpflichtungswirkung mehr für das Parlament entfalten. Ich würde Ihnen zu einer solchen Regelung raten.

Mein vierter Punkt betrifft die Kommunalfinanzen. Auch da besteht, wie man sehen muss, die Gefahr einer Verdrängung. Das Land hat nur sehr eingeschränkte Autonomiemöglichkeiten im Haushaltsbereich. Ihre Einnahmen werden im Wesentlichen bestimmt durch die Steuergesetze des Bundes, die Ausgaben ganz erheblich durch Sozialgesetze des Bundes. Das heißt, es muss verhindert werden, dass, weil das Land insoweit durch bundesgesetzliche Regelungen weithin in seinem Handlungsspielraum begrenzt ist, letztlich eine Haushaltssanierung zulasten der Ausstattung der Kommunen mit den notwendigen Finanzen erfolgt. Ich empfehle Ihnen, das in die Verfassung aufzunehmen, um auch auf Verfassungsebene sicherzustellen, dass der Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung nicht der Staatsschuldenregelung zum Opfer fallen darf.

Mein letzter Punkt betrifft Art. 141 Abs. 5 in dem Vorschlag, den die SPD-Fraktion vorgelegt hat. Die Frage lautet: Ist das Land von Verfassungs wegen berechtigt, in Situationen, in denen durch Vorgaben des Bundes der Haushaltsausgleich, wie er in der Verfassung vorgesehen ist, faktisch kaum möglich ist, weil der Bund entweder die Steuern erheblich senkt oder die Ausgaben plötzlich erhöht, Kredite aufzunehmen?

Ich vertrete die Auffassung, dass das Land seine Verfassungsautonomie hier durchaus selbstbewusst ausüben kann. Das Land ist selbst Verfassungsgeber und verfassungsändernder Gesetzgeber. Dass der Bund hier so weit eingreift, ist unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten nicht ganz unbedenklich, in der Bundesverfassung so etwas zu regeln. Aber der Bund hat die außergewöhnliche Notsituation vorgesehen, die dadurch gekennzeichnet ist, dass das Land auf deren Entstehen keinen Einfluss hat und dass die Finanzlage erheblich betroffen wird. Natürlich ist das Land, wenn der Bund seine Steuergesetze so ändert, dass die Einnahmen des Landes wegbrechen, und/oder seine Ausgabengesetze so ändert, dass die Ausgaben erhöht werden müssen, in einer Notsituation.

Ich sehe nicht, warum man zwischen dem Land und den Banken unterscheiden müsste, die unterstützt werden müssen. Ich halte die Regelung, die im Änderungsvorschlag entsprechend dem Beispiel vorgeschlagen wird, wie es auch in Rheinland-Pfalz gehandhabt wird, für durchaus mit dem Bundesverfassungsrecht vereinbar. Ich frage mich: Was wollen Sie sonst in einer Situation machen, in der Ihnen der Bund praktisch durch seine Vorgaben – sei es im Steuerrecht, sei es im Ausgabenrecht – einen Ausgleich des Haushalts nicht ermöglicht? Sie könnten sich dann nur auf überverfassungsrechtliches Notrecht berufen. Hier scheint es mir sinnvoll, auch diese Situation, die nicht völlig ausgeschlossen ist, in der Verfassung zu regeln.

Prof. **Dr. Koriath:** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir haben heute Morgen gehört: Öffentliche Kredite sind nicht von vornherein schlecht oder gut. Dem würde ich ohne weiteres zustimmen. Nur habe ich den Eindruck, dass es eine Diskussion ist, die gegenwärtig wenig bedeutsam ist und fast ein bisschen akademisch anmutet. Denn wir sind in einer Situation, in der neue Kredite im Großen und Ganzen – in guten oder schlechten Jahren mag sich das ein wenig verschieben – dazu dienen, die Zinsen der aufgelaufenen Kredite zu bedienen, also keine neuen Handlungsspielräume des Staates herzustellen. In der Situation ist es meiner Auffassung nach wenig sinnvoll, über die Grundsatzfrage „gute oder schlechte Kredite?“ nachzudenken.

Damit ist meine These eins verbunden. Wir brauchen unbedingt einen Kurswechsel in der Finanzpolitik. Wie der aussieht, ist letztlich eine Frage der politischen Gestaltung. Da gibt das Recht auch relativ wenig vor. Das muss politisch diskutiert und entschieden werden. Auf eines allerdings wird es ganz sicherlich hinauslaufen – egal, wie man es dreht oder wendet –: Angesichts der aufgelaufenen expliziten wie auch der impliziten Staatsverschuldung wird es, von allen anderen Stellschrauben einmal abgesehen, nötig sein, über Restriktionen auf der Ausgabenseite nachzudenken. Das muss man in der gegenwärtigen Situation ins Auge fassen. Das ist das Unangenehmste, was die Bürger und die Politik ins Auge fassen können. Aber wir müssen es offensichtlich tun. Das ist der Dreh- und Angelpunkt im politischen Bereich, bevor man überhaupt über die Frage nachdenkt, wie es mit den Rechtsregeln über die staatliche Kreditaufnahme ist. Das ist meine These eins: Im Kern stehen wir vor einer politischen Aufgabe.

These zwei. Gelegentlich kann man hören, die alten Schuldenregelungen, vor allen Dingen die goldene Regel mit den Ausnahmetatbeständen, hätten so etwas wie einen Persilschein für die ausufernde Staatsverschuldung ausgestellt. Mitnichten. Die alten Regelungen waren durchaus streng. Das Problem war, dass Politik und Wähler die Persilscheine ausgestellt haben oder, anders gewendet: Die geltenden normativen Anforderungen des Staatsschuldenrechts sind 40 Jahre lang nicht beachtet worden.

Was lernt man daraus? Eine Ursache kann sein, dass die Regeln falsch konstruiert waren, sodass man sie überhaupt nicht einhalten konnte. Das liegt eher fern. Ich meine, man muss daraus lernen, dass die konkrete Gestaltung einer Schuldenregel, wie man sie auch nennt – Schuldenbremse oder was auch immer –, eher das Sekundäre ist. Primär – jetzt bin ich wieder bei dem ersten Punkt – kommt es darauf an, den politischen Willen zu entwickeln, das geltende Recht jeweils einhalten zu wollen. Deswegen glaube ich nicht, dass das lange Nachdenken über rechtliche Veränderungen der Schuldenregelungen im Sinne einer Schuldenbremse das Problem schon löst. Das Problem beginnt erst, wenn man neues Recht verankert.

These drei. Es zeigt sich, dass die neuen Art. 109 GG und Art. 115 GG mit den neuen Schuldenregeln für den Bund, einschließlich der Vorgaben, strikte Vorgaben für die Länder, und Vorgaben, die der Ausgestaltungsmöglichkeit unterliegen, unendlich kompliziert sind, sehr viel mehr Auslegungsmöglichkeiten enthalten als das bisherige Recht, das davon schon nicht frei war, und – das scheint mir noch wichtiger zu sein – Strategien eröffnet, die ich als legale Umgehungsmöglichkeiten umschreiben würde.

Wenn Sie sich etwa das Kompendium zur Umsetzung der neuen Schuldenregeln auf Bundesebene anschauen, das das Bundesministerium der Finanzen inzwischen herausgegeben hat, können Sie eigentlich nur staunen. Da gibt es so viel Unbestimmtes, das ausgefüllt werden muss. Wenn Sie sich dann weiter anschauen, wie etwa die Finanzpolitik des Bundes 2010 und die Finanzplanung für die weiteren Jahre verlaufen, können eigentlich nur Alarmglocken schrillen, weil man den Eindruck hat, hier baut sich etwas auf, das sich rechtlich im Rahmen der neuen Schuldenregeln hält, aber im Sinne einer Begrenzung der Neuverschuldung nicht sinnvoll sein kann.

Das führt zu meinen Thesen eins „Es kommt auf den politischen Willen an“ und These zwei „Die rechtliche Ausgestaltung der Schuldenregeln ist das Sekundäre“ zurück. Das würde ich gern flankieren mit einem kurzen Blick auf Europa. Nachdem die Maastricht-Kriterien auf europäischer Ebene eingeführt wurden, ging das Schuldenmachen erst richtig los. Jetzt haben wir die Situation, dass kaum ein Mitgliedland der Euro-Zone die Stabilitätskriterien einhält. Dafür gibt es immer gute Gründe. Klar, für das Aufnehmen von Schulden gibt es immer gute Gründe. Aber Schuldenbremsen zu betätigen heißt eben, keine Schulden aufzunehmen und das politisch zu verantworten, obwohl es gute Gründe gibt. Das ist das Allerschwierigste, was es gibt. Das muss gemacht werden. Das ist keine Frage des Rechtes. Ich sage es noch einmal. Sehen Sie es mir bitte nach, dass ich ständig auf demselben Punkt herumtrampele. Das ist eine politische Gestaltungsaufgabe, die auf Landesebene von Ihnen, von den Landesparlamentariern, zu treffen und letztlich auch zu verantworten ist.

These vier. Wie sieht es mit dem Landesrecht aus nach der Einführung der Art. 109 GG und Art. 115 GG? Ein Punkt ist klar. Das ist häufig genug angesprochen worden. Darüber gibt es nichts zu diskutieren. Die so genannte strukturelle Verschuldung – was das ist, unterliegt an den Rändern durchaus der kreativen Gestaltung – ist den Ländern ab 2020 verschlossen. Daran gibt es nichts zu deuteln. Da gibt es nichts auszugestalten. Das ist eine Entscheidung, die in der Bundesverfassung mit Wirkung für die Länder angelegt ist. Die Länder wollten dies. Jedenfalls die überwiegende Mehrheit der Länder hat im Bundesrat zugestimmt.

Daraus ergibt sich noch etwas Weiteres. Die Überlegungen auf Landesebene, man könne darüber reflektieren, ob ein plötzliches Absacken der Steuereinnahmen – wobei die Steuergesetze vom Bund gestaltet werden – unter Umständen eine Ausnahmever-

schuldung ermöglicht, ist mit Sinn und Zweck des so genannten strukturellen Verschuldungsverbotes nicht vereinbar. Denn im Sinne der neuen Art. 109 GG und Art. 115 GG ist ein plötzliches Absacken der Steuereinnahmen auf Landesebene eine Situation, die sich nicht der Kontrolle des Staates entzieht, sondern vom Staat mitgestaltet ist. Wenn sich in dieser Situation ein Landeshaushalt verschulden will, ist das im Sinne der neuen Schuldenregeln strukturelle Verschuldung. Das wird ab 2020 nach der verbindlichen Vorgabe des Bundesrechtes nicht mehr gehen. Das Landesrecht muss gar nichts machen. Das strukturelle Verschuldungsverbot gilt ab 2020. Natürlich kann man das deklaratorisch in der Landesverfassung festschreiben.

Ausnahmetatbestände für die bekannten Notsituationen, unvorhergesehene Notfälle, die sich aber der Kontrolle des Staates entziehen müssen – Steuerpolitik ist staatlich gestaltet und nicht etwas, was sich der Kontrolle des Staates, auch nicht des Landes entzieht –, können von den Ländern in Anspruch genommen werden, wenn es dafür rechtliche Regelungen gibt. Sie müssen nicht in der Landesverfassung stehen. Es ist durchaus möglich, dass die einfache Rechtsordnung des Landes – etwa die Landeshaushaltsordnung – solche Regelungen enthält. Das, was Sie vorhaben, ist eine Mischung aus beidem, dass eine grundlegende Entscheidung in die Verfassung hinein soll, die Einzelheiten aber im Gesetz ausgestaltet werden sollen. Das kann man so machen. Es kann auch eine ganze Menge Vorteile bieten, eine solche Arbeitsteilung zwischen Verfassung und Gesetz einzuführen.

Sie müssen sich nur über eines im Klaren sein, wenn Sie diesen Weg gehen. Die Landeshaushaltsordnung, die die Ausnahmetatbestände im Einzelnen ausgestaltet, steht im gleichen Rang wie jedes einfache jährliche Haushaltsgesetz. Nach dem Grundsatz, dass das spätere Gesetz dem früheren vorgeht, wäre es möglich, durch das einfache Haushaltsgesetz, wenn man nicht aufpasst, die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung über die Inanspruchnahme, das Ausnutzen der ausnahmsweisen Verschuldung auszuhebeln. Darüber muss man sich im Klaren sein. Das führt dann wieder zu dem Punkt zurück, wonach Konsolidieren und Einsparen und auf Schulden Verzichten im Kern eine politische Aufgabe ist, die getroffen und verantwortet werden muss.

Letzte These, These fünf. Wie sieht es mit den Kommunen aus? 2020 – die Länder haben es so gewollt – ist es durch ihr Mehrheitsvotum im Bundesrat mit der Einnahmeautonomie der Länder vorbei, es sei denn, es tut sich in der Zwischenzeit etwas, und sei es, dass die neuen Schuldenregelungen von Art. 109 GG und Art. 115 GG auf Bundesebene noch einmal überdacht werden. Ich persönlich halte sie – das möchte ich aber nicht näher erläutern, das können Sie in meiner Stellungnahme nachlesen – für systematisch missglückt. Also sei es, dass diese neuen Schuldenregeln noch einmal überdacht werden, oder sei es so, dass etwa die Länder neue Rechte auf der Seite der Einnahmeautonomie erhalten. Durch eine Änderung des Grundgesetzes könnte man das bewerkstelligen. Das würde aber andere Probleme aufwerfen.

Wenn dies alles nicht eintritt, stellen Sie sich darauf ein, dass Sie als Landesparlament im Jahre 2020 nur noch sparen können und nur noch die Möglichkeit haben, über Ausgaben im Rahmen feststehender Einnahmen zu entscheiden. Das muss nicht unbedingt schlecht sein, aber es ist eine starke Beschränkung der Haushaltsautonomie des Landes. Die Länder wollten das, wie gesagt. Sie haben den neuen grundgesetzlichen Regelungen zugestimmt.

Das hat natürlich Folgewirkungen. Denn wenn die Bewegungsfreiheit eingeengt ist, wenn nach oben hin sozusagen die Verfassung drückt, versucht man, sich an anderen

Ecken oder nach unten hin zu den Kommunen Bewegungsraum zu verschaffen. Entlastungsstrategien zulasten der Kommunen können provoziert sein. Man sollte darüber nachdenken, wie man so etwas vermeiden kann.

Die neuen Schuldenregeln gelten nicht unmittelbar für die Kommunen. Art. 109 GG bindet die Landeshaushalte, nicht aber die kommunalen Haushalte. Ich persönlich würde allerdings dafür plädieren, schon im Wege der Verfassungskonstruktion des Art. 109 GG bei der Ermittlung des zulässigen Defizites auf Landesebene die kommunalen Defizite jedenfalls rechnerisch mit einzubeziehen. Bei der Entstehung des Art. 109 GG hat das der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene mit der Begründung abgelehnt, das würde unerfüllbare Informationsanforderungen an den Landeshaushaltsgesetzgeber stellen. Das Argument leuchtet mir nicht ein. Solche Informationsanforderungen könnten durchaus erfüllt werden.

Wenn man sich nicht dazu entschließen kann, zum Schutz der Gemeinden deren Defizite rechnerisch in das Defizit des Landes einzubeziehen und damit den Anreiz des Landes zu vermindern, Defizite auf die Kommunen zu verlagern, sollte man zumindest darauf verweisen, dass auf europäischer Ebene das Defizit der Kommunen bei der Frage nach Sanktionen für Defizithaftungen gegenüber der europäischen Ebene einberechnet wird. Da findet eine Einbeziehung statt. Warum dann eigentlich nicht auch auf nationaler Ebene?

Außerdem ist darauf hinzuweisen: Völlig unabhängig von der Ausgestaltung der Schuldenregeln auf Landesebene gelten die landesverfassungsrechtlichen Garantien zum Schutz der kommunalen Finanzausstattungen. In Hessen sind das vor allen Dingen Art. 136 Abs. 5, die allgemeine Finanzgarantie, und Absatz 6, das Konnexitätsprinzip. Wer sich die Rechtsprechung der meisten Landesverfassungsgerichte in den letzten Jahren angeschaut hat, stellt fest, dass diese beiden Garantien, die sich in verschiedenen Formulierungen in praktisch allen Landesverfassungen finden, den Kommunen insgesamt mehr Steine als Brot gegeben haben. Es würde sich also empfehlen, wenn neue Schuldenregeln in die Landesverfassung eingefügt werden, einmal verschärft darüber nachzudenken, ob nicht eine deutlicher gefasste Finanzgarantie zugunsten der Kommunen in die Landesverfassung *uno acto*, im gleichen Akt der Verfassungsänderung, aufgenommen werden sollte.

Prof. **Dr. Reimer**: Herr Präsident! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Zunächst ein Wort vorweg zu dem juristischen Sinn und Zweck einer Schuldenbremse. Daraus ergeben sich dann drei weitere konkrete Punkte.

Sinn und Zweck einer Schuldenbremse sind aus rechtswissenschaftlicher Sicht gar nicht in erster Linie allgemeine Fragen der Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft oder gar einer politisch gefühlten Generationengerechtigkeit, sondern zunächst die nüchterne Erkenntnis des Haushaltsrechtlers, dass sich der Schuldendienst, also der Zinsaufwand der öffentlichen Hand, durch die in der Vergangenheit akkumulierte Gesamtverschuldung heute schon, etwa wenn Sie auf das Land Hessen schauen, in einer Größenordnung zwischen eineinhalb und zwei Milliarden Euro pro Jahr bewegen. Das ist Geld, das nicht an die Armen geht.

Kurze Randbemerkung. Es ist so: Von der Staatsverschuldung profitieren diejenigen, die dem Staat in der Vergangenheit Geld leihen konnten, weil sie selbst die Mittel dazu ha-

ben. Das sind staatlich gebundene Einnahmen, die gewissermaßen als eine Art Anti-Einkommensteuerprogression allgemein gelesen werden.

Insofern haben Sie etwas Großes vor, wenn Sie jetzt das Projekt Schuldenbremse in die Hand nehmen. Das genau ist ein wirksames Mittel gegen diese im Grunde antisoziale Komponente einer Staatsschuldenpolitik. Sie sichern damit zugleich die Demokratie von morgen. Wenn die Demokratie Gestaltungsspielraum des Landtags bedeutet, heißt das, durch eine Schuldenbremse erhöhen Sie den Ausgabenspielraum, weil Sie im Haushalt der nächsten Legislaturperioden weniger gebundene Ausgaben haben. Das ist statisch.

Wenn Sie das dynamisieren und ein bisschen den Blick auf Griechenland, Irland und Portugal richten, ist für den Juristen ein dritter Punkt klar. Durch die Schuldenbegrenzung soll vor allem und in erster Linie verhindert werden, dass es irgendwann eine Art Kollaps im Bereich der Gesamtverschuldung gibt. Diesen Kollaps im Fall eines deutschen Bundeslandes kann im Grunde niemand mehr auffangen. Bei Griechenland scheint es noch zu gehen, vielleicht bei Irland und Portugal. In Hessen wäre das dann wohl ausgeschlossen. Insofern ist die Schuldenbremse die einzige und vielleicht letzte Vorkehrung gegen eine Staateninsolvenz positiv gewendet. Sie erhöhen Ihren eigenen Gestaltungsspielraum, weil sich das Rating einer Gebietskörperschaft, die sich heute autonom eine Schuldenbremse auferlegt, schlagartig erhöht. Das haben wir im Bund gesehen. Das Rating der Bundesrepublik Deutschland ist deswegen so hoch, weil es seit August 2009 die Schuldenbremse des Art. 109 GG und des Art. 115 GG gibt.

Daraus ergeben sich drei konkrete Punkte zu den Sachfragen, über die die Kollegen heute Morgen und auch heute Nachmittag gesprochen haben.

Erste Frage. Welche Haushalte werden von Rechts wegen durch die Schuldenbremse gebunden? – Natürlich der Haushalt des Landes selbst. Ich meine wie Herr Prof. Dr. Koriath, auch die Kommunen werden durch die Schuldenbremse gebunden. Art. 109 Abs. 3 GG spricht zwar nur von Bund und Ländern. Herr Prof. Dr. Koriath, In der Tat gibt es diese missverständliche Formulierung in der Gesetzesbegründung, auf die Sie zutreffend hingewiesen haben. In der Haushaltsverfassung des Grundgesetzes ist es aber so, dass überall da, wo das Wort Länder verwendet wird, auch deren Teilgliederungen, also die Kommunen, mit gemeint sind. Das ist ein Unterschied zu Art. 105 GG, Art. 106 GG, Art. 107 GG, also zur Steuerverfassung. In der Haushaltsverfassung ist das durchgehend so: Die Länder sind mediatisiert. Das bedeutet konkret, dass die Schuldenbremse, die der Bund den Ländern ohnehin vorgibt, 0 % pro Jahr für die Länder, einschließlich der Kommunen beträgt.

Jetzt ist es an Ihnen zu sagen, wie das innerhalb des Landes verteilt werden soll, ob es heißt, 0 % beim Land und 0 % bei den Kommunen, oder kommunale Verschuldung bleibt zugelassen. Das müsste das Land dann aber durch Gewinne in gleicher Höhe ausgleichen. Oder man müsste es umgekehrt machen: Die Kommunen müssen die Gewinne erwirtschaften, damit sich das Land noch ein bisschen verschulden kann.

(Zuruf: Wir vermuten Letzteres! – Heiterkeit)

Meine Damen und Herren, das sind aus verfassungsrechtlicher Sicht drei Wege, über die Sie entscheiden müssen.

Zu der Frage, welche Haushalte gebunden sind, gehört die Frage der Bindung der Schattenhaushalte und der Nebenhaushalte. Auch diese Frage ist durch das Grundgesetz bereits determiniert. Art. 143d Abs. 1 GG – eine ganz versteckte Übergangs- und Schlussvorschrift – lässt erkennen, dass die Neuverschuldung in die Schattenhaushalte hinein ab dem 1. Januar 2011 nicht mehr möglich sein soll. Das gilt nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder, jedenfalls für dann neu gegründete Nebenhaushalte. Wie das mit den alten Nebenhaushalten ist, muss man separat diskutieren. Dazu reicht mir jetzt die Zeit nicht.

Mein zweiter Punkt, Kreditbegriff. Wir haben schon im Bund und ebenso bei den Vorschlägen, die hier auf dem Tisch liegen, die Schwierigkeit, dass der Kreditbegriff im Grunde genommen noch dem alten Kassenrecht entnommen ist. Kredite sind Geldzuflüsse aus Darlehensaufnahmen. Das ist sehr eng. Weder sale-and-lease-back-Konstruktionen noch etwa Bürgschaften noch Verpflichtungsermächtigungen oder künftige Lasten für Pensionen sind von diesem Kreditbegriff de constitutione lata erfasst. Sie könnten das anders machen. Der Spielraum des Landes ist hier so, dass Sie auch andere Kredite oder andere Verpflichtungen, Verpflichtungsermächtigungen, Eventualverbindlichkeiten als diejenigen, die Art. 109 GG vorgibt, in die landesrechtliche Schuldenbremse einbeziehen könnten. Diesen Spielraum haben Sie.

Dritter Punkt, Ausnahmetatbestände. Herr Prof. Dr. Koriath hat vollkommen zutreffend gesagt, dass der Spielraum für andere Ausnahmetatbestände als diejenigen, die in Art. 109 GG enthalten sind – Naturkatastrophe, außergewöhnliche Notsituation und Konjunkturdelle –, nicht besteht. Es gibt insbesondere im Grundgesetz keine sozusagen dritte Ausnahmekategorie namens Kommunen. Das muss man wohl so sagen. Ich würde davor warnen, Art. 137 Hessische Verfassung als eine Art Tischlein-deck-dich aus den Gründen zu sehen, die ich vorhin genannt habe. Weil die Kommunen mit den Ländern zusammengerechnet werden, gilt für diese Einheit aus Ländern und Kommunen die strikte 0%-Grenze. Unter diesem Diktat, wenn Sie so wollen, stehen alle landesrechtlichen Gewährleistungen, auch Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung.

Ein vierter und letzter Punkt, über den wir heute noch gar nicht gesprochen und von dem wir noch nichts gehört haben: Wie wollen Sie die Schuldenbremse institutionell absichern? – Aus rechtlicher Sicht scheint eines klar zu sein. Wenn es nicht zu einer Verfassungsänderung kommt, dann gilt Art. 109 Abs. 3 GG für Hessen unmittelbar. Danach wäre ein Landeshaushalt, der gegen das bundesrechtliche Neuverschuldungsverbot verstößt, durch eine abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht zu überprüfen und notfalls für bundesverfassungswidrig zu erklären. Sie hätten die Möglichkeit, sich diese Kontrolle gewissermaßen ins Haus zu holen, die Kontrollierbarkeit, die Justitiabilität der Schuldenbremse von der Bundesebene herunterzuholen und sie im Land zu verankern.

Der Vorschlag über die Verfassungsänderung, den Entwurf eines neuen Art. 141, führt dazu, dass die primäre Jurisdiktion beim Staatsgerichtshof liegt. Ich möchte ergänzend darauf hinweisen, dass das nur gilt, wenn es zur Verfassungsänderung kommt. Alles, was nur im einfachen Recht verankert ist, wird dann nicht mehr der Jurisdiktion des Staatsgerichtshofs unterliegen, sondern – das ist klar – etwa die Tilgungsregelungen, die nur in der Landeshaushaltsordnung verankert sind, selbst in einem landesrechtlichen Haushaltsgrundsatzgesetz, wären vor dem Staatsgerichtshof nicht mehr zu überprüfen. Sie können daneben auch andere Institutionen mit der Kontrolle beauftragen – den Landesrechnungshof, vielleicht das Statistische Landesamt. Das sind Möglichkeiten, die Sie ebenfalls haben.

Abg. **Günter Schork:** Ich habe zwei Fragen. Eine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wieland. Sie haben vorhin über die Ausnahmeregelungen gesprochen und insbesondere die Frage aufgeworfen, ob man nicht eine Regelung braucht, wenn der Bund entweder durch Steuersenkungen oder durch Ausgabensteigerungen dem Land Lasten aufbürdet. Die konkrete Frage lautet: Wie stellen Sie sich vor, das zu regeln und zu handhaben, wenn nahezu jede Gesetzgebung in diesem Bereich der Mitwirkungspflicht des Bundesrates und damit der Länder unterliegt? Schließt die Mitwirkung des Landes Hessen im Bundesrat den Ausnahmetatbestand aus? Ist das Abstimmungsverhalten des Landes Hessen in einer einzelnen Frage gegebenenfalls ein Entscheidungskriterium? Wie wollen Sie die Abgrenzung machen zwischen vom Bund veranlasst, aber von den Ländern über den Bundesrat mitbewirkt?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Koriath. Ich gebe Ihnen völlig Recht, wenn Sie sagen, die bisherige Schuldenregelung im Grundgesetz sei zu schwach ausgestaltet gewesen. Nach meinem Dafürhalten liegt das daran, dass eine einfache Erklärung bei der Einbringung des Bundeshaushaltes, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes liege vor, ausgereicht hat, um höhere Schulden aufzunehmen, als Investitionen vorgesehen war.

Wenn wir uns darüber einig sind, dass das eine zu schwache Regelung ist, impliziert das doch, dass wir bei der Schuldenbremse, die wir installieren wollen, wesentlich schärfere Regelungen haben müssten. Jetzt diskutieren wir die Frage, wer die Störung des konjunkturellen Gleichgewichtes feststellt. Ich bitte Sie konkret aufzuzeigen, welche Möglichkeiten Sie sehen, eine Regelung zu finden, die es uns – der Politik, den Parlamenten – nicht mehr so leicht macht, wie es bei der alten Schuldenregelung war.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Ich möchte unmittelbar an das anschließen, was Herr Prof. Dr. Reimer ganz zum Schluss gesagt hat. Eine eigene Verfassungsbestimmung in Hessen würde gegebenenfalls den Normenkontrollweg zum Staatsgerichtshof und nicht zum Bundesverfassungsgericht eröffnen. Angesichts der Art und Weise, wie unser Staatsgerichtshof durch Mehrheitsentscheidung des Landtags mit der Mehrheit seiner Mitglieder besetzt wird, ist es für eine Opposition nicht unbedingt zwingend attraktiv, diesen Weg gut zu finden. Daher frage ich: Wenn der Staatsgerichtshof in einem solchen Verfahren über eigene Verfassungsregelungen etwas entschieden hätte, wäre eine weitere Instanz über das Bundesverfassungsgericht denkbar oder ausgeschlossen? Das könnte eine nicht unrelevante Frage hinsichtlich der Attraktivität einer eigenen Verfassungsregelung hier in Hessen sein.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich möchte gern aus meiner Sicht systematisch vorgehen. Alle Sachverständigen haben angesprochen, was ich auf die Formulierung bringen möchte: Ist die Schuldenbremse auf Bundesebene, wie Herr Prof. Dr. Wieland eben formuliert hat, eine Obernorm, die über der Hessischen Verfassung und über den Staatszielen steht? Ich bitte Sie, dazu Stellung zu nehmen.

Das impliziert die Frage, die Sie alle angesprochen haben. Wenn es tatsächlich eine Norm ist, die wir vor die Klammer ziehen müssen, dann könnte das aus meiner Sicht unmittelbare Folgen für Art. 137 und damit für die kommunale Absicherung haben. Es könnte Auswirkungen haben. Wir haben in Hessen eine schöne Formulierung in Art. 59 HV, in dem die Schulmittelfreiheit und die Lernmittelfreiheit formuliert worden sind, die möglicherweise unter der Vorgabe dann auch nicht mehr erfüllbar wäre.

Mir geht es um die Fragen: Was geht vor? Was hat Vorrang? Wie sind die Staatsziele in der Hessischen Verfassung, die zum Teil sogar unmittelbar finanziell definiert sind? Dies betrifft die Kommunen, denen eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen Mitteln bereitzustellen ist, und die Schule. Pflege und Schutz der Landschaft sind ein bisschen abstrakter formuliert. In welche Systematik kommen wir durch die neue Regelung auf Bundesebene?

Prof. **Dr. Wieland:** Herr Abg. Schork, ich habe mich auf den Vorschlag der SPD-Fraktion bezogen. Da steht: dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation. – Wenn das Land im Bundesrat zugestimmt hat, ist ihm wohl zurechenbar, was passiert. Ich könnte mir aber vorstellen, dass es Situationen gibt, in denen das Land nicht zustimmt, weil es aus eigenen Haushaltsgründen entweder eine Steuersenkung oder eine Ausgabensteigerung vermeiden möchte. Dann ist es dem Land nicht zurechenbar. Dass die anderen Länder das anders sehen, sagt ja nichts zur Willensbildung hier im Lande, sondern dann kann das Land in eine Situation kommen, in der die Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat Einnahmensenkungen oder Ausgabensteigerungen beschließt, auf die das Land keinen Einfluss hat und die es dem Land praktisch unmöglich machen könnten, jetzt sofort seinen Haushalt auszugleichen. Für so eine Situation würde ich verfassungsrechtliche Vorsorge treffen.

Prof. **Dr. Koriath:** Über die alte Schuldenregelung können wir jetzt noch lange sprechen, nur gilt sie nicht mehr. Das ist verschüttete Milch. Ich glaube, dass im Ansatz die ökonomische Rationalität der alten Schuldenregelung besser war. Sie hatte natürlich auch Schwächen, auf die Sie hingewiesen haben, auch wenn sicherlich die einfache Erklärung reichte, es liege eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor. Es gab aber bei der alten Schuldenregelung Probleme, die man hätte beheben können. Das wäre eine Alternative zum Nachdenken darüber gewesen, ein völlig neues Schuldenregime zu etablieren.

Die wichtigere Frage, die Sie gestellt haben, scheint mir zu sein: Haben wir jetzt schärfere Regeln? Wenn man sich Art. 109 GG und Art. 115 GG anschaut, würde ich klar sagen: nein. – Natürlich wird überall gesagt: Wir haben jetzt eine Schuldenbremse. Es steht in der Verfassung, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind. – Wenn Sie das Wort „grundsätzlich“ hören, wissen Sie, dass nur noch die Ausnahmen interessieren. Wer so etwas auch in die Verfassung hineinschreibt, zeigt, dass er von vornherein nur an diese Ausnahmefälle denkt.

Die Ausnahmefälle sind das Kleingedruckte, und die sind so ausgestaltet auf der Bundesebene, dass man das, wenn man dies will – auch das neue Recht zwingt nicht, Kredite aufzunehmen –, so ausreizen kann, dass die Kreditaufnahme enorm sein kann. Auf Bundesebene kann zu der strukturellen Verschuldung die konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung kommen. Da ein bisschen Not eigentlich fast immer herrscht, kann man das relativ schnell hinbekommen. Die vorgesehenen Tilgungspflichten sind viel zu weich ausgefallen. Da heißt es zum Beispiel „konjunkturgerecht oder in angemessener Zeit zurückführen“. Heißt das fünf Jahre? Heißt das 20 Jahre? Darüber kann man sich wahrscheinlich lange streiten.

Mein Gesamturteil ist: Wir haben keine schärferen Regeln als vorher. Macht aber aus meiner Sicht nichts. Denn es ist eine politische Entscheidung, wie Sie mit Schulden umgehen. Weder das alte noch das neue Recht zwingen den Haushaltsgesetzgeber von

Bund und Ländern, Kredite aufzunehmen. Die Gestaltung des Landeshaushaltes, wenn wir eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben wollen, ist eine politische Aufgabe. Wer keine Schulden haben will, der darf keine aufnehmen.

Dieser Grundsatz gilt nach der Reform, und er galt auch schon vor der Reform. Vor der Reform war er politisch nicht durchzuhalten. Das würde ich nicht unbedingt der Politik anheften. Das würde ich genauso gut den Wählern anheften. Denn die Politik hat erfüllt, was die Wähler an Leistungen des Staates erwartet haben. Das hat eben viel Geld gekostet mit der Folge der Kreditaufnahme.

Aber das Grundsatzproblem, das Sie angesprochen haben, wer die unbestimmten Rechtsbegriffe im neuen Recht definiert – zum Beispiel den Begriff der Normallage oder der konjunkturgerechten Zurückführung von Schulden oder der Rückführung in angemessener Zeit; ich könnte noch einige andere unbestimmte Rechtsbegriffe nennen –, besteht genauso wie vorher. Natürlich macht das der Haushaltsgesetzgeber. De facto ist es wahrscheinlich so: Das wird sich in ein Arkanum der Finanzministerien von Bund und Ländern zurückziehen. Sie werden als Landesparlament irgendwann Deutungen dieser Begriffe bekommen, denen Sie sich anschließen oder denen Sie Ihre eigenen Deutungen entgegensetzen können. Aber es sind unbestimmte Rechtsbegriffe, über die man sich streiten kann. Im Zweifel müssen sie die Gerichte klären.

Ich persönlich würde mir wünschen, wenn es zum Streit käme, dass das Bundesverfassungsgericht auf Bundesebene – oder die Landesverfassungsgerichte auf Landesebene – unter den Voraussetzungen, die Herr Prof. Dr. Reimer genannt hat, etwas schärfer kontrollierend zugreifen würde, als das Bundesverfassungsgericht dies vielleicht in den letzten zwei Jahrzehnten getan hat. Das Grundproblem des alten Rechts, wer die unbestimmten Rechtsbegriffe definiert, haben Sie auch im neuen Recht.

Prof. **Dr. Reimer**: Die Frage war, ob für den Fall, dass man eine landesrechtliche Verankerung in der Verfassung findet und damit die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs begründet, die Kontrolle des Haushalts durch das Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen wäre.

Das ist eine sehr schwierige Frage, die man einmal als Klausur stellen könnte. Ich würde im Ergebnis sagen: Ja, so lange Sie es beim Staatsgerichtshof nicht versucht haben. Wenn Sie es aber zunächst beim Staatsgerichtshof versucht und ein Ergebnis bekommen haben, das Ihnen nicht genehm ist, steht Ihnen der weitere Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht nach wie vor offen.

Dafür gibt es gewisse Präjudize aus ganz anderen Rechtsbereichen, etwa aus dem Grundrechtsbereich: der Honecker-Prozess. Das Bundesverfassungsgericht hat damals den Ball an das Berliner Verfassungsgericht zurückgespielt, weil es auf Landesebene parallele Gewährleistungen gab. Hätte es die nicht gegeben, wäre das Bundesverfassungsgericht in der Tat sofort zuständig gewesen. Auf der anderen Seite ist auch klar, dass der Staatsgerichtshof nicht abschließend über die Auslegung von Art. 109 GG entscheiden kann. Wenn Sie eine Verletzung des Grundgesetzes behaupten, kommen Sie damit jedenfalls anschließend immer noch nach Karlsruhe.

Prof. **Dr. Pünder**: Herr Abg. Schmitt, ich muss Sie vielleicht enttäuschen. In der Tat ist es so, dass die bundesrechtliche Regelung vor den hessischen Regelungen steht und da-

mit auch vor den hessischen Staatszielen, was diese Frage der Finanzierung angeht. Die Frage der Finanzierung ist bundesrechtlich eindeutig vorherbestimmt, abgesehen von diesen Ausnahmen, die das Land einführen kann, aber nicht einführen muss.

Dieser finanzrechtliche Rahmen ist fest. Dann müssen Prioritäten oder Posterioritäten gesetzt werden – etwas muss vorgezogen werden, etwas muss zurückgestellt werden. Dann spielen wieder die Staatsziele eine Rolle, die bestimmen werden, was vorgezogen werden und was deswegen zurückfallen muss. Aber Bundesrecht bricht Landesrecht, Art. 31 GG.

Ganz kurz noch zu Herrn Prof. Dr. Koriath, der am Anfang sagte: „Ja, ein bisschen Not ist immer“, und immer wieder betont hat, dass es doch eine politische Entscheidung und keine rechtliche Entscheidung sei. Zum Schluss haben Sie die Kurve zu Recht bekommen. Es ist eben auch eine rechtliche Entscheidung. Dass das Bundesverfassungsgericht bisher versagt hat, das nach dem alten Recht durchzusetzen, heißt nicht, dass es das nicht auf die Dauer tun wird.

Eine Bundesregelung gibt es immerhin für den Fall des Aufschwungs bzw. des Abschwungs. Die ist ziemlich kompliziert, aber man kann sie verstehen. Sie besagt, dass eine Abschwungssituation, die das Land zu einer Kreditaufnahme ermächtigt, vorliegt, wenn die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten nicht ausgeschöpft sind, ein Output vorliegt. Das wissen diese Leute hier vorn, die das ausgetüftelt haben, wohl ganz genau. Ich weiß, es gibt ganz schrecklichen Streit. Aber man bemüht sich in der Tat, es eben von diesem Satz wegzubringen: Ein bisschen Not ist immer.

Wenn wir die heutige Zeit anschauen, in der die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten gut ausgelastet sind, ist festzustellen: Jetzt oder im nächsten Jahr wäre keine Not, die auf Bundesebene – oder das Land überhaupt – zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme ermächtigen würde.

(Zuruf: Da täuschen Sie sich!)

Herr Prof. Dr. Wieland, zu Ihrer Auffassung, die Sie vertreten, möchte ich sagen: Das kann man jedenfalls auch anders sehen.

Prof. **Dr. Reimer**: Ein eindeutiger Fall: Das Grundgesetz setzt die ersten Grenzen. Dann bleibt ein bestimmter Geldbetrag übrig, der zur freien Verfügung des Landes steht. Das Land ist durch seine Verfassung gebunden. Dann setzt etwa die Lehrmittelfreiheit weitere Grenzen. Nur das, was dann noch übrig ist, kann der Haushaltsgesetzgeber frei verteilen. Das ist die Stufung. Insofern ist in der Tat das Grundgesetz immer vorrangig.

(Abg. Frank-Peter Kaufmann: Wenn nichts mehr übrig ist! - Heiterkeit)

- Es hat Bundesländer gegeben, zu denen das Ihre glücklicherweise bislang nicht gehört hat, die vor dem Bundesverfassungsgericht Sonderergänzungszuweisungen erstritten haben. Das ist die Ultima ratio. Das Grundgesetz sieht das nur für den äußersten Fall vor. Ich glaube, die Bereitschaft, auch in Zukunft solche Bundesergänzungszuweisungen zuzusprechen, dürfte vergleichsweise gering sein.

Prof. **Dr. Wieland**: Ich würde sagen, natürlich muss man davon ausgehen. Die bundesverfassungsrechtliche Regelung bindet das Land. Wenn Sie jetzt Ihre eigene Verfassung um eine Schuldenbremsenregelung ergänzen, stellt sich für die Auslegung der Hessischen Verfassung die Frage, in welchem Verhältnis Art. 141 zu den Staatszielen steht. Deshalb halte ich es für sinnvoll, deutlich zu machen, dass nicht durch Art. 141 im hessischen Verfassungsrecht die Staatsziele praktisch obsolet werden, und man sagt: Wir haben jetzt leider die Schuldenbremse hineingeschrieben; da können wir die Staatsziele nicht mehr verwirklichen.

Das ist eine Frage, die zunächst einmal gar nicht das Verhältnis der Landesverfassung zur Bundesverfassung betrifft. Natürlich können Sie sich nicht von den bundesverfassungsrechtlichen Bindungen befreien. Aber Sie müssen in Zukunft die neu gefasste, die ergänzte Hessische Verfassung auslegen. Da wird sich die Frage stellen: Geht die Schuldenregel jetzt vor, oder haben die Staatsziele weiterhin Bedeutung? – Ich würde das so verstehen, dass die Staatsziele weiterhin Bedeutung haben. Aber allein die Diskussion hier darüber zeigt, dass es vielleicht sinnvoll wäre, das zu regeln und deutlich zu machen, wie man das wünscht, und es nicht später dem Staatsgerichtshof zu überlassen, ob man den neuen Art. 141 HV so auslegen muss, dass die Staatsziele keine Bedeutung mehr haben. Ich würde Ihnen dazu raten, an Ihren Staatszielen festzuhalten und in der Verfassungsänderung deutlich zu machen, dass die Staatsziele weiterhin verbindlich sind und nicht von Art. 141 HV minimiert werden.

Wenn man das nicht so sieht: In dem Antrag der SPD-Fraktion steht, dass hinreichende Einnahmen vorhanden sein sollen und dass die Einnahmen dem Land insbesondere die notwendigen Bildungsausgaben, die Gewährleistung der sozialen Sicherheit für jede Person sowie der inneren Sicherheit und ausreichende öffentliche Investitionen ermöglichen sollen. Da frage ich mich: Würde jemand von Ihnen diesem Satz widersprechen? Würden Sie sagen: Solche Einnahmen brauchen wir nicht, um diese Aufgaben zu erfüllen? – Ich würde davon ausgehen, Sie brauchen diese Einnahmen, um diese Aufgaben zu erfüllen.

(Abg. Günter Schork: Was sind notwendige Bildungsaufgaben?)

- Das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Davon leben Juristen, Herr Abgeordneter.

(Zuruf: Bildungsausgaben sind ein unbestimmter Rechtsbegriff?)

- Wir können es leider nicht bestimmter machen. Das ist vielleicht eine Krux des Berufs. Ich weiß nicht, ob es Ihnen je gelingen wird, eine Norm zu finden, die keine unbestimmten Rechtsbegriffe in diesem Bereich enthält.

Prof. **Dr. Koriath**: Ihre Frage illustriert und macht deutlich, dass die neuen Schuldenregelungen, wenn sie ernst genommen werden sollen, für Bund und Länder eine unterschiedliche Bedeutung haben. Der Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten ist auf Länderebene letztlich sehr viel größer als auf Bundesebene.

Aber das – ich sage es noch einmal – wollten die Bundesländer, die diesem neuen Schuldenregime im Bundesrat mit großer Begeisterung überwiegend zugestimmt haben. Daraus ergibt sich im Grunde genommen alles Weitere. Es ist in der Tat so, dass die Vorgaben des Art.s 109 GG für die Länder verbindlich sind, nicht zur Disposition stehen, dem gesamten Landesrecht also vorgehen.

Dann kommt allerdings die nächste Stufe. Herr Prof. Dr. Wieland hat das angesprochen: Wie verhalten sich Bestimmungen innerhalb der Landesverfassung, die unter Umständen miteinander in Konflikt geraten können? Es ist so, dass die festgelegten Staatsaufgaben, die in der Verfassung dem Grunde und dem Umfang nach nicht als Staatsaufgaben im Einzelnen festgelegt sind, nur erfüllt werden können im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse. Was an Geld nicht da ist aufgrund der vorhandenen rechtlichen Restriktionen und nicht beschafft werden kann, das darf auch unter diffuser Bezugnahme auf irgendwelche Staatsziele nicht beschafft werden. Damit könnte man auch und neben anderem die Schuldenbegrenzungsregelung unterlaufen. Das kann natürlich nicht sein.

In diesem Zusammenhang muss aber noch etwas Weiteres beachtet werden. Das Bundesverfassungsgericht immer gesagt und immer großen Wert darauf gelegt, dass bei der Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern allen Gebietskörperschaften eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung als Ergebnis der bundesstaatlichen Finanzverteilung zur Verfügung stehen muss. Dieser Grundsatz wird zu berücksichtigen sein, wenn die vorhandenen Finanzmittel auf Bund und Länder zu verteilen sind und sich auf Landesebene herausstellt, dass es bei den Ländern wegen des Handlungs- und Autonomieverlustes auf der Finanzseite schlecht aus. Herr Prof. Dr. Wieland hat das, als vor eineinhalb Jahren im Bundestag über die neuen Verschuldensregelungen beraten wurde, ziemlich drastisch und, wie ich finde, zutreffend formuliert: Die Finanzverantwortung des Bundes für die Länder wird steigen, wenn die Schuldenregelungen auf Bundes- und Landesebene in Kraft treten und sonst keine weiteren Veränderungen der Finanzkompetenzen zwischen Bund und Ländern erfolgen. Es wird vielleicht so etwas wie eine Garantenstellung des Bundes für die Länder entstehen. Das kann für den Fragenbereich, den Sie angesprochen haben, unter Umständen auch von Bedeutung sein.

Abg. Dr. Andreas Jürgens: Meine erste Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Koriath. Sie haben mehrfach darauf hingewiesen, dass ab 2020 das absolute strukturelle Verschuldungsverbot gilt. Nun heißt es in Art. 143d, dass Art. 109 GG erstmals anwendbar ist auf das Haushaltsjahr 2011. Weiter unten steht, dass nach bestehender Gesetzeslage die Länder davon abweichen können. Bedeutet diese Regelung nicht, dass sich der Haushaltsgesetzgeber bereits ab dem Haushaltsjahr 2011 auf den Weg machen muss, und zwar nachvollziehbar und belegbar – entweder durch Ausgabenkürzungen oder Einnahmeerhöhungen oder beides –, um dieses Ziel 2020 zu erreichen? Ich frage das vor allem deswegen, weil Herr Abg. Milde vorhin gesagt hat, das alles müsse erst in 2020 so sein. Aber der Weg beginnt doch in 2011? Ist das nicht richtig?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wieland. Wir haben gemeinsam der Verfassungsenquetekommission angehört und festgestellt, dass die Verfassung des Landes Hessen in den letzten fast 65 Jahren nur sehr sparsam geändert worden ist. Es waren aber immer Fragen, die dem Volk in einer Volksabstimmung zur Entscheidung vorgelegt worden sind, bei der es tatsächlich entscheiden konnte. Das haben wir an einem Punkt, über den das Volk anders als der Landtag entschieden hat, schmerzlich erfahren müssen, weil das Wahlalter der Landtagsabgeordneten in Hessen immer noch bei 21 Jahren liegt und nicht auf 18 Jahre gesenkt wurde, wie das der Landtag ursprünglich beschlossen hatte.

Nun soll dem Volk etwas zur Abstimmung vorgelegt werden, über das es eigentlich gar nicht abstimmen kann. Wir haben es mehrfach gehört: Die Schuldenbremse gilt, und

zwar unabhängig davon, ob das Volk bei der Volksabstimmung Ja oder Nein sagt. Denn sie gilt über Art. 109 GG schon jetzt.

Deswegen die Frage: Könnte es nicht sein, dass sich der eine oder andere im Volk nicht ernst genommen fühlt – man könnte noch andere Worte verwenden –, wenn er über etwas abstimmen soll, worüber er eigentlich nicht abstimmen kann, jedenfalls nicht mit rechtlicher Wirkung abstimmen kann? Man könnte sogar noch weiter gehen: Das einzige, was das Land selbst regeln kann – das haben wir von Herrn Prof. Dr. Pünder gehört –, sind die Ausnahmeregelungen. Man könnte sagen, derjenige, der die Schuldenbremse mit seinem Votum in der Volksabstimmung ablehnt, weil er die Möglichkeit erhalten möchte, Schulden zu machen, wird am Ende eine schärfere Schuldenbremse haben, als der Verfassungsgeber vorgegeben hat.

Meine dritte Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Reimer: Sie haben, wenn ich Sie recht verstanden habe, sehr befürwortet, dass es eine Regelung in der Hessischen Verfassung nach dem Motto gibt – ich sage es einmal in meinen Worten –: Dann wird sich endlich daran gehalten.

Nun ist es so: Wir haben im jetzigen Art. 141 Hessische Verfassung auch eine Verschuldungsbegrenzung, wonach Kredite grundsätzlich nicht aufgenommen werden sollen und wenn, nur für werbenden Zwecke, also für Investitionen. An diese Regelung hat sich der Haushaltsgesetzgeber in den letzten zehn, 15 Jahren selten oder gar nicht gehalten. Was berechtigt zu der Hoffnung, dass sich dieselben Menschen, die die Verfassung bisher gebrochen haben, daran halten, wenn sie erst einmal geändert ist?

Abg. **Willi van Ooyen**: Ich kann daran anschließen, weil sich für mich ein großer Widerspruch aufgetan hat. Herr Prof. Dr. Wieland, ich kann sehr gut nachvollziehen, dass Sie die Staatsziele so dominant erwähnen – das geht mir ähnlich wie den Kommunen mit Art. 137 –, dass Sie das in Art. 141 aufgegriffen haben wollen, damit wenigstens dieses substantielle Recht dort vorkommt.

Aber nach dem, was Herr Prof. Dr. Pünder gesagt und sehr apodiktisch formuliert hat, ist im Grunde genommen die Frage der Schuldenbremse überhaupt nicht mehr von der Landespolitik zu beeinflussen. Sie gilt einfach. Daher habe ich die Frage: Was ermuntert Sie, darauf hinzuweisen, sie dennoch in die Hessische Verfassung aufzunehmen?

Abg. **Karin Wolff**: Zum Ersten. Herr Prof. Dr. Reimers, Sie hatten das Thema der Normenkontrollklage und die Tatsache angesprochen, dass wir durch eine Verankerung in der Hessischen Verfassung die Möglichkeit der Normenkontrollklage herunterholen in Richtung auf den Staatsgerichtshof. Ich muss mit Abscheu die Angriffe auf den Staatsgerichtshof zurückweisen.

(Zuruf: Die Frage ist: warum?)

Die Frage ist: Würden wir das nicht tun, sondern bei der grundgesetzlichen Regelung bleiben, wer würde solche Anträge auf Normenkontrolle stellen dürfen?

Zum Zweiten. Herr Prof. Dr. Koriath, wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie gesagt: Wir könnten mit einer Schuldenbremse nur noch über Ausgaben reden und eigentlich nur noch sparen. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, frage ich Sie: Ist es

nicht auch ohne Festlegung von Staatszielen selbstverständlich möglich, über Einnahmen zu reden, wenn das zwischen Bund und Ländern neu geregelt wird? Wir haben heute Morgen gesehen: Von allen Ebenen haben wir als Land natürlich die schlechteste Möglichkeit der Einnahmenveränderung. Selbstverständlich bleibt dieser Weg nach meiner Einschätzung offen.

Zum Dritten: Herr Prof. Dr. Pünder, Sie hatten gesagt, Staatsziele seien in diesem Zusammenhang eigentlich unzulässig. Verwechsele ich etwas? Bin ich sicher? Selbst wenn wir dort Staatsziele hineinschreiben würden, wäre meine Interpretation als Nichtjuristin: Auf der einen Seite sind sie vom Inhalt her grundlegend bestimmt, aber nicht der Höhe nach, auf der anderen Seite aber auch exklusiv. Das heißt: Ziele, die dort nicht genannt sind, wären auf jeden Fall nachrangig bis nicht entsprechend abzudecken und zu bezahlen. Spricht nicht auch dieses letztlich gegen eine Aufnahme von Staatszielen in dieser Form?

Prof. **Dr. Koriath:** Herr Abg. Dr. Jürgens, Sie hatten die Frage angesprochen, ab wann das Verbot der strukturellen Verschuldung für die Länder gilt. Formal gilt das Verbot ab 2020. Sie haben die Vorschrift aus dem Grundgesetz angesprochen. In der Zwischenzeit sind natürlich gewaltige Schritte der Konsolidierung zu unternehmen, um dieses Ziel erreichen zu können. Sie müssen sich die Zahlen nur vornehmen. Das Grundgesetz geht in Art. 143d davon aus, dass ab 2011 die Länderhaushalte Stück um Stück so aufgestellt werden, dass ab 2020, ohne dass im Jahr 2019 der berühmt-berüchtigte Sprungschanzeffekt auftritt, das Ziel der ausgeglichenen Haushalte erreicht werden kann.

Das heißt, der Haushaltsgesetzgeber des Landes muss ab 2011 gewaltig sparen, Einnahmen und Ausgaben des Landes unter Verzicht auf die Kreditaufnahme – unter langsamem Verzicht auf die Kreditaufnahme – ins Lot bringen. Geschieht das nicht, ist das rechtlich kaum sanktionierbar. Dann aber kommt die Sprungschance im Jahr 2019.

Prof. **Dr. Wieland:** Herr Abg. Dr. Jürgens, Sie haben völlig recht. Meines Erachtens zeigt Ihre Frage, dass die bundesverfassungsrechtliche Regelung nicht in das Bund-Länder-Verhältnis hineinpasst. Es wäre Aufgabe des Verfassungsgebers in Hessen, nicht aber des Bundesverfassungsgebers gewesen, über eine Schuldenbremse in diesem Bereich zu entscheiden, der die Staatlichkeit der Länder weithin betrifft.

Der Bund hat das mit Zustimmung der ganz überwiegenden Mehrzahl der Länder gemacht. Ich muss gestehen, ich habe darüber nachgedacht, ob das nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG, gegen die Ewigkeitsklausel im Grundgesetz verstößt, weil es die Staatlichkeit der Länder beeinträchtigt. Ich bin aber zu dem Ergebnis gekommen, das Herr Kollege Prof. Dr. Koriath erwähnt hat. Der Bund übernimmt mit diesem Eingriff in die Verfassungsautonomie der Länder ein Stück weit eine Garantenstellung. Wenn er die Länder so weit einengt, muss er auch so weit Sorge tragen, dass sie noch hinreichend finanziert sind.

Sie als Landtag können der Bevölkerung, die über eine Verfassungsänderung abstimmen muss, nur deutlich machen, dass die Frage „Schuldenbremse – ja oder nein?“ nicht mehr zu entscheiden ist. Zu entscheiden ist nur noch, ob man Ausnahmeregelungen für Hessen haben und wie man sie ausgestalten will. Das ist nicht ganz leicht zu vermitteln. Aber das ist das Einzige, was das Volk hier noch machen kann, weil der Bund so weit in die Befugnisse des Landes eingegriffen hat.

Prof. **Dr. Reimer**: Wenn Sie gestatten, zunächst eine kurze Bemerkung zu den Spielräumen der Länder. Ich glaube, sie sind deutlich größer, als es Herr Prof. Dr. Wieland skizziert hat. Richtig ist, dass die Schuldenbremse des Bundes ab 2011 auch für die Länder gilt, wenn nichts passiert. Persönlich glaube ich, wenn etwas passieren soll, muss das auf Verfassungsebene geschehen. Das habe ich schriftlich im Einzelnen begründet.

Sie können außer den Ausnahmen erstens bis 2020 hinausschieben. Wenn Sie nicht hinausschieben, sind Sie schon ab 2011 gebunden. Wenn Sie hinausschieben, Herr Prof. Dr. Koriath, meine ich, besteht die rechtliche Bindung wirklich erst ab 2020. Die Sprungschance wird dann ein Kunststück, das man hinlegen muss. Aber rechtlich spricht nichts gegen die Sprungschance.

Zur Justitiabilität. Herr Dr. Jürgens, das war Ihre Frage an mich. Wir haben es in der Vergangenheit häufiger erlebt, wie ich jetzt auch aus Richterperspektive sage: Die Gerichte haben für den Fall, dass in der Vergangenheit Normen als nicht justitiabel angesehen worden waren – Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers –, nach einer Gesetzesänderung, die ausdrücklich mit dem Ziel „mehr Justiziabilität“ etikettiert war, diese Aufgabe auch verstanden, auch wenn sie sich vielleicht nur aus den Materialien ergab. Das haben wir etwa bei der Frage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern erlebt, die Ihnen sehr viel mehr Gestaltungsspielraum gegeben hat. Mit der Föderalismusreform von 1994 ist ein Umschwung gekommen. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Auftrag zugunsten der Landesparlamente genutzt.

Wir haben im Grundgesetz einen, ich glaube, europaweit einzigartigen Fall. Art. 109 GG verwendet Zahlen. Er verwendet sie auf die zweite Nachkommastelle genau: 0,35 etwa. Als Richter kann man das doch nur als Aufforderung verstehen, jetzt genau nachzurechnen. Sonst stünde die Zahl nicht da. Insofern meine ich, die Justiziabilität der neuen bundesrechtlichen Regelung ist hoch. So wäre es auch, wenn Sie die Verfassung in der vorgeschlagenen Weise ändern.

Ich möchte sogleich die Frage beantworten, die Frau Abg. Wolff an mich gestellt hat. Das geht schnell. Sie haben die Frage gestellt, wie es mit der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht ist, und wer sie beantragen kann. Es gibt drei Gruppen, die diesen Antrag zulässig stellen können. Erstens die Bundesregierung, zweitens jedwede Landesregierung – nicht nur Ihre eigene, auch eine fremde – und drittens ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Keiner dieser drei möglichen Antragsteller muss in irgendeiner Weise die Verletzung eines eigenen Rechts geltend machen. Es könnte etwa die Bayerische Landesregierung in einem Akt üblen Willens den hessischen Haushalt nach Karlsruhe tragen.

(Abg. Frank-Peter Kaufmann: Wohlwollend! – Heiterkeit)

Abg. **Karin Wolff**: Heißt das aber im Umkehrschluss, der Hessische Landtag selbst oder ein Teil dessen – sprich: eine Oppositionsfraktion zum Beispiel – wären in diesem Fall nicht antragsberechtigt, gäbe es keine Verfassungsänderung in Hessen?

Prof. **Dr. Reimer**: Frau Abg. Wolff, in der Tat: So ist das. Wenn Sie wollen, dass auch eine Oppositionsfraktion die Möglichkeit hat, den Haushalt überprüfen zu lassen, muss es in

die Verfassung aufgenommen werden. Da genügt eine Verankerung weder in Art. 109 GG noch im Bereich des einfachen Rechts.

Prof. **Dr. Pünder**: Herr Abg. van Ooyen, ich glaube, mittlerweile ist deutlich geworden, wenn nichts geschieht, gilt das absolute Neuverschuldungsverbot aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Der hessische Spielraum besteht nur darin zu entscheiden, ob Hessen von diesen Ausnahmeregelungen Gebrauch macht oder nicht und wie Sie die Ausnahmeregelungen ausgestalten. Das Ob steht nicht mehr infrage.

Zu Frau Abg. Wolff. Ich habe nicht gesagt, dass es unzulässig sei, die Staatsziele in der Verfassung zu verankern. Selbstverständlich ist es nicht unzulässig. Sie haben nur keinen Vorrang gegenüber dem Bundesverfassungsrecht. Das ist genauso, wie Herr Prof. Dr. Reimer, der gute Pädagoge, gesagt hat: Es gibt drei Ebenen. Oberste Ebene: Bundesverfassung in diesem Bereich, der den finanziellen Rahmen setzt. Innerhalb des finanziellen Rahmens spielen diese Staatsziele durchaus eine Rolle.

In der Tat, auch wenn Sie keine Juristin sind, haben Sie volle hohe juristische Begabung: Wenn Ziele nicht genannt werden, sind sie nachrangig. Die genannten Staatsziele sind vorrangig. Deswegen erstaunt mich, dass die SPD-Fraktion nicht auch den Umweltschutz gebracht hat. Es ist alles, was gut und schön ist, enthalten, nur der Umweltschutz nicht. Will bedeuten, dass, wenn das Geld knapp wird, der Umweltschutz zurückstehen muss. Oder muss das noch ergänzt werden? Jedenfalls scheint das sehr gefährlich zu sein.

Prof. **Dr. Koriath**: Ich habe auf die Frage von Frau Abg. Wolff zu antworten, wie die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder aussehen, vor allen Dingen auf der Einnahmenseite.

Wenn die grundgesetzlichen Vorgaben so bleiben, wie sie sind, und eingehalten werden, bedeutet das ab 2020 erstens, die Länder dürfen, von Ausnahmesituationen abgesehen, keine Kredite aufnehmen. – Zweitens. Die Länder haben keine eigenen Besteuerungsrechte. – Drittens. Die Möglichkeit, sich Einnahmen zu beschaffen, ist nur noch im untergeordneten Bereich möglich, etwa durch die Veräußerung von Landeseigentum

(Abg. Tarek Al-Wazir: Das ist schon weg!)

oder durch die Erhebung von Gebühren oder Beiträge. Diese sind normalerweise an eine Gegenleistung gekoppelt und bringen dem Land keine finanziellen Spielräume.

Das kann man ändern. Es gibt viele, die die Vorgabe des Verschuldungsverbotes vor allen Dingen im Hinblick auf die Länder als ein Durchgangsstadium verstehen, wonach in einem zweiten Schritt substantielle Besteuerungsrechte der Länder vorgesehen werden, die derzeit durch die grundgesetzliche Kompetenzverteilung nicht ganz, aber praktisch ausgeschlossen sind.

Man kann sich in der Tat Zuschlagsrechte der Länder zu bestimmten Steuern oder die Stärkung der Steuerautonomie in anderen Bereichen überlegen. Ich habe allerdings zwei Einwände gegen einen solchen zweiten Schritt, der das Verschuldungsverbot unter Umständen durch einen weiteren Tupfer ergänzen könnte.

Mein erstes Bedenken ist: Ich weiß nicht, ob das politisch realisierbar ist. Wir in Deutschland sind an ein einheitliches Steuerrecht gewohnt, vor allen Dingen bei den großen Steuern. Es käme in der Bevölkerung relativ schlecht an und würde wenig Widerhall finden, ein regional differenziertes Steuerrecht in Deutschland zu haben.

Zum zweiten: Wir sind immer noch in der Situation eines Bundesstaates mit einem starken wirtschaftlichen Gefälle und daraus folgend einem starken Gefälle der einwohnerbezogenen Finanzkraft der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Das ist nach der deutschen Einigung lange Zeit ein Ost-West-Problem gewesen. Es zeigt sich aber je länger, desto deutlicher, dass das Bild durchaus bunter wird. Das Gefälle ist im grundgesetzlichen Bundesstaat groß. In dieser Situation die Besteuerungsautonomie der Länder zu erhöhen, halte ich zumindest für einen gewagten, wenn nicht sogar für einen gefährlichen Weg. Rechtlich könnte man das machen, notfalls im Wege der Änderung des Grundgesetzes. Ich persönlich halte es aber nicht für sinnvoll, den Weg einzuschlagen. Dann bleibt es eben dabei, dass die Länder ab 2020 keine Gestaltungsrechte auf der Einnahmenseite haben werden.

Abg. **Alexander Noll**: Ich möchte das aufgreifen, was Herr Prof. Dr. Wieland vorhin dargelegt hat: Sich aus demokratischen Entscheidungsprozessen sozusagen über die Hintertür zu verabschieden, wenn es möglich sein soll zu sagen: „Na ja, wir schaffen uns eine Möglichkeit, Schulden zu machen, wenn wir bei Abstimmungen über Steuererhöhungen oder Ausgabenerhöhungen im Bundesrat keine Mehrheit haben und überstimmt werden“, halte ich schon für etwas bedenklich. Wir verabschieden uns damit vom demokratischen Konsens. Mehrheitsentscheidungen bilden nun einmal die Entscheidungen in diesem Land sowohl auf Länderebene als auch auf Bundesebene. Sich auf diese Art und Weise ein Hintertürchen zu schaffen, dagegen habe ich meine Bedenken.

Sehen Sie das so locker, dass man das so einfach machen kann? Ich möchte es einmal etwas platt formulieren: Dann werde ich mich als Steuerzahler demnächst auch vom Zahlen bestimmter Steuern verabschieden, wenn eine Mehrheit gegen meine eigene Vorstellung etwas anderes beschlossen hat. Das kann doch nicht so einfach möglich sein. Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Wieland.

Abg. **Marius Weiß**: Ich möchte einen Versuch starten, eine einheitliche Meinung der Professoren herzustellen. Ich habe deshalb eine konkrete kurze Frage an alle, und zwar mit der Bitte um die rechtliche Bewertung folgenden Szenarios: Wir ändern am 27. März die Hessische Verfassung, schreiben die Schuldenbremse nach dem Votum der hessischen Bevölkerung hinein. Danach ist die Klage des Bundeslandes Schleswig-Holstein gegen die grundgesetzliche Regelung erfolgreich. Wie beurteilen Sie die rechtliche Lage? Wäre die Regelung in der Verfassung obsolet, ähnlich wie beispielsweise die Todesstrafe? Müssten wir die Verfassung vielleicht noch einmal ändern? Ich bitte Sie um eine kurze Einschätzung dazu.

Abg. **Dr. Judith Pauly-Bender**: Ich habe drei Nachfragen zu den juristischen Ausführungen, die wir gerade gehört haben. Die erste Frage: Wenn wir dem Volk eine landeseigene Verschuldensbremse zur Entscheidung vorlegen, wie müsste sie formuliert sein, damit in concreto erfasst wird, worum es geht? Wir haben gehört: Es gibt eine bundespolitisch entschiedene Vorgabe und eine landespolitische Umsetzung. Für die landes-

politische Umsetzung ist die landeseigene Regelung, die in die Landesverfassung aufgenommen werden kann, relevant. Wie deutlich müssten die Bürgerin und der Bürger erkennen können, in welcher Weise diese landespolitische Regelung relevant ist?

Die zweite Frage. Welche Funktion hat eine landeseigene Verschuldensbremse im kommenden Konsolidierungsprozess, der sich auf die kommenden Jahre erstreckt, und zwar in puncto Verschuldensrückbau? Ich hatte Herrn Prof. Dr. Wieland so verstanden, dass in den Prozess des Rückbaus der Verschuldung Vorträge denkbar sind, und zwar von unterschiedlicher Seite. Ich möchte es ganz vorsichtig formulieren: Wie ist die Funktion der landesverfassungsrechtlichen Verschuldensbremse im Konsolidierungsprozess der kommenden Jahre?

Die dritte Frage. Wir haben gehört, dass sich – ich möchte nicht sagen der Clou, das würde sich viel zu flapsig anhören – eine landeseigene Regelung im Wesentlichen darauf konzentriert, mit den Ausnahmen umzugehen. In den verfassungsrechtlichen Vorträgen war von Einheitlichkeit die Rede. Dass konsolidiert wird, ist unumstritten. Das Land strebt an oder diskutiert, wie man die Ausnahmen im Einzelnen handhabt. Dann wird es spannend. Denn wir haben einen bestimmten Staatsaufbau mit einer Gewaltenteilung.

Deshalb interessiert mich, wer die Definitionen für diese Ausnahmen vornimmt, wer sich in welcher Weise in diesen Definitionsprozess einmischen kann, wie viel Judizierung von Haushaltsproblemen wir praktisch zu ernten haben und – last but not least, da wir eine Anhörung vor dem Parlament durchführen – was das für einen Haushaltsgesetzgeber bedeutet, wenn man eine solche Regelung mit mehr oder weniger klauselhaft gefassten Formulierungen für Ausnahmen vornimmt?

Prof. **Dr. Wieland:** Herr Abg. Noll, die Notfallklausel ist nur in unserer bundesstaatlichen Ordnung zu verstehen, in der wir Länder haben, deren Einnahmenseite im Wesentlichen durch die Steuergesetze des Bundes und deren Ausgabenseite ganz wesentlich durch die Sozialgesetze des Bundes festgelegt sind. Wenn das nicht der Fall wäre, wenn das Land Hessen praktisch autonom über die von ihm zu erhebenden Steuern und über die von ihm zu tätigenden Ausgaben vor allem im Sozialbereich entscheiden könnte, bestünde keine Notwendigkeit für eine solche Notfallklausel.

Sie können sich auch darauf verlassen, dass gesagt wird: Das Land Hessen ist so wohlhabend. – Wenn die Mehrheit im Bundesrat solche Regelungen trifft und wenn die das ertragen kann, können wir das auch ertragen. Das ist aber ein Vertrauen in ihre wirtschaftliche und finanzielle Leistungskraft. So, wie unser Bundesstaat gebaut ist, kann eine Mehrheit im Bundesrat Regelungen treffen, durch die ein einzelnes Land – vielleicht im Moment nicht für das Land Hessen, hoffentlich auch nicht in Zukunft für das Land Hessen – in eine Notlage geführt wird, in der man sagt: Bei den wenigen Einnahmen und bei den hohen Ausgaben kann ich dieses Gebot, mich nicht verschulden zu dürfen, nicht einhalten. – Dem würde das einen Ausweg bieten. Das ist schon etwas anderes, als wenn der einzelne Steuerzahler sagt: Ich habe leider alles ausgegeben, und meine Einnahmen sind so gering, deshalb kann ich meine Steuern nicht zahlen.

Prof. **Dr. Pünder:** Herr Prof. Dr. Wieland, wenn Sie, die Situation, in der das Land Hessen im Bundesrat überstimmt wird, mit einer Naturkatastrophe vergleichen – außergewöhn-

liche Notsituation, Naturkatastrophe gelten als Beispiel dafür –, müssen Sie diesem Vergleich standhalten, Na gut, das kann man anders sehen.

Herr Abg. Weiß hat nach der Schuldenbremse gefragt, ob nämlich in dieser politisch sehr starken Vorschrift, wenn sie verfassungsrechtlich verankert ist, nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts – was sehr unwahrscheinlich ist – verfassungswidriges Verfassungsrecht zu sehen ist, weil es gegen die Ewigkeitsklausel verstoßen habe.

In dem Fall, dass das Bundesverfassungsgericht das so sieht, wäre eine verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse nur auf dem Weg der Verfassungsänderung wieder zu ändern, sprich durch eine erneuten Abstimmung des Volkes. Das fände ich ganz gut so, weil das Volk, wenn es um so etwas Gravierendes wie um eine Schuldenbremse geht, ein Wort mit stimmen muss. Ich komme aus Hamburg. Da gibt es viele Volkssenscheide. Ich finde das auch gut so. Die Politiker klagen darüber, aber das Volk soll bei diesen grundlegenden Dingen direkt entscheiden können.

Abg. **Marius Weiß:** Nur kurz die direkte Nachfrage: Die verfassungsrechtliche Regelung hier in der Landesverfassung würde aber Bestand haben und weiterhin gelten, wenn Karlsruhe die grundgesetzliche Regelung kippt?

Prof. **Dr. Reimer:** Ja, ich glaube, das ist so. Das ist der juristische Kern Ihrer Frage von vorhin gewesen. Wenn das Bundesverfassungsgericht die grundgesetzliche Schuldenbremse für die Länder kippt, sich Hessen aber autonom eine Schuldenbremse gegeben hat, hat Hessen damit genau das getan, was Ihnen das Bundesverfassungsgericht ermöglichen wollte, nämlich eine freie Landesentscheidung zu treffen. Deswegen würde in diesem Fall die Landesverfassung, so, wie sie das Volk am 27. März beschließt, in Kraft bleiben.

Prof. **Dr. Wieland:** Das, was die Kollegen gesagt haben, ist völlig richtig. Nur das Ergebnis ist etwas erstaunlich, wenn Sie sich das vorstellen. Wer heute in Hessen der Auffassung ist, er will keine Schuldenbremse, dem wird jetzt gesagt: Daran kannst du nichts ändern; die kannst du nur für möglichst großzügige Ausnahmen einsetzen. – Dann findet das eine Mehrheit, und jetzt hebt das Bundesverfassungsgericht die Regelung auf, und dann wird gesagt: Ja, du hast dafür gestimmt, dass in der Landesverfassung das so enthalten ist.

Das war genau das, was er eigentlich nicht wollte. Aber er hat keine anderen Möglichkeiten. Meines Erachtens zeigt das einfach nur den Strukturfehler, der darin liegt, dass sich der Bund zu sehr in die Angelegenheiten des Landes Hessens einmischt. Man mag das im Ergebnis begrüßen oder nicht begrüßen, aber es wäre dann tatsächlich die Situation, dass das Volk etwas beschlossen hätte, was sich dann völlig anders auswirkt, als die Mehrheit das wohlmöglich wollte.

Prof. **Dr. Reimer:** Es steht mir nicht an, das zu kommentieren, Herr Prof. Dr. Wieland. Aber wenn das Volk einer Verfassungsänderung zustimmt, in der steht, wir wollen eine Schuldenbremse, dann will das Volk die Schuldenbremse. Das ist zunächst einmal unmittelbares Abstimmungs- und Wahlrecht.

Ergänzend erlauben Sie den Hinweis, dass erstens die ganze Diskussion schon mit der Föderalismusreform 2009 auf unionsrechtlichen Vorgaben beruht. Es ist der Versuch, endlich innerstaatlich die Hausaufgaben zu machen, damit im Außenverhältnis der Gesamtstaat unter Einschluss der Kommunen und der Nebenhaushalte die Maastricht-Kriterien erfüllt. Zu den Maastricht-Kriterien gehört eben nicht nur die Defizitgrenze. Dafür müsste man nicht 0,5 oder 0,35 festlegen, sondern 3,0, sondern auch die Gesamtschulden auf 60 % des BIP begrenzen.

Um die zu erreichen, war genau diese Regelung Pate. Sie haben zutreffend, auch Herr Prof. Dr. Koriath in seinem Schriftsatz, sehr ausführlich darauf hingewiesen – ich sage es jetzt in meinen Worten, Herr Prof. Dr. Wieland –, dass die Chancen, dass der Antrag in Sachen Schleswig-Holstein vor dem Bundesverfassungsgericht Erfolg hat, im einstelligen Promillebereich liegen. Sie gehen gegen Null. Das ist unter Juristen unumstritten. Es gibt keine vernünftige Begründung dafür, dass Art. 79 Abs. 3 GG genau hierdurch verletzt werden kann.

Eine ganz andere Frage ist, die, auf die Sie und Herr Prof. Dr. Koriath vorhin angespielt haben, ob im Hinblick auf einen zukünftigen Länderfinanzausgleich die Steuerkompetenzen etwa der Länder gestärkt werden müssen, ob nun im Maßstäbengesetz, im FAG oder im Gemeindefinanzreformgesetz nachjustieren muss. Das kann sein, aber das ist jetzt nicht entscheiden für dieses Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Insofern ist das alles ein reines obiter dictum.

Prof. **Dr. Pünder**: Frau Abg. Pauly-Bender, ich habe Ihre Frage nicht so genau verstanden, aber ich meine, sie so verstanden zu haben: Wie müsste man eine Normierung formulieren, damit sie verfassungskonform ist? So, wie es die CDU und die FDP getan haben. Sie meinten vielleicht: Wie soll man das dem Volk erklären? – Dann muss man sagen: Der Absatz, wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, ist bundesverfassungsrechtlich vorgegeben, beruht auf europäischem Unionsrecht. Das ist auch wahr – wir versuchen immer, den Schwarzen Peter nach oben zu verschieben, obwohl da mitgestimmt wurde. Und dann muss man es eben erklären. Vielleicht habe ich Sie auch missverstanden.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Frau Abg. Dr. Pauly-Bender, bitte zur Erklärung.

Abg. **Dr. Judith Pauly-Bender**: Frau Präsidentin, vielen Dank, dass ich meine Frage noch einmal formulieren darf. Es waren drei Fragen: Wir hatten eine Verfassungenquete-Kommission, in der wir darüber verhandelt haben, wie konkret eine Fragestellung formuliert sein muss, damit das Volk auch weiß, worüber es entscheidet. Das war die Frage zu einer wie auch immer gearteten Formulierung.

Die zweite Frage lautet: Welche Funktion kann eine landeseigene Regelung im Rückbau des Haushaltes in den kommenden Jahren haben? Ich würde einmal behaupten, bevor Sie antworten: mehr als keine. Mich interessiert, wo Sie die Funktionen sehen.

Die dritte Frage war die Relevanz einer landeseigenen Verschuldensbremse unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung. Wenn wir uns vergewissern, dass Ausnahmen auch dann zu definieren und zu entscheiden sind, ist die Frage: Was macht die Regierung? Was ist judiziert? Was bleibt dem Parlament?

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Vielen Dank. Nun haben wir mehr oder weniger den Sachverhalt der Frage von Herrn Kollegen Weiß abgehandelt. Frau Dr. Pauly-Bender hatte noch zwei Fragen gestellt. Möchten Sie darauf noch eingehen?

Herr Prof. **Dr. Pünder**: Gerne. Frau Dr. Pauly-Bender, ich habe Ihre Frage nicht ganz genau verstanden, aber ich meine, Sie in etwa so verstanden zu haben: Wie müsste man eine Normierung formulieren, damit sie verfassungskonform ist, so wie die CDU und die FDP es getan haben? – Sie meinten vielleicht: Wie soll man das dem Volk erklären? – Vielleicht meinten Sie das. Dann müsste man sagen, dass Haushalte ohne Einnahmen grundsätzlich ausgeschlossen sind, ist bundesverfassungsrechtlich vorgegeben und beruht auf europäischem Unionsrecht. – Wir versuchen immer, den Schwarzen Peter nach oben zu verschieben, obwohl auch bei uns mitgestimmt wurde. Dann muss man es erklären. Aber vielleicht habe ich Sie auch missverstanden.

Abg. **Dr. Judith Pauly-Bender**: Frau Vizepräsidentin, vielen Dank, dass ich es noch einmal formulieren darf. Es waren drei Fragen. Wir hatten eine Enquetekommission „Verfassung“ und haben darüber verhandelt, wie konkret eine Fragestellung an das Volk formuliert sein muss, damit das Volk weiß, worüber es entscheidet. Das war die Frage zu einer – wie auch immer gearteten – Formulierung.

Die zweite Frage lautete: Welche Funktion kann eine landeseigene Regelung im Rückbau des Haushalts in den kommenden Jahren haben? – Bevor Sie antworten, würde ich einmal behaupten, mehr als keine. Mich interessiert, wo Sie die Funktion sehen.

Die dritte Frage beschäftigte sich mit der Relevanz einer landeseigenen Schuldenbremse unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung. Wenn wir uns vergewissern, dass Ausnahmen auch dann zu definieren und zu entscheiden sind, stellt sich die Frage: Was tut die Regierung, was ist jurifiziert, und was bleibt dem Parlament?

Herr Prof. **Dr. Pünder**: Wie die Frage in der Volksabstimmung zu stellen ist, würde ich sagen, ja oder nein. So ist es jedenfalls nach hamburgischem Recht.

(Heiterkeit)

Aber dazu bin ich nicht sachkundig. Dazu müssten Sie jemand anderen befragen. Dazu kann ich mich nicht äußern.

Was den Verschuldungsrückbau angeht, so ist die bundesrechtliche Regelung ganz eindeutig. Sie ist normiert. Die Länder dürfen bis 2019 abweichen. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts erfüllt wird.

Nun stellt sich die Frage, wie das geschieht. Man kann es alles auf einmal machen. Man kann alles zurückzahlen, und dann ist super viel Geld vorhanden. Ich bezahle den Kredit für mein Haus zurück. – Herrlich, dann kann ich ruhig schlafen. Oder ich mache es schlückchenweise. Ich persönlich finde insofern den SPD-Vorschlag gar nicht so schlecht, in gleichmäßigen Schritten vorzugehen, wie es auch Thüringen und Schleswig-Holstein tun. Bundesverfassungsrechtlich vorgegeben ist es aber nicht.

Was die juristische Kontrolle angeht, wenn Sie gegen das Grundgesetz verstoßen, wird das Bundesverfassungsgericht darüber zu entscheiden haben. Wenn Sie, wie Herr Prof. Wieland es vorschlägt, jede Überstimmung im Bundesrat als eine einer Naturkatastrophe entsprechende Situation darstellen, wird das Bundesverfassungsgericht sagen: das, nein. – Ich habe es etwas pointiert.

Herr Prof. **Dr. Reimer:** Frau Abgeordnete, möglicherweise würden wir Sie missverstehen, wenn wir eine Juristenskepsis aus Ihrer Frage heraushören. Aber ich möchte trotzdem sagen, es ist nicht zwingend, dass Sie die Kontrolle über die Neuverschuldung den Gerichten übertragen. Sie haben als Landesgesetzgeber auch die Möglichkeit, die Kontrolle an anderer Stelle zu verankern. Wenn Sie eine reine Selbstkontrolle des Parlaments vorsehen, ist natürlich das Bundesverfassungsgericht aufgrund der bundesgesetzlichen Bindung im Hintergrund immer noch ein Entscheider.

Ich glaube, es wäre anders, wenn die landesrechtliche Schuldenbremse, etwa die Neuverschuldung, jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen etwa an ein Plebiszit knüpfen würde. Entsprechende Ansätze gibt es in der Schweiz. Es müssen nicht die Juristen entscheiden, sondern es können auch die Menschen entscheiden, ob man eine Neuverschuldung in einer bestimmten Situation möchte.

Man könnte alternativ Informationspflichten vor den Landtagswahlen einführen. Ich habe mir erlaubt, in meinen Unterlagen dazu einen Formulierungsvorschlag niederzulegen, etwa dergestalt, dass der Landesrechnungshof zwei Wochen vor der Landtagswahl den Menschen sagt, wie die Bilanz der Neuverschuldung in der vergangenen Legislaturperiode war. Dies sind unter Umständen höchst effektive Mechanismen, die ohne Gerichte auskommen können.

(Vereinzelter Beifall – Zuruf: Auf diese Diskussion bin ich gespannt! Dann müsste man die Bilanz erläutern!)

Herr Prof. **Dr. Wieland:** Frau Dr. Pauly-Bender, natürlich müsste man dem Volk die Frage stellen, ob es für eine hessische Verfassungsregelung stimmt, die, ausgehend von der bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Schuldenbremse, sich für die folgenden Ausnahmen und Modifizierungen einsetzt. Das ist das Problem, das ich vorhin in meiner Antwort angesprochen habe. Dem Souverän, wenn er denn abstimmt, müsste deutlich werden, dass er über die Schuldenbremse selber leider nichts mehr zu sagen hat, dass er aber darüber entscheiden kann, ob Hessen folgende Ausnahmen und Modifikationen treffen soll.

Zu Ihrem zweiten Punkt, dem Rückbau in den folgenden Jahren, würde ich sagen, wenn Sie sich nun schon gewissermaßen durch eine Schuldenbremse, nach dem Grundgesetz vorgegeben, die Hände binden, damit Sie den Haushalt in Zukunft praktisch ohne Verschuldung sanieren können, würde ich doch tatsächlich auch darüber nachdenken, ob man nicht ebenfalls die Schritte bis hin zum Jahr 2020 vorgibt und bestimmt, dass es von nun an beginnen und in gleichmäßigen Schritten erfolgen soll; denn in dem, was der Bund vorgegeben hat, sowie auch im Vorschlag von CDU und FDP wird nur gesagt, dass es zum Schluss möglich sein muss, dass es also sozusagen nicht zum Schluss diesen Erdrutsch geben darf. Aber Sie kennen die politischen Gegebenheiten besser als ich. Herr Kollege Koriath hat schon zu Recht gesagt, es wird in jedem Jahr Gründe geben, weshalb man in diesem Jahr leider doch noch etwas höher verschul-

den muss und man es daher lieber später angeht. – Damit ist der Weg zur Hölle mit guten Vorsätzen gepflastert, der sicherlich auch in diesem Finanzbereich tätig wird. Wenn schon, dann wäre es eigentlich konsequent, die gleichmäßige Rückführung der Schulden vorzugeben.

Ihre Frage, wer das definiert, kann man so einheitlich nicht beantworten. Das, was in der Bundesverfassung dazu steht, wird wahrscheinlich irgendwann einmal das Bundesverfassungsgericht definieren, wenn das erste Verfahren dort gelandet ist. Was in der Hessischen Verfassung steht, wird zunächst einmal das Parlament durch seine Interpretationen in den Konkretisierungsgesetzen und in dem jeweiligen Haushaltsgesetz konkretisieren. Das ist aber keine endgültige Konkretisierung; denn wenn das Ganze vor den Staatsgerichtshof gebracht wird, wird er auch auf Landesebene als Verfassungsgericht das letzte Wort haben.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Vielen Dank, Herr Prof. Wieland. – Die nächste Frage kommt von Herrn Kollegen Schmitt.

Abg. **Norbert Schmitt**: Ich möchte noch einmal eine Nachfrage zu dem Stichwort „böser Bund“ bzw. zu der Notfallklausel stellen, die wir vorgeschlagen haben. Dies ist übrigens eine Regelung, die nachgebildet worden ist aus einem Verfahren, das momentan parallel zu der Verfassungsänderung – allerdings ohne Volksbefragung, sondern über Parlamentsbeschluss – in Rheinland-Pfalz läuft. Dort haben sich SPD, CDU und FDP darüber geeinigt. Das muss aber noch nicht bedeuten, dass die Regelung dann auch sinnvoll, richtig und verfassungsgemäß ist, aber sie entspricht politischen Absichten.

Es wurde zum Teil so dargestellt, als wäre eine Situation im Bundesrat undenkbar, und als sei es eine Naturkatastrophe. Es ist das Stichwort „Länderfinanzausgleich“ genannt worden, und es gibt Gutachten, die momentan in der Welt sind und die sich mit der Frage befassen, ob nicht auch die Kommunen zu 100 % in den Länderfinanzausgleich eingerechnet werden müssten. Dies würde für das Land Hessen mit einem Schlag 500 Millionen € mehr Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bedeuten. Ich weiß aber nicht, wie wir dies vom einen auf das andere Jahr regeln wollen. Dahinter steckt auch durchaus eine zu konkretisierende Gefahr, dass der Bund Regelungen trifft und dass im Bundesrat Regelungen gegen den Willen und zulasten des Landes getroffen werden. Dann wären wir von heute auf morgen in einer verfassungswidrigen Situation des hessischen Haushalts, ohne dass das Land eigentlich etwas dafür kann. Daher meine Frage: Treffen wir in der Verfassung Vorsorge dafür, oder tun wir es nicht?

Ich war ein bisschen überrascht. Damals haben der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages und der Haushaltsausschuss des Bundesrates eine Anhörung vorgenommen. Dort wurde sehr intensiv die Frage erörtert, ob diese Regelung auf Bundesebene noch zulässig ist, weil sie doch – ich formuliere es einmal vorsichtig – in die Länderhoheit eingreifen könnte. Herr Prof. Wieland, damals haben Sie und meines Wissens auch Herr Prof. Koriath vorgetragen, dass dies gerade noch zulässig ist, dass aber besondere Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Ländern entstehen.

Für mich stellt sich die Frage: Was geschieht in einer Situation, die ich soeben geschildert habe, in der eine harte Regelung zulasten eines Landes getroffen wird? Trifft man dafür verfassungsgemäß keine Vorsorge? – Herr Prof. Pünder und Herr Prof. Reimer, Sie sind sehr skeptisch und auch sehr ablehnend in dieser Frage. Aber dies steckt sozusagen

gen als politische Intention hinter dieser Regelung. Daher stelle ich die Frage an Sie: Ist es schon eine verfassungsmäßige Notlage? Wäre dies ein Ausweg, den man jetzt schon regeln muss und mit dem man Vorsorge treffen muss, damit man nicht in einen verfassungswidrigen Haushalt des Landes hineinläuft?

Herr Prof. Pünder, zu der Frage Staatsziele und zu der Frage Umwelt kann ich anmerken, wir haben in unserer Formulierung den Begriff „insbesondere“ verwendet. Wir haben also auch in der Begründung Bezug darauf genommen. Die Staatsziele der Hessischen Verfassung sind uns durchaus bekannt. Wir haben sie auch in der Begründung dargelegt und natürlich durch die Formulierung mit dem Wort „insbesondere“ auch eine Wertigkeit getroffen. Das gebe ich zu, und dahinter steht auch eine gewisse Entscheidung, die wir auch darlegen können. Aber mir geht es nun in erster Linie um die Frage, Notfall, böser Bund, und müssen wir dafür nicht Vorsorge treffen, oder können wir es einfach laufen lassen?

Abg. **Tarek Al-Wazir**: Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Reimer. Sie haben gesagt, man könnte auf die Idee kommen, dass die Kommunen Teil der Länder sind und daher das Verschuldungsverbot auch für sie gilt. Es ist nur eine Vermutung meinerseits, aber ich kann mir nicht vorstellen, dass dies der Wille des Gesetzgebers gewesen ist. Dann hätte er zumindest einmal darüber geredet.

Aber wenn wir schon darüber spekulieren, weshalb die Regelung so ist, wie sie ist, könnte es dann aus Ihrer Sicht sein, dass das Verschuldungsverbot für die Länder erst ab dem Jahr 2020 greift und nicht schon ab dem Jahr 2016 wie für den Bund? – Darin begründet ist, dass im Jahr 2019 der Solidarpakt ausläuft und deswegen der Bund eine Menge Geld zur Verfügung hat, das dann als Unterstützung für die Länder verwandt werden kann. – Ich gebe zu, es ist eine spekulative Frage, aber ich würde gern hören, wie Sie darüber spekulieren.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Ich möchte noch eine Frage an Herrn Prof. Pünder stellen. Sie haben auf S. 17 Ihrer Stellungnahme – das ist in der Sammeldrucksache die S. 350 – angeraten, eine überqualifizierte Mehrheit für die Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage mit der Folge der Krediterlaubnis vorzusehen, weil man mit den Kriterien möglicherweise Schwierigkeiten hat, d. h., zwei Drittel oder gar drei Fünftel. Sie wissen, wir in Hessen kennen nicht mehr als die Kanzlermehrheit bei der Wahl des Ministerpräsidenten und auch bei der Verfassungsänderung, soweit sie im Landtag stattfindet. Das heißt, die Figur der Zwei-Drittel-Mehrheit haben wir noch nirgendwo.

Meine Frage lautet: Meinen Sie nicht, dass eine solche Regelung am Ende teurer wird? – Eine Regierungsmehrheit, die absehbar auch in Hessen nie Zwei Drittel erreichen wird, muss dann auch einige Oppositionsstimmen „hinzukaufen“, um die Gewährung des Kredits zu ermöglichen. Am Ende würde dies im Zweifelsfall eine höhere Summe sein, auf die man sich einigt. Das ist die Erfahrung eines Haushaltspolitikers. Insoweit ziehe ich diesen Vorschlag eher in Zweifel und hätte gern Ihren Kommentar dazu gehört.

(Zuruf: Wir haben uns noch nie eine Mehrheit erkauft!)

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Wir kommen nun zur Antwortrunde. Zunächst bitte ich um Beantwortung der Frage des Herrn Kollegen Schmitt betreffend die Notfallklausel.

Herr Prof. **Dr. Pünder**: Sie fragen danach, ob diese Situation geregelt werden muss. Es ist also eine rechtspolitische Frage. Ich meine, sie muss nicht geregelt werden. Wenn eine Notfallsituation eintritt, die einer Naturkatastrophe vergleichbar ist, die außergewöhnlich ist und sich der Kontrolle des Staates entzieht, wenn diese Voraussetzungen vorliegen – und mag es auch von externen Stellen bundesrechtlich veranlasst sein –, dann haben Sie die Regelung, die in Art. 141 Abs. 4 nach Ihrem Entwurf enthalten ist. Jedenfalls diese Formulierung macht überhaupt nicht deutlich, dass es eine Konkretisierung des vorhergehenden Absatzes ist, die auf absolute Notfälle ausgerichtet ist. Das empfehle ich nicht.

Die Formulierung mit dem Wort „insbesondere“ klingt ein wenig nach Populismus, wenn ich das so sagen darf. „Insbesondere“ heißt, dann doch, mit dem juristischen Gefühl, das Ihre Kollegin hat, dass diejenigen, die genannt sind, jedenfalls etwas höherwertiger sind als andere.

Umweltschutz – warum eigentlich nicht? Was haben Sie gegen Umweltschutz?

(Heiterkeit – Abg. Tarek Al-Wazir: Daran arbeiten wir schon 30 Jahre!)

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Herr Schmitt hatte die Frage gestellt: Was passiert, wenn der Bund durch seine Gesetzgebung dafür sorgt, dass die Länder entweder zusätzliche Ausgaben oder weniger Einnahmen haben und sie dadurch in eine Notlage bringt?

Auch ich meine, das Mantra – so ärgerlich es für Sie klingt – lautet, es ist dann keine außergewöhnliche Notlage, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Auch der Bund ist Staat, und alles, was das Grundgesetz erlaubt, ist nicht außergewöhnlich.

Deswegen lautet die Antwort auf Ihre Frage nicht: Für den Fall, dass sich der Bund in dieser Weise landesnachteilig verhält, flüchtet sich das Land in die Neuverschuldung. – Vielmehr wäre die juristische Antwort dann wohl: Suchen Sie Primärrechtsschutz gegen das Bundesgesetz, das Ihnen schadet. Durch die Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 ist schon jedenfalls ein Teil der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben in Art. 104a des Grundgesetzes aufgenommen worden. Art. 104a Abs. 2 und Abs. 4 Grundgesetz bieten den Ländern heute schon eine gewisse Handhabe gegen die Auferlegung von Lasten, wenn der Bund nicht zugleich das Geld gibt.

Herr Prof. **Dr. Wieland**: Ich kann nur noch einmal darauf hinweisen, dass natürlich die Naturkatastrophe etwas anderes ist als die außergewöhnliche Notlage. Ich sage dies deswegen, weil es immer so gleichgestellt wird. Sie wird momentan auf Bundesebene eingesetzt, um die Finanzkrise zu bewältigen. Es scheint mir doch ein bisschen kurz gegriffen zu sein, wenn man sagt, es müsse so etwas wie eine Naturkatastrophe sein. In der Bundesverfassung sind schließlich zwei Begriffe ausdrücklich erwähnt, und wenn es das Gleiche wäre, wäre es nicht gut zu erklären.

Wenn Herr Prof. Pünder nun sagt, dies könne man auch über die außergewöhnliche Notsituation bewältigen, ist der Meinungsunterschied zwischen uns nicht mehr so groß. Ich würde aber den Fall ausdrücklich noch einmal regeln. Wenn Sie eine Notfallklausel, wie die SPD sie vorgeschlagen hat, nicht in die Verfassung hineinnehmen, und der Fall tritt ein, dann wäre meine Prognose, dass die Juristen anfangen werden, die unbe-

stimmten Rechtsbegriffe der außergewöhnlichen Notsituation auszudeuten. – Was soll man sonst machen?

Die Situation bestand auch bei der alten Verschuldensregel, wo die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Voraussetzung war, und die Länder, die sich in einer großen Haushaltsnotlage befanden, haben dann über Jahre hinweg gesagt, wir befinden uns in einer außergewöhnlichen konjunkturellen Situation, weil sie sich nicht über die Verfassung hinwegsetzen konnten. Dies hat Herr Prof. Dr. Sarrazin einmal im Berliner Abgeordnetenhaus getan, aber das hat ihm ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht eingetragen. Ich glaube, dies wird keine Nachahmer hervorrufen. Also wird man immer sagen, das ist eine Notsituation.

Ehrlicher wäre es jedoch, wenn man denn meint, dies sei eine Situation, die eintreten kann, dass man dann auch sagt, dann wollen wir damit umgehen; denn dadurch, dass Sie sagen, dies ist auf vier Jahre begrenzt und muss in dieser Zeit wieder zurückgeführt werden, haben Sie praktisch ein Regelungswerk in der Verfassung. Sonst überlassen Sie alles der Interpretation.

Herr Prof. **Dr. Pünder**: Ich möchte nur kurz zu Protokoll geben, ich meine nicht, dass es eine außergewöhnliche Notsituation ist, wenn das Land Hessen überstimmt wird.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Art. 109 Grundgesetz sieht keine dritte Ausnahme vor, die etwa lauten würde: Wenn der Bund sich nachteilig verhält, dürfen die Länder – –

Das Grundgesetz ist an dieser Stelle eindeutig, Herr Prof. Wieland, und deswegen ist an dieser Stelle für eine Neuverschuldung keinerlei Spielraum. Es gibt ein Spielraum für die Frage: Darf der Bund diese Lasten auferlegen? – Darüber muss man mit dem Bund streiten, zur Not in Karlsruhe.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Wir kommen nun zu den beiden Fragen von Herrn Kollegen Al-Wazir an Herrn Prof. Reimer.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Kommunen als Teil der Länder? – Diese These findet sich in der Literatur vielfach.

Ursprünglich hatte die Föderalismuskommission II, als im März 2009 der Entwurf diskutiert worden war, eine Gesamtverschuldungsgrenze von 0,5 % des nominellen BIP vorgesehen, und dies sollte die gesamtstaatliche Schuldengrenze sein. Man hat sich sehr frühzeitig darauf geeinigt, dass zwei Drittel davon, also 0,35 %, an den Bund gehen, und ein Drittel, also 0,15 %, an die Länder. Aber es bestand das Problem, dass sich die Länder nicht auf einen Schlüssel einigen konnten, wie sie diese 0,15 % untereinander richtig zu teilen. Daraufhin sind die Solidarleistungen in Art. 143b Abs. 2 Grundgesetz an die vier Bundesländer festgelegt worden, und dafür haben die Länder auf die 0,15 % strukturelles Defizit verzichtet.

Diese Verzichtserklärung der Länder wirkt auch für und gegen die Kommunen, weil auch bei der Gesamtverschuldungsgrenze von 0,5 %, von der man ursprünglich ausgegangen war, der Gesamtstaat gemeint war. Das ist das zentrale Argument, das aus

meiner Sicht schlagend dafür spricht – wir haben uns in der Pause auch untereinander abgestimmt –, dass die Kommunen zwar nicht unmittelbar Adressaten sind, ihnen also keine eigenen Pflichten aus Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz auferlegt werden, dass sie aber zwingend als Teil der Länder angesehen werden müssen, sodass sich die 0,0 %-Grenze für die Länder auf eine Einheit aus Ländern, Kommunen und Landesnebenhaushalten bezieht.

Die Verknüpfung mit den Jahren 2016 / 2019 ist sicherlich für dieses Argument nicht tragend, aber unabhängig davon ist sie richtig. Dass also für die Länder in Art. 143d Grundgesetz das Jahr 2020 als spätestes Zieljahr vorgegeben wird, hängt natürlich mit dem Auslaufen des Solidarpakts II zusammen.

Herr Prof. **Dr. Pünder**: Herr Abg. Kaufmann, Sie sind natürlich ein richtiger Haushaltsfuchs. Ich dachte, mit einer höheren Mehrheitsquote würde man ein Hindernis für eine Verschuldung setzen und würde deutlich machen, dass diese zweite Alternative eine Ausnahmesituation ist, die eben nicht mit Kanzlermehrheit, sondern unter Einbeziehung der Opposition in Anspruch genommen wird. Dass dies aber letztendlich zu einer höheren Staatsverschuldung führt, weil alle sich ihre Stimmen kaufen lassen, daran dachte ich nicht. Ich bin vielleicht noch etwas zu naiv in meinem Denken. Ich werde es aber in mein Herz schließen und bei meinen Vorlesungen an gegebener Stelle sagen, wie es in Hessen abgeht.

(Heiterkeit – Abg. Frank-Peter Kaufmann: Das weise ich aber zurück!)

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Auf jeden Fall weise ich schon einmal für das gesamte Haus zurück, dass es nur in Hessen so abgeht.

Mir liegen zunächst einmal keine weiteren Fragewünsche vor. Herr Kollege Quanz hat mir mitgeteilt, dass die sogenannte kommunale Familie zu den gesamten rechtlichen Aspekten noch nicht Stellung bezogen hat. – Ich erteile zunächst Herrn Dr. Dieter das Wort.

Herr **Dr. Dieter**: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Wir haben das Thema heute Morgen schon sehr intensiv behandeln können, aber im Lichte dessen, was wir heute Nachmittag erfahren haben, ist die Angelegenheit noch etwas spannender geworden.

Wir fühlen uns bestärkt darin, unseren Vorschlag doch verwirklicht zu sehen, nämlich die klare Regelung, die besagt, dass die Finanzausstattungsgarantie in Art. 137 Abs. 5, die das Land seinen Kommunen gewährleisten muss, auch dann unberührt bleibt, wenn die sogenannte Schuldenbremse in die Verfassung eingeführt wird. Dies ist eine sehr klare und sehr eindeutige Regelung, und sie ist richtig und wichtig vor dem Hintergrund, dass durch die Schuldenbremse gleichsam ein neues Kind der Fürsorge des Landes unterliegt, dass sich die Verfassung um etwas Neues kümmern muss, was bisher nicht da war, und dass sich dies einreicht in die bisherigen Positionen und wir klar wissen wollen, dass es uns nicht negativ berührt.

Wir haben eine Finanzausstattungsgarantie, die nicht eingeschränkt ist. Andere Bundesländer haben die Leistungsfähigkeit als Grenze dieser Finanzausstattungsgarantie. Das hessische Volk hat sie im Jahr 1946 nicht eingeführt. Dabei hat sich das Volk etwas ge-

dacht. Diese Grenze gilt bei uns eben nicht, sondern sie gilt anderswo. Es ist ein juristischer Grundsatz, dass gerade dann, wenn anderswo etwas ausdrücklich steht, das bei uns nicht steht, dass es dann bei uns auch ausdrücklich nicht gilt. Das sollte man beachten. Wir wollen, dass dies fortgeschrieben wird, wir wollen es unter keinen Umständen gefährdet sehen.

Die Frage, die vorhin angeschnitten worden ist und die – wenn ich es richtig sehe – sogar einheitlich beantwortet worden ist, lautet, ob wir es mit einer Zwei-Ebenen-Theorie oder mit einer Drei-Ebenen-Theorie zu tun haben, ob also der Bund einerseits und die Länder und Kommunen andererseits gewertet werden oder ob Bund, Länder und Kommunen in einem gewertet werden. Dies ändert aber daran überhaupt nichts, ganz im Gegenteil.

Wenn man tatsächlich zu dem Ergebnis kommt, dass Länder und Kommunen bei der Frage der Verschuldung einheitlich zu betrachten sind, also die Null-Verschuldung für beide in der Summe gilt, hat Herr Prof. Dr. Reimer sehr eindrücklich und plastisch vorgebracht, was dies dann bedeutet. Es stellt sich die Frage, wer letztlich in dieser Konstellation die Kastanien aus dem Feuer holen muss.

Damit stärker noch ist die Frage nach dem Binnenverhältnis von Land und Kommunen gestellt. Dann wird Art. 137 Abs. 5 zu einer Binnenvorschrift, die das Verhältnis von Land und Kommunen unter diesen Vorgaben regelt, und dann bedeutet die Finanzausstattungsgarantie, dass bei der Vorgabe der Nullverschuldung für beide in der Addition das Land geschützt werden muss vor einem einseitigen Zugriff durch den Landesgesetzgeber. Dies ist also eine ganz wichtige Norm, gerade für den Fall, dass man das so interpretiert.

Die Kommunen müssen geschützt werden, sodass im Binnenverhältnis das Land bei der Null-Verschuldungsregelung dies zu seinen Gunsten regelt. Herr Prof. Reimer, Sie haben die Möglichkeiten genannt. Sie haben gesagt, das kann das Land zugunsten der Kommunen tun, und dies können die Kommunen notfalls zulasten des Landes ertragen müssen, und das macht deutlich, dass es einer Binnenregelung bedarf. Der Landesgesetzgeber hat die Macht, gesetzlich zu entscheiden, und die einzige Gegenmacht ist die Verfassung, die wir haben, und diese Verfassung nehmen wir dann in Anspruch. Das ist ein dringendes Erfordernis, das wir haben.

Wenn es bei der Drei-Ebenen-Theorie bleibt, wenn jede Ebene für sich betrachtet werden muss, ist klar, dass Art. 137 Abs. 5 eine Regelung im Verhältnis der dritten zur zweiten Ebene ist und aus diesem Grunde ebenso eindeutig erhalten bleiben muss.

Ich weise noch einmal darauf hin, dass man die Finanzausstattungsgarantie der Kommunen nicht mit den übrigen Staatszielen in einen Topf werfen darf. Die Staatsziele konkurrieren natürlicherweise mit allen übrigen Verfassungszielen. Ich sehe – unabhängig von der Frage, die Frau Wolff aufgeworfen hat und die ich für berechtigt halte – keinen Sinn darin, Staatsziele, mit denen die Schuldenbremse abzuwägen ist, dadurch, dass man sie noch einmal nennt, in eine andere Ordnung zu bringen. Wenn die Schuldenbremse Wirkung haben soll, muss sie selbstverständlich zu einer Abwägung mit den Staatszielen führen, sonst macht es keinen Sinn. Das heißt, man muss klären, wie viel Geld noch für Bildung, für soziale Sicherheit oder für innere Sicherheit vorhanden ist, wenn die Schuldenbremse gilt. Das ist ein natürliches Abwägungsgebot. Dem kann man sich nicht entziehen, wenn man die Schuldenbremse nicht zur Farce machen will.

Dagegen ist Art. 137 Abs. 5 nicht in demselben Sinne ein Staatsziel, sondern eine Bestimmung, die das Verhältnis von politischen Ebenen in der Horizontalen bestimmt. Insofern braucht die dritte, die schwächste Ebene, den Schutz der Verfassung vor den beiden anderen Ebenen. Das hat mit Staatszielen überhaupt nichts zu tun.

Das ist auch der Grund dafür, dass die Kommunalen Spitzenverbände nicht so glücklich sind über den Vorschlag der SPD-Fraktion; denn dort werden die Staatsziele „Bildung“, „innere Sicherheit“ und „soziale Sicherheit“ in eine Reihenfolge gebracht mit der Garantienstellung des Landes gegenüber seinen Kommunen, ja, sogar in der Reihenfolge der Aufzählung nachrangig genannt. Dies könnte den Eindruck erwecken, wir seien in einer Reihe dort genannt worden, das ist aber nicht der Fall. Wir haben eine Sonderregelung, die auch zum Ausdruck kommen muss.

Wir sind auch nicht glücklich über die Verknüpfung in Art. 141. In Satz 1 wird gesagt, Landtag und Landesregierung müssen für ausreichende Einnahmen sorgen. Im letzten Satz dieses Absatzes heißt es:

Sie

– damit sind die Einnahmen gemeint –

müssen entsprechend Art. 137 Abs. 5 für eine aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausreichen.

Damit wird die Finanzausstattungsgarantie des Art. 137 Abs. 5 in einer auslegungsfähigen Weise an die Einnahmen gekoppelt, sodass eine Auslegung der Verfassung zumindest nicht auszuschließen ist, nach der man sagt, wenn die Einnahmen nicht beschafft sind, ist auch die Finanzausstattungsgarantie nicht gewährleistet. Ob man diese Auffassung teilt oder nicht, sie ist jedenfalls eine mögliche Interpretation, und man sollte nicht, wenn man die Verfassung ändert, unerwünschte, aber mögliche Interpretationen mit einbeziehen.

Deswegen möchte ich noch einmal die sehr klare Position äußern: Machen Sie es doch einfach so, wie wir es vorgeschlagen haben. Sagen Sie, Art. 137 Abs. 5 gilt, er bleibt völlig unberührt von der Schuldenbremse. Sie verstoßen damit nicht gegen bundesgesetzliche Vorgaben. Im Gegenteil, das, was Herr Prof. Koriath gesagt hat, war eine für mich völlig neue Erkenntnis dieser Anhörung. Herr Prof. Koriath schließt aus dem Gesetzgebungsverfahren heraus, dass es sogar eine besondere Finanzausstattungsgarantie des Bundes gegenüber den Ländern gibt – so habe ich ihn zumindest verstanden –, und insoweit müsste man sogar so weit gehen, zu sagen, dann besteht erst recht eine besondere Finanzausstattungsgarantie von Bund und Ländern gegenüber ihren Kommunen. Das heißt, die Sonderstellung, die wir auf diese Weise erzielen müssten, würde noch unterstrichen. Dies ist aber ein zusätzliches und nicht ein sich tragendes Argument, das aus dem Augenblick entwickelt ist. Das würden wir also noch einmal prüfen, aber es liegt doch nahe. Wenn sogar der Bund dem Land gegenüber eine Ausstattungsgarantie hat, dann müssen erst recht Bund und Land gegenüber den Kommunen eine solche Ausstattungsgarantie haben, wenn sie eine Schuldenbremse einführen. Das ist eigentlich logisch.

Machen Sie deswegen eine einfache und keine komplizierte Regelung. Lassen Sie andere Staatsziele weg, die Sie so oder so abwägen müssen. Damit werden Sie von den Kommunalen Spitzenverbänden auch gelobt werden; denn wir sind uns einig. Sie ha-

ben es selten, dass wir uns völlig einig sind, und es geschieht noch seltener, dass ein Spitzenverband für alle drei sprechen darf. Ich darf Ihnen diese Zusage für alle drei Kommunalen Spitzenverbände geben. Herr Becker hat selbst auch gesagt, wir werden Sie loben, wenn Sie unserem Vorschlag folgen.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Vielen Dank, Herr Dr. Dieter. – Herr Becker, bitte.

Stadtrat **Becker**: Ohne das ohnehin schon sehr breite Lob der kommunalen Familie noch einmal zu wiederholen, ist nach meiner Meinung heute Nachmittag deutlich geworden, dass sich in der Frage dessen, was in der Rangigkeit aufgeführt wird oder eben nicht aufgeführt wird, sehr klar für den Konfliktfall ergibt, was wem voranzustellen ist. Insofern sieht es die kommunale Seite für außerordentlich wichtig an, dass dies auch im Sinne der Gesetzeshistorie klargestellt wird.

Ich sage noch einmal, ich begrüße ausdrücklich, dass es zur Einführung einer solchen Schuldenbremse kommt, aber sie folgt im Jahr 2011 dem, was schon bis dato in Art. 137 Abs. 5 ausgesagt wird. Umso mehr muss sichergestellt sein, dass Art. 137 Abs. 5 unberührt bleibt, sodass nicht die Betrachtungsweisen, die zur Einführung der Schuldenbremse geführt haben und führen, im Konfliktfall vor dem stehen, was Art. 137 Abs. 5 heute noch beinhaltet und damit eine Sicherheit für die kommunale Familie birgt.

Die Frage, wie sicher dies ist und inwieweit wir uns schon heute darüber streiten, was im Rahmen des Art. 137 Abs. 5 heute schon passiert oder nicht passiert, sei einmal beiseite gelassen. Ich plädiere auch noch einmal dafür, diese Sicherheit gegenüber der kommunalen Finanzausstattung nicht an weitere, zumindest als Bedingungen erscheinende Formulierungen zu knüpfen in der Frage der Staatsziele, in der Frage auch von anderen Aufgabenstellungen, die im Zusammenhang mit der Einnahmensituation des Landes eine Rolle spielen, und sie von dort entsprechend fernzuhalten. Nachdem wir heute Vormittag auch gewisse Irritationen über Formulierungen ausgeräumt haben, muss man sehen, dass es immer auch eine Betrachtung von Aufgaben und Aufgabenverlagerung ist, und wir plädieren dafür, dass eine Deutlichmachung in Richtung des Art. 137 Abs. 5 erfolgt. Dies halten wir für einen guten Weg, und wenn Phalanx der kommunalen Familie die Tür so weit öffnet und sagt, es ist relativ einfach, durch diese Tür hindurchzugehen, sollte es doch möglich sein, diesen Aspekt mit einem weiteren und sehr kurzen neuen Absatz entsprechend aufzunehmen. Umso mehr begrüßt die gesamte kommunale Familie dann dieses Vorhaben. Es ist ein richtiger und vernünftiger Weg, und von daher wird er vielleicht in Zukunft, wenn wir unter der Schuldenbremse viele Dinge gemeinsam erörtern, von vornherein die Dinge schon einfacher machen, weil bestimmte Dinge sowohl von Landes- als auch von kommunaler Seite von vornherein ausscheiden. Insofern kann vielleicht auch dieses Zusammenwirken dann unter einem noch besseren und noch glücklicheren Stern verlaufen. – Vielen Dank.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Vielen Dank, Herr Becker. – Ich gebe nun Herrn Wallis vom Landesrechnungshof das Wort.

Herr **Wallis**: Vielen Dank. – Ich kann mich kurz fassen. Die meisten rechtlichen Aspekte zur Schuldenbremse sind insbesondere von den rechtswissenschaftlichen Gutachtern

schon ausführlich dargelegt worden. Ich darf noch einmal kurz die Position des Rechnungshofs als eines Rechtsanwenders zusammenfassen.

Die grundgesetzliche Vorgabe ist unseres Erachtens sehr eindeutig. Dazu haben wir uns auch in unserer schriftlichen Stellungnahme geäußert. Das grundsätzliche Nettoneuverschuldungsverbot, das in Art. 109 Grundgesetz steht, gilt unmittelbar für die Länder. Das heißt, die Umsetzung der eigentlichen Schuldenbremse in die Hessische Verfassung ist rechtlich gesehen nicht zwingend. Das ist auch schon ausführlich dargestellt worden.

Sinn macht eine Umsetzung – auch diesen Punkt sehen wir so wie viele Vorredner – hinsichtlich der Ausnahmen und der damit zusammenhängenden Fragen. Wo sollte nun der Standort für die Schuldenbremse in Hessen sein? – Wir haben uns schon in vielen Bemerkungen der letzten Jahre dahin gehend geäußert, dass die Verfassung doch der geeignete Standort sein sollte. Dies hat eine ganze Reihe von Vorteilen. Zum einen sollten die wesentlichen Fragen des Finanzwesens, die jetzt schon in den Art. 139 ff. der Hessischen Verfassung geregelt sind, auch weiterhin in der Verfassung bleiben. Ich denke, man kann nicht bezweifeln, dass die Frage der Verschuldensregel eine wesentliche Regel des Finanzwesens ist. Dies sollte also in der Verfassung geregelt werden. Dies hätte auch den Vorzug, dass die Verfassung zumindest ab dem Jahr 2020 das tatsächlich geltende Recht enthalten würde und keine obsoleten Bestimmungen, die dann vom Grundgesetz überlagert wären, wenn man die Schuldenbremse nur im einfachen Gesetz, beispielsweise in der LHO, regeln würde.

Die anderen Vorteile einer Regelung in der Verfassung sind ebenfalls schon angesprochen worden. Das sehen wir auch so: zum einen die Frage der Zugänglichkeit und Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für Normenkontrollverfahren. Wenn die Klage Schleswig-Holsteins tatsächlich Erfolg hätte, was auch wir für nicht so wahrscheinlich halten, bliebe die in die Verfassung aufgenommene hessische Schuldenbremse bestandskräftig und würde davon rechtlich gesehen nicht berührt.

Eine andere Konstellation wäre meines Erachtens problematischer: Wenn die hessische Schuldenbremse nur einfachgesetzlich geregelt würde und Art. 109 Grundgesetz fallen würde, dann gäbe es eine Konfliktlage zwischen dem einfachgesetzlichen, an Art. 109 Grundgesetz orientierten Schuldenverbot oder der Schuldenbegrenzung und dem dann weiter geltenden Art. 141 der Hessischen Verfassung. Darin sehe ich doch ein gewisses Spannungsverhältnis.

Das gleiche Spannungsverhältnis – es ist ebenfalls schon angedeutet worden – bestünde zwischen einer einfachgesetzlichen Schuldenbremse und dem jährlichen Haushaltsgesetz. Zumindest gibt es in diesem Bereich Konfliktpotenzial, das man möglichst vermeiden sollte. Auch andere Aspekte wie die Legitimationswirkung bei den Bürgern und Bürgerinnen sind schon mehrfach betont worden.

Ein anderer Aspekt ist das Thema der Absicherung der Kommunen, das großen Raum eingenommen hat. Der Hessische Rechnungshof ist der Auffassung, dass die bestehenden Vorschriften in Art. 137 Abs. 5 und Abs. 6 eigentlich schon eine ausreichende Absicherung der Kommunen gewährleisten. Man kann natürlich noch einmal eine, unseres Erachtens aber dann deklaratorische Bestimmung aufnehmen, dass die Finanzausstattungsgarantie von der Schuldenbremse unberührt bleibt. Das wäre sicherlich nicht schädlich, ist aber unseres Erachtens rechtlich gesehen nicht zwingend, sondern hätte eher deklaratorischen Charakter.

Ich komme nun zu den Ausnahmen, auf die auch schon vielfach eingegangen wurde. Ich glaube, es ist deutlich geworden, dass wir das größte Problem in einer Konkretisierung der zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme sehen. Es ist aber heute auch schon gesagt worden, dass dies keine juristische Frage ist. Da wir gerade bei den rechtlichen Aspekten sind, kann und möchte ich dies auch nicht vertiefen. Da es noch keinen Vorschlag der Landesregierung dazu gibt, haben wir uns bewusst auch nicht dazu geäußert, was wir von den auf dem Markt schon befindlichen Theorien und Verfahren halten. Das kann vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden.

Unser Anliegen als Rechnungshof wäre nur, wenn man die konjunkturbedingten Schuldenaufnahmen konkretisiert – dies kann und sollte auch per einfachem Gesetz geschehen und nicht in der Verfassung selbst –, sollte man eine restriktive Handhabung vorsehen; denn die Gefahr besteht in der Tat – auch das hat Herr Prof. Koriath schon einmal verbalisiert –, dass dieser Ausnahmetatbestand, den wir in dieser Regelung sehen, irgendwann einmal doch wieder die Funktion der – um es einmal salopp zu formulieren – berüchtigten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einnehmen könnte, gleichsam als Ablöseschlupfloch für die frühere Ausnahme von der Schuldengrenze.

Zu den Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notlagen nur soviel: Ich glaube, das definitorische Problem sehen wir nicht als so gravierend an. Uns beschäftigt allerdings die Frage: Sollte das an ein bestimmtes Quorum im Parlament gekoppelt werden? – Wir haben in unserer Stellungnahme vorgeschlagen, eine qualifizierte Mehrheit, also die Mehrheit der Mitglieder des Landtags, sollte ausreichen. Von einer Zweidrittelmehrheit würden auch wir abraten, zumal – wie auch schon vonseiten der Abgeordneten festgestellt wurde – eine Zweidrittelmehrheit der Hessischen Verfassung bisher auch fremd ist.

Eine Konsequenz sollte man vielleicht noch bedenken. Bei den landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen sollte der Ausnahmefall Platz greifen. Es sollte zwischen der Höhe der Kreditaufnahme und der zu beseitigenden Notlage doch ein inhaltlicher Zusammenhang hergestellt werden; denn es gibt formal keine Obergrenze. Wenn also ein solcher Notfall eintritt, ist eine Grenze nach oben nicht vorgesehen. Das ist auch verständlich, weil man die Notfälle natürlich nicht kasuistisch aufzählen kann. Aber an eine inhaltliche Verbindung, was notwendig ist, um diesem Notfall entgegenzuwirken und ihn zu beseitigen, sollte man denken.

Zu der Frage, ob es weitere Ausnahmen geben kann, und zu dem schon mehrfach diskutierten Fall, dass der Bund – mit oder ohne Zustimmung des Bundesrats – Regelungen erlässt, die sich auf die Finanzlage des Landes stark negativ, stark nachteilig auswirken, möchte ich sagen, die Lösung in Rheinland-Pfalz, die schon angesprochen wurde, sehen wir dergestalt, dass die Ausnahmen, die das Grundgesetz zulässt, in der Tat sehr eng gefasst sind, und alle Ausnahmetatbestände oder Sachverhalte müssten sich unter die vorhandenen und im Grundgesetz schon sehr genau beschriebenen Ausnahmetatbestände subsumieren lassen. Wenn dies nicht der Fall ist – und das würden wir in diesem Fall nicht sehen –, wären diese Ausnahmen nach dem Grundgesetz nicht zulässig.

Das wären die wesentlichen Eckpunkte unserer Stellungnahme. – Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Vielen Dank, Herr Wallis. – Bevor ich den Abgeordneten das Wort für Fragen gebe, möchte ich Herrn Prof. Reimer die Gelegenheit für einen Wortbeitrag geben.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Herzlichen Dank. Ich möchte nur eine kurze Bemerkung zu den Fragen der kommunalen Familie und dem Caveat zugunsten von Art. 137 in Art. 141 neu machen.

Sie schlagen in der Sache vor, dass sich, wenn man die Kommunen sozusagen mit einer Finanzausstattungsgarantie versieht, der Anspruch der Kommunen auf eine Finanzausstattung auch gegen die Schuldenbremse durchsetzen soll. Das ist das Ziel dieser Regelung. Ob man sie ausdrücklich aufnimmt oder ob man der Auffassung ist, das gute alte Recht soll sich durch diesen Volksentscheid nicht ändern, ist fraglich. Aber das wäre jedenfalls die Stoßrichtung, die Sie einnehmen.

Ich glaube, Sie bringen damit den Landtag als Haushaltsgesetzgeber in eine enorm schwierige Situation. Wenn die Kommunen in Ausübung ihres Rechts aus Art. 137 neue Schulden machen – sagen wir einmal in Höhe von 1 Milliarde € –, ist natürlich der Landtag nach Art. 141 neu in diesem Fall zu nichts verpflichtet. Bundesrechtlich begründet aber Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes eine Verpflichtung von Hessen, mit Land und Kommunen neuverschuldungsfrei abzuschließen. Das bedeutet, dass Sie mit einer Neuverschuldung der Kommunen in Höhe von 1 Milliarde € den Landtag über den Weg des Grundgesetzes dazu zwingen, irgendwoher 1 Milliarde € zu erwirtschaften, um nicht gegen das Grundgesetz zu verstoßen. In dieser Situation meine ich, sollte der Landtag wissen, was er tut.

Ich persönlich könnte mir eher eine Regelung vorstellen, die dahin geht, dass man parallel zu Art. 141 irgend so etwas wie eine kommunale Schuldenbremse auch in der Verfassung verankert. Art. 141 selber leistet das eindeutig nicht, weil er nach seiner systematischen Stellung in der Hessischen Verfassung ausschließlich den Landeshaushalt betrifft, nicht die Gesamtheit der kommunalen Haushalte. Aber Art. 109 Grundgesetz ist anders aufgebaut, und deswegen müssen Sie den Fall bedenken, was der Landtag tut, wenn sich die Kommunen verschulden.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Nun fühlen sich die Kommunen wieder gereizt, etwas dazu zu sagen. Ich erteile zunächst der kommunalen Familie das Wort, und danach treten wir in die Fragerunde ein.

Stadtrat **Becker**: Vielleicht könnten Sie Ihren Beitrag hinsichtlich meiner Aussage von heute Morgen erweitern. Wir sind als Kommunen – wenn wir einmal in der Drei-Ebenen-Theorie bleiben – die einzige staatliche Ebene, für die über die aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen der Haushaltsführung schon dem Grunde nach eine Schuldenbremse gilt; denn de facto ist das, was die Rahmensetzung für die Genehmigung kommunaler Haushalte für Hessen im Rahmen der Hessischen Gemeindeordnung vorgibt, dem Grunde nach das, was bis dato die stabilste Form von Haushaltsführung schlussendlich bewirkt. Von daher liegen – ob es sich nun in der Praxis so verhält oder nicht – die Rahmensetzungen auf der kommunalen Ebene so eng, dass bereits der Wirkmechanismus dort erreicht ist. Insofern ist die Schlussfolgerung, die Sie anstellen, für die Kommunen dem Grunde nach heute bindend; allerdings stellt sich die Frage, woraus

sich die neue Festsetzung der Landesverfassung in ihrer Wirkung auf die Kommunen ergibt.

Wir reden bewusst vom Konfliktfall. Wir reden nicht von der idealtypischen Situation, dass die Dinge so beieinander stehen können, wie sie stehen, sondern dass sie im Zusammenhang mit einem Konflikt und gesetzeshistorisch mit der Neueinführung einer Schuldenbremse, dieser im Zweifelsfall die Vorrangigkeit beigemessen werden könnte, wenn man sagt, das andere war die alte Situation, man hat bewusst unter den Erfahrungen und Gegebenheiten per Haushaltssituation der Länder und des Bundes eine Schuldenbremse eingeführt, also hat sie auch dem Charakter nach einen gewissen Mehrgehalt gegenüber der Frage des Art. 137 Abs. 5. Um dieses abzusichern und aufgrund des Rollenverhältnisses, das heute besteht, legen die Kommunen Wert darauf, dass im Zusammenhang mit Art. 141 nun auch die Regelung des Art. 137 explizit als unberührt angesprochen ist und dass dies mit der Neueinführung einer Schuldenbremse auch Teil dieses Konzepts und auch Teil der Umsetzung dieser Maßnahme ist.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Wir treten nun in die Fragerunde ein. Ich erteile Herrn Kollegen Schmitt das Wort.

Abg. **Norbert Schmitt**: Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Wieland. Es ist die Frage, inwieweit die Verschuldenssituation der Kommunen durchschlägt. Um bei diesem Beispiel zu bleiben, wenn wir im Falle der Geltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 im Jahr 2021 1 Milliarde € Schulden auf der kommunalen Seite aufgehäuft haben, frage ich mich, ob das Land dann einen Überschuss von 1 Milliarde € erwirtschaftet haben muss, damit wir am Ende auf eine Nullverschuldung im Lande insgesamt kommen. Teilen Sie diese Position, dass es auf die kommunale Seite durchschlägt?

Herr Dr. Dieter, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme und haben es auch soeben noch einmal dargestellt, dass unsere Regelung die Finanzausstattung der Kommunen in den Zusammenhang mit der Einnahmensituation des Landes bringt. Faktisch ist das natürlich so. Wir haben auch heute Morgen schon die Frage erörtert, inwieweit der Staat unterfinanziert ist, um zahlreiche Aufgaben erfüllen zu können. Aber dass diese Aufgaben eben nicht erfüllt werden, sehen wir sozusagen an der Schuldenanhäufung bis zum heutigen Tag.

Aber wenn Sie schreiben, dass der Vorschlag der SPD Bedingungen ausreichender Einnahmen des Landes verknüpft und in Zusammenhang stellt mit der Schuldenbremse und mit weiteren Belangen wie Bildung und anderen Dingen, dann ist das zunächst einmal nicht richtig. Wir haben bewusst Art. 137 Abs. 5 der Verfassung einen weiteren Satz hinzugefügt, und er gilt auch weiter, und er soll weiter gelten. Wir sind der Auffassung, dass die Aufgaben und – wie es in Art. 137 Abs. 5 heißt – die erforderlichen Finanzmittel, die Finanzausstattungsgarantie nur erfüllt werden kann, wenn das Land Hessen im Rahmen seiner Befugnisse auch für entsprechende Einnahmen sorgt. Unsere Intention war, genau dieses herzustellen. Die Regelung, die wir in unserer Änderungsformulierung treffen wollen, soll genau dazu beitragen, dass am Ende eine ausreichende Finanzausstattung des Landes steht und dass eben nicht genau die Situation eintritt, wie sie momentan vorhanden ist. Herr Prof. Koriath hat heute Morgen interessante Ausführungen dazu gemacht, wie fast alle Staatsgerichtshöfe auf allen Ebenen die sogenannte Finanzausstattung der Kommunen bewertet haben und dass eine solche Verfassungsformulierung bisher oftmals ein wenig hilfreicher Anker war.

Wie gesagt, das sehe ich ganz anders. Wir wollten genau den Weg gehen, dass das Land im Rahmen seiner Befugnisse, die Landesregierung und das Parlament, durch ausreichende Einnahmen dazu beitragen, dass am Ende die Finanzausstattung der Kommunen garantiert ist. Deswegen halte ich das, wie Sie es darstellen, für falsch. Art. 137 gilt absolut, aber eben mit der Verbindung, die wir herstellen, auch für das Land, für entsprechende Einnahmen zu sorgen.

Abg. **Willi van Ooyen**: Vielen Dank. Was ich jetzt gelernt habe, ist Folgendes: Sollte der Bund seine verfassungsrechtliche Position durchsetzen können, brauchen wir in Hessen überhaupt keine Veränderung in der Verfassung vorzunehmen, weil sie durchgreift. Die einzige Chance, die bestünde, wäre, dass das Land Schleswig-Holstein zu einem Erfolg käme und dem Bund unterbinden würde, dass das Durchgriffsrecht zur Anwendung kommt. Herr Dr. Dieter, die Kommunen und die kommunale Familie haben keine Angst davor, dass die Kommunen zu wenig ausgestattet werden, sondern sie haben Angst davor, dass die Schuldenbremse tragfähig wird. Die kommunale Familie hat Angst davor, dass das Land Hessen, wenn es sich verfassungsrechtlich oder auch finanzrechtlich betätigt, dafür sorgen wird, dass zunächst das Land seine Interessen durchsetzen wird und die Kommunen im Grunde genommen hinten herunterfallen.

Wenn Sie diese Angst haben, wäre es dann nicht folgerichtig, dass Sie sehr stringent alles daransetzen, um diese Schuldenbremse zu verhindern, und dass Sie über andere Wege nachdenken, wie wir die Einnahmensituation verbessern und tatsächlich eine Ausstattung hinbekommen, die nicht unter das Verdikt fällt, dass wir alle sparen wollen?

Abg. **Gottfried Milde (Griesheim)**: Was wir heute Nachmittag vor allen Dingen zusätzlich gelernt haben, hat mit der Finanzbeziehung unter Einbeziehung der Kommunen zu tun. Das ist schon sehr spannend, und alle paar Minuten kommen neue Erkenntnisse hinzu.

Herr Prof. Reimer, wenn ich Sie richtig verstanden habe, sagen Sie, der Weiterbestand des Art. 137 Abs. 5 in der Verfassung ist im Prinzip ein Problem für das Land, weil das Land aufgrund dieser Finanzgemeinschaft mit den Kommunen verpflichtet wäre, durch die Finanzgarantie für die Fehlleistungen oder Schulden der Kommunen aufzukommen. Damit wird ein Fass ohne Boden aufgemacht. Dies wird natürlich durch die Kommunalaufsicht, die Einflussnahme der Landesregierung, des Regierungspräsidenten und durch die Genehmigung der Einzelhaushalte ein wenig abgeschwächt, aber Sie empfehlen im Prinzip ein Neuverschuldungsverbot explizit auch in der Verfassung für die Kommunen.

Meine nächste Frage wäre: Wie weit geht die Einbindung der Kommunalfinzen? – Vorhin hat meines Wissens Herr Prof. Koriath den Hinweis gegeben, dass in der Verfassung auch alle Schattenhaushalte von Schulden ferngehalten werden müssen. Dies würde auch bedeuten – und dies ist eine sehr spannende Frage –, inwieweit dies auch in die kommunale Familie hinein gilt. Gilt es für die Eigenbetriebe und für die Beteiligungen? Müssen wir am Ende für die Schulden von Energiebetrieben einer Kommune aufkommen? – Diese Frage der Finanzbeziehung hätte ich gerne noch einmal vertieft beantwortet.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Wir beginnen zunächst mit dem Fragenkomplex von Herrn Schmitt.

Herr Prof. **Dr. Wieland**: Herr Schmitt, letztlich legen Sie den Finger in die Wunde. Herr Prof. Koriath hat darauf hingewiesen, dass im Bund der verfassungsändernde Gesetzgeber die Kommunen nicht einbeziehen wollte. Sie finden dies auf S. 7 seiner Stellungnahme. Der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene hat erklärt, dass mit Blick auf die neuen Schuldengrenzen im Bund die Verschuldung der Sozialversicherungsträger ebenso wenig zu berücksichtigen sei wie bei der Verschuldung der Länder die kommunale Verschuldung. Das heißt, dies war die Absicht, die man bei der Änderung der Verfassung hatte.

Es stellt sich nun aber die Frage, ob man das wirklich durchhalten kann; denn wenn Sie die kommunale Verschuldung herauslassen, schaffen Sie einen Anreiz in den verschiedenen Ländern, Schulden auf die Kommunen zu verlagern. Es besteht eine ganz unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in den verschiedenen Ländern Deutschlands.

Wenn das gilt, was der verfassungsändernde Gesetzgeber sich überlegt hat, wird jedes Land gut beraten sein, die Schulden zukünftig auf kommunaler Ebene und nicht auf Landesebene entstehen zu lassen. Auf Landesebene gilt die Schuldenbremse, die Nullverschuldung, aber der Bund hat ausdrücklich gesagt, die Kommunen werden nicht berücksichtigt. – Kann das sinnvoll sein? – Ich hätte Zweifel, ob das eine glückliche Lösung ist, und zwar nicht nur aus Sicht der Kommunen; denn dann wird sich praktisch der Druck in allen Ländern verstärken, dass die Länder leider Gottes die Nullverschuldung haben müssen und dass die Kommunen überhaupt nicht gebunden sind. Dies wird dazu führen, dass man zu der Praxis übergehen würde, dass die Verschuldung bei den Kommunen auflaufen muss, die aber jetzt schon 30 Milliarden € Kassenkredite in Deutschland haben. Dies scheint mir wenig sinnvoll zu sein.

Es steht nicht im Grundgesetz, sondern im Grundgesetz stehen nur die Länder. Herr Kollege Reimer hat vorhin zu Recht darauf hingewiesen, dass in Art. 106 Abs. 9, im Bereich des Haushaltsverfassungsrechts generell, ausdrücklich steht, dass die Kommunen Teil der Länder sind. – Das gilt haushaltsverfassungsrechtlich. Dies würde dafür sprechen zu sagen, solange der verfassungsändernde Gesetzgeber im Bund zwar Absichten gehabt hat, aber es nicht ins Grundgesetz hineingeschrieben hat, muss man davon ausgehen, dass die Kommunen nicht betroffen sind. Rechtssicherheit vermag ich Ihnen darin nicht zu geben. Mir scheint es ein offenes Problem zu sein, das nach meinem Eindruck auch nicht zu Ende gedacht ist. Aber im Ergebnis würde ich deutlich für das plädieren, was die Kommunen wollen, dass man jedenfalls in der Hessischen Verfassung sicherstellt, dass es nicht darauf hinauslaufen soll, dass zukünftig Sparanstrengungen, die unternommen werden, letztlich zulasten der Kommunen gehen, weil das Land sich auf den Standpunkt stellt, dass es nur noch eine Nullverschuldung haben darf, aber die Kommunen darin unbegrenzt seien und insofern etwas mehr an Verschuldung tragen könnten. – Das kann eigentlich nicht der Wille des Landes sein.

Dann würde ich aber, trotz der geäußerten Bedenken, bei der Verfassungsänderung in der einen oder anderen Form auch deutlich machen, dass man Art. 137 Abs. 5 nicht in seiner Bedeutung ändern will. Damit kann man sich zwar immer noch nicht über die Vorgaben des Bundes hinwegsetzen, aber da man gar nicht genau weiß, wie die Vorgaben des Bundes sind, ist es jedenfalls dann, wenn man die Kommunen nicht in eine Notsituation bringen will, sinnvoll, es hineinzuschreiben, sei es in der von Ihnen vorgeschlagenen Formulierung, sei es in der Formulierung, die die SPD vorgeschlagen hat. Die Zielrichtung ist bei beiden gleich.

Herr **Dr. Dieter**: Ich weise noch einmal darauf hin, dass wir aus der Rolle des Schwächsten heraus argumentieren. Wir haben keine Gesetzgebungskompetenz, und wir haben z. B. auch nicht das Recht, die Gemeindehaushaltsordnung zu regeln. Das tut das Land. Herr Becker hat auch schon, belegt durch Aufsichtsrechte, darauf hingewiesen, das Land hat eine Machtposition, die es ihm selbstverständlich ermöglicht, nach heutigem und nach künftigem Recht zu verhindern, dass die Kommunen über die Stränge schlagen. Deswegen ist das Beispiel, wir könnten uns nach Belieben verschulden, mit der gegenwärtigen Rechtslage, auch des einfachen Rechts, nicht zu vereinbaren. Das können wir gar nicht.

Wenn das Land nun die Sorge hat, der Schwächste im Glied könnte im Grunde genommen die Verhältnisse umdrehen und würde es kujonieren durch eigene Entscheidungen im Schuldentreiben, so ist dies nicht mit der gegenwärtigen und wohl auch nicht mit der zukünftig zu erwartenden, einfachgesetzlichen Rechtslage in Übereinstimmung zu bringen. Ich hätte als Land diese Sorge deswegen auch nicht. Es ist auch nie geäußert worden, weder nach geltendem noch nach künftigem Recht, dass so etwas geschehen könnte.

Klar ist, dass die Schuldenbremse nur zu behaupten sein wird durch ausreichende Steuereinnahmen. Dies sehen wir auch in der gegenwärtigen aktuellen Diskussion, wo dies unabhängig von der jeweiligen Positionsbestimmung im Fokus steht. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Schuldenbremse zu behaupten ist, ohne dass das Land für entsprechende Einnahmen sorgt.

Aber es gibt zwei Punkte, die man dabei doch berücksichtigen muss, und ich komme nun auch speziell zu dem SPD-Antrag, zu dem ich befragt worden bin. Man muss aus unserer Sicht vermeiden, dass – wie es in Art. 141 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 des SPD-Vorschlags steht – die Einnahmen und die Finanzausstattungsgarantie miteinander verknüpft werden. Es gibt heute diese Verknüpfung nicht. Die Finanzausstattungsgarantie gilt, ganz gleich, wie sich das Land seine Einnahmen beschafft. Ich sehe keinen Grund, weshalb sich das ändern sollte.

Die SPD möchte das mit ihrem Antrag ändern, und das wollen wir nicht. Sie verschlechtert die Position, die wir bisher nach Art. 137 Abs. 5 haben.

Dies ändert aber nichts daran, dass das Land natürlich für ausreichende Einnahmen sorgen muss, wobei ich dazusagen muss, dass ich die Spielräume dafür für begrenzt halte. Das Land hat fast kein Steuerfindungsrecht, und es wird auch künftig keines haben. Zumindest hoffe ich, dass es keines haben wird, wenn ich das sagen darf, und zwar nicht nur als kommunaler Vertreter, sondern auch als Staatsbürger. Es wäre schrecklich, wenn wir die ohnehin schon komplizierte föderale Beziehung noch dadurch anreichern würden, dass das Land selber Steuern erfinden dürfte. Von daher ist die Fragestellung, die Sie in den Raum gestellt haben, auch in der Praxis schwer umzusetzen. Ich weiß gar nicht, wie das Land eigentlich für Einnahmen sorgen soll. Es kann die Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt erhöhen, aber ansonsten gibt es kaum Möglichkeiten des Steuerfindungsrechts, und deswegen läuft dieser Satz aus diesen Gründen schon ins Leere.

Ich komme zu den Staatszielbestimmungen, die genannt worden sind. Ich habe auch den Eindruck, dass das von den juristischen Fachexperten nicht infrage gestellt wird. Die Staatsziele stehen so oder so in Konkurrenz zur Schuldenbremse. Das können Sie gar nicht vermeiden. Sie können weder vermeiden, dass die Staatsziele mit der Schulden-

bremse kollidieren, noch können Sie vermeiden, dass die Schuldenbremse mit den Staatszielen kollidiert. Es ist genau die spannende Aufgabe der nächsten Jahre, dass es bestehende Staatsziele unter der Vorgabe der Schuldenbremse waren. Es ist die spannende politische Aufgabe, und dazu brauchen Sie es nicht noch einmal ausdrücklich in die Verfassung zu schreiben. Dies führt eher zu Verunsicherungen.

Stadtrat **Becker**: Herrn van Ooyen, es ist explizit nachgefragt worden, ob man vor dem Hintergrund der Sorge der kommunalen Familie nicht grundsätzlich Sorge zur Schuldenbremse insgesamt haben müsste. Ich persönlich sage Ihnen, nein, und ich sage auch explizit, nach meinem Verständnis von Haushaltsführung ist das Erreichen ausgeglichener Haushalte – um nicht mehr und nicht weniger geht es bei der Frage der Vermeidung der Nettoneuverschuldung – wichtig, und dazu geht an der Schuldenbremse kein Weg vorbei. Ob dies am Ende verfassungsmäßig verankert sein muss oder Selbstverständnis ausgeübter Politik ist, mag man noch einmal diskutieren können, aber den Weg, der beschritten worden ist und um den es heute geht, trage ich uneingeschränkt mit, unter den Voraussetzungen, über die wir soeben diskutiert haben, und was sicherzustellen ist in den Abhängigkeiten, in denen die kommunale Seite nun einmal steht.

Insofern befürworte ich die Schuldenbremse, davor habe ich überhaupt keine Angst. Wichtig ist nur, dass wir in den Spielregeln im Binnenverhältnis zwischen Land und den Kommunen die Dinge ordentlich regeln, und dazu tut sich der Landesgesetzgeber in der jetzigen Phase am einfachsten, wenn er den Kommunen die Sicherheit gibt, die sie fordern. Es ist schließlich nicht selbstverständlich, dass die kommunale Seite bei einem Thema so geschlossen ihre Position vertritt. Deswegen glaube ich, man hat viel gewonnen, wenn man mit einem relativ klaren, nicht ergänzten, sondern mit einem klaren Bekenntnis zu Art. 137 Abs. 5 im neuen Art. 141 die Dinge klar regelt und damit auch die geringe Sorge im Zusammenhang mit den Wirkmechanismen einer Schuldenbremse, für die ich an dieser Stelle nach wie vor uneingeschränkt bin, entsprechend gesetzgeberisch klar und deutlich formuliert.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Vielen Dank, Herr Becker. – Wir kommen nun zu der Fragestellung von Herrn Abg. Milde. Ich würde vorschlagen, wir fangen mit den juristischen Sachverständigen an.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Herr Milde hatte mich gefragt, wie weit die Erstreckung der bundesrechtlichen Schuldenbremse auf Nebenhaushalte geht. Sind dies außer den Kommunen auch die kommunalen Eigenbetriebe, die Eigengesellschaften, oder sind es möglicherweise auch öffentlich-rechtliche Kreditinstitute?

Meine Antwort lautet: Wir bewegen uns auf sehr dünnem Eis. Das ist bisher nicht geklärt, das muss man so sagen. Dort ist juristisch noch einiges offen.

Meine persönliche Meinung ist, die Trennlinie verläuft zunächst einmal ganz sicher so, dass die privatrechtlich verfassten Rechtsträger, also die kommunalen Eigengesellschaften, nicht erfasst werden, und zwar selbst dann nicht, wenn die Kommune oder das Land etwa eine Gewährträgerhaftung übernimmt. Solange die Bürgschaft nicht in Anspruch genommen wird, wird das Ganze kein Fall für die Schuldenbremse, auch wenn die GmbH vielleicht noch so überschuldet ist.

Wenn natürlich irgendwann der Nachschuss aus der öffentlichen Kasse gezahlt wird, wird dies in die Schuldenbremse voll eingerechnet, aber eben erst dann und nicht schon die Patronatserklärung, die Erteilung der Bürgschaftserklärung.

Was im Hinblick auf die öffentlich-rechtlich verfassten Nebenhaushalte zu sagen ist, ist in der Tat eine schwierige Frage. Mein Gefühl sagt mir, dass der methodische Ansatz dergestalt sein muss, dass wir vom Unionsrecht ausgehen, also von den Maastrichter Stabilitätskriterien; denn diese Kriterien stehen immer im Hintergrund. Es ist klar, dort gibt es keine Flucht in den Nebenhaushalt. Der Eigenbetrieb ist sicher erfasst. Wenn die Stadtwerke noch in öffentlich-rechtlicher Handlungsform betrieben werden – was selten der Fall ist –, sind sie voll mit eingeschlossen.

Was die Sparkassen angeht, würde ich die Sache anders sehen; denn die Sparkassen führen auch europarechtlich ein gewisses Eigenleben. Insofern würde ich sagen, die Verschuldung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, jedenfalls der Geschäftsbanken unter ihnen, ist nicht von vornherein drin. Aber natürlich gilt auch in diesem Fall, wenn es zu einem Nachschuss aus öffentlichen Kassen kommt, dann ja.

Herr Prof. **Dr. Wieland**: Ich bin nicht so sicher wie Herr Kollege Reimer, ob nicht auch Garantieerklärungen schon ausreichen. Die Hypo Real Estate, die sich inzwischen im Staatsbesitz befindet, aber eine privatrechtliche Gesellschaft ist, hat eine Bad Bank gegründet, und dafür hat der Staat die Garantie übernommen. Dies hat die Verschuldung Deutschlands nach den Kriterien von Eurostat um 8 Prozentpunkte in die Höhe getrieben. Also, auf europäischer Ebene werden solche Garantien eingerechnet, und gerade wenn Sie sehr auf das europäische Recht abheben, ist es nicht so fernliegend zu sagen, in dem Augenblick, wo der Staat für etwas eintreten muss, erhöht dies seine Verschuldung.

Das ist aber meines Wissens noch nirgendwo so erörtert und in seinen Einzelheiten behandelt worden. Darin würde ich mit Herrn Prof. Reimer vollkommen übereinstimmen. Man betritt Neuland, und Klarheit wird man erst wesentlich später haben. Sie können immerhin versuchen, für die Hessische Verfassung insoweit Klarheit zu schaffen, indem Sie sagen, wie Sie es verstehen. Ob es hinterher auf Bundesebene so abgedeckt wird, wage ich keine sichere Voraussage. Aber Sie sehen allein schon aus den Fragen, welche Probleme auftauchen. Mich würde es nur noch einmal darin bestärken zu sagen, man muss irgendeine Absicherung der kommunalen Finanzausstattung vornehmen. Daran scheint sich für mich immer noch nichts zu ändern.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Besteht von der kommunalen Seite noch einmal der Wunsch, darauf einzugehen? – Das ist nicht der Fall. Wir kommen nun zu der Frage von Herrn Kollegen Kaufmann.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Wir haben uns mit den Fragen, die gerade zum Schluss erörtert worden sind, ein wenig in die argumentative Wüste begeben; denn wenn man alles beantworten wollte, was an neuen Fragen ansteht, kann man eigentlich nur die Schlussfolgerung ziehen: Jetzt packen wir erst einmal ein, wir warten ab, bis das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, wir versuchen zu warten, bis die Absichten des Bundes einigermaßen durchschaubar sind. – Das ist derzeit noch nicht der Fall.

Wir haben auch, wenn alles bestätigt wird, noch hinreichend Zeit; denn wir brauchen unsere Vorschriften sozusagen erst bis zum 1. Januar 2020, die wir dann anwenden können wollen. Wenn die weiterhin erklärte gute Absicht tatsächlich besteht, die Konsolidierung voranzutreiben, hindert niemand das Land Hessen daran, genau in diese Richtung voranzuschreiten. Insoweit wäre das fast das Beste.

Aber wir befinden uns in einem anderen Status. Wir diskutieren über eine akut vorgeschlagene Gesetzes-, gar Verfassungsänderung und sollten uns deshalb auch damit zielgerichtet befassen. Insoweit wird uns – fürchte ich – gar nichts anderes übrigbleiben, als einige Fragestellungen an dieser Stelle zunächst einmal auszublenden, ohne sie endgültig zu beantworten.

Deswegen noch einmal meine Fragen oder Hinweise. Herr Dr. Dieter, wir werden die Frage, ob das Land eigene Steuerkompetenzen erhalten sollte, heute sicherlich nicht abschließend diskutieren können. Aber dennoch sei mir der Hinweis gestattet, dass auf den ersten Blick kein Grund vorhanden ist, weshalb das Land nicht über diejenigen Steuern, die ihm ohnehin zu 100 % zufließen, auch selbst entscheiden können sollte; denn dies ist eine andere Frage, als wenn bei Steuerfindungskompetenzen immer mit Zuschlägen auf irgendetwas gerechnet wird. Dass sozusagen der eine bestellt und der andere die Zeche bezahlt bzw. nur halb bezahlen muss oder etwas dafür bekommt, ist zwar die derzeitige Rechtslage, aber auch nicht befriedigend.

Ein Aspekt, den ich heute schon einmal angesprochen habe, ist die Schicksalsgemeinschaft. Ich bin mir nicht so sicher, was die kommunale Seite eigentlich richtigerweise wollen sollte. Dass sie sich durch die Schuldenbremse für die Landesebene nicht zusätzlich verschlechtert sehen möchte, ist vollkommen verständlich und ist für uns als Haushaltsgesetzgeber bzw. als Teil des Verfassungsgesetzgebers sicherlich auch ein Auftrag, dem wir nachkommen sollten.

Aber wenn man die kommunalen Finanzen sozusagen auch in die Verantwortlichkeit des Landes einbeziehen möchte, ist etwas daran. Wenn man sich einmal bundesweit umschaute, so hat bisher das Jammern der Kommunen, worin sie am besten geübt sind, nicht so schlecht gewirkt. Die Summe aller Verschuldungen der Kommunen ist deutlich um eine Größenordnung niedriger als die Verschuldung der Länder, die wiederum um einen Faktor 3, 4, vielleicht sogar 5 kleiner ist als die Verschuldung des Bundes. Das heißt, wir haben in der Hierarchie, wenn man drei Ebenen betrachtet, in der Tat eher glückliche Kommunen, was die Schuldenlage angeht, im Vergleich zu den schlechter gestellten Ländern und im Vergleich zu dem miserablen Bundeszustand, und dies trifft umgekehrt, da sich die Summe auch immer auf alle Einwohner umrechnen lässt, auch auf die jeweilige Pro-Kopf-Verschuldung zu.

Das heißt, die Genehmigungspflicht des Schuldenmachens für die kommunale Seite, so wie sie bei uns normiert ist, hat sich eigentlich bewährt. Das heißt, es ist für uns eigentlich gar keine relevante Frage: Wenn wir als Land für die kommunalen Schulden im Rahmen der Schuldenbremse mitverantwortlich wären, gehe ich einmal davon aus, dass der Innenminister als oberste Kommunalaufsicht dafür sorgen wird, dass keine kreditfinanzierten kommunalen Haushalte mehr genehmigt werden. Damit stellt sich das Problem vor Ort. Ob es nun gewollt sein soll, unter dem Aspekt, möglichst wenig Schulden zu machen, ja, aber unter dem Aspekt, was wir eigentlich noch an Gestaltungsmöglichkeiten haben, ist dies eine ähnliche Frage, die uns jetzt auch trifft. Insoweit sollten wir versuchen, eine gemeinsame Stoßrichtung in finanzieller Richtung zu finden, damit wir dieses Problem abschwächen können.

Daraus ergibt sich nun meine Frage an die juristischen Experten. Wir haben in Hessen durch die Einführung der Doppik auf Landesebene und auf kommunaler Ebene eine ganz andere Lage als die, von der die Änderung des Grundgesetzes, die kameralistisch gedacht ist, ausgeht. Eigentlich müsste für uns nicht die Schuldenfrage interessant sein, sondern sozusagen die Vermögenslage der jeweiligen Gebietskörperschaften. Wenn sich diese Vermögenslage unter dem Strich nicht verschlechtert, sondern verbessert, ist die Frage, wie ich dies finanziere, eigentlich nachrangig. Meine Frage lautet daher: Haben wir auf diesem Sektor irgendwelche Chancen, das Problem zu lösen?

Meine zweite Frage richtet sich auch an Herrn Dr. Dieter, wenn er denn möchte: Wie finden wir eine praktikable Sichtweise der Verhältnisse von der kommunalen Ebene zur Landesebene?

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Angesprochen waren zunächst die beiden juristischen Sachverständigen.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Herr Kaufmann, der letzte Punkt, den Sie angesprochen haben, ist eine echte Frage: Wie ist es mit dem Kreditbegriff unter dem Vorzeichen der Doppik im Land?

Art. 109 Grundgesetz, der die Ausgangsbasis darstellt, geht noch von der kameralistischen Zu- und Abflussrechnung aus. Solange dem Bund diese reine Geldverkehrsrechnung vorschwebt, ist das so, auch für Hessen.

Das heißt, nach Art. 109 Abs. 3 ist auch das Land Hessen verpflichtet, keine Kredite aufzunehmen – rein in Geld –, auch wenn vielleicht noch so sehr stille Reserven realisiert werden, die dies sozusagen rechtfertigen. Sie sind aber frei, im Land eine weitergehende Schuldenbremse zu verankern, die exakt aufsetzt auf dem doppischen System des Landeshaushaltsrechts. Dass man dabei vom Vermögenshaushalt ausgeht, wie Sie dies skizziert haben, wäre möglich; dies entbindet Sie aber nicht von der Pflicht, Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz auf der Grundlage der Geldverkehrsrechnung zu beachten.

Herr Prof. **Dr. Wieland**: Das sehe ich genauso. Art. 109 Abs. 3 geht noch nicht von der Doppik aus, und deshalb ist tatsächlich Maßstab die Kreditaufnahme, wenn man denn die Verfassung so auslegt, dass auch die Kommunen mit erfasst sind. Ich habe soeben das Zitat aus der Entstehungsgeschichte genannt, das gegen die Systematik sprechen würde, aber der Zweck der Regelung würde eher dafür sprechen.

Ich glaube auch, dass Land und Kommunen in einer Schicksalsgemeinschaft sind. Der Grundgedanke lautet: Weder kann sich das Land auf Kosten der Kommunen sanieren, noch können die Kommunen sagen, wir sind von jeder Schuldenbegrenzung frei, das muss das Land erledigen. – Vielmehr muss man auch diese Begrenzung, die von außen durch die Bundesverfassung an das Land herangetragen wird, in der Schicksalsgemeinschaft verteilen.

Ich würde es also nicht so verstehen, dass die Kommunen sagen können, dass ihnen eine Begrenzung des Landes durch die Schuldenbremse nicht entgegengehalten werden könne. Vielmehr ist es so, dass dort, wo das Land den Gürtel enger schnallen muss, entsprechend auch die Kommunen den Gürtel enger schnallen müssen. Dies scheint

aber in der grundsätzlichen Finanzausstattungsgarantie mit bedacht zu sein. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte geht jedenfalls dahin, dass bei der Finanzausstattung der Kommunen, bei dem Anspruch gegen das Land, auch die Finanzlage des Landes in Rechnung zu stellen ist. Man kann nicht einfach sagen, dass dies ein absoluter Betrag sei, auch wenn das Land kein Geld mehr hat. – Das genau ist der Gedanke der Schicksalsgemeinschaft.

Dem würde es auch entsprechen, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber zum Ausdruck bringt, dass er nichts an der grundsätzlichen Finanzausstattungsgarantie ändern will. Dann gilt immer noch die Schuldenbremse für beide Beteiligten, wenn man das Grundgesetz so auslegt. Aber, wie gesagt, es gibt dabei Unsicherheiten, die ich leider heute nicht aus dem Weg räumen kann.

Herr **Dr. Dieter**: Es besteht gar kein Zweifel: Wir sind eine Schicksalsgemeinschaft und werden immer eine sein, auch wenn sich die rechtlichen Vorgaben verschieben. Wir möchten nur als die Schwächeren – ich wiederhole es nun zum dritten oder vierten Mal – ein Abwehrrecht erhalten, weil das Land in dieser Schicksalsgemeinschaft durch die Gesetzgebungs- und Verordnungsmacht uns voraus ist und wir einen Schutz bekommen möchten, der uns eigentlich schon immer zustand und den wir nicht perpetuiert haben wollen. Das ist eine recht einfache Darstellung, und ich glaube, Sie können es gut nachvollziehen, dass wir diesen Schutz benötigen.

Dass wir eine Schicksalsgemeinschaft sind, beweist sich an vielen Stellen. Der Städtetag hat Sie ganz massiv bestärkt, ermutigt und darin unterstützt, den Länderfinanzausgleich infrage zu stellen, so wie er heute ist. Das hat Ihnen vielleicht in der politischen Diskussion sogar ein wenig geholfen. Wir werden darüber diskutieren müssen, weil das Innenministerium dies immer wieder an uns heranträgt. Wir werden uns dieser Diskussion nicht entziehen können, wie es sich mit dem Steuerfindungsrecht der Kommunen verhält, was die Grundsteuer betrifft. Wir sollen die Grundsteuer erhöhen, um die Einnahmen insgesamt ermöglichen zu können. Dabei müssen wir uns verhalten, und wir müssen unseren Weg finden.

Wir sind dabei, im Dialogverfahren zu schauen, wo wir Ausgaben minimieren können. Dies tun wir gemeinsam. Wir haben im Zuge der Haushaltsstrukturkommission darum gekämpft, gemeinsame Parameter zu finden, wie wir die Aufgaben zwischen Land und Kommunen aufteilen sowie die Einnahmeaufteilung vernünftig abgrenzen. Bisher sind wir darin nicht einer Meinung, aber wir haben den Weg beschritten. So bleiben wir eine Schicksalsgemeinschaft, unabhängig von all den Vorgaben, die in Rede stehen. unser Thema ist überhaupt nicht, dass dies infrage gestellt werden sollte. Aber wir müssen schauen, dass nicht die einen die Macht haben und die anderen die Abwehr organisieren müssen.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Ich erteile Herrn Kollegen Blum das Wort.

Abg. **Leif Blum**: Ich habe eine Frage an die beiden Verfassungsrechtler, die bereits heute Morgen schon einmal aufgeworfen wurde, und zwar als Ausfluss der Anregung der kommunalen Familie, die aber im volkswirtschaftlichen oder finanzwissenschaftlichen Teil – sicherlich auch aus verständlichen Gründen – sozusagen nicht abgehandelt werden sollte.

Wenn der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP unverändert eingebracht würde, bestünde trotzdem eine weitere Fortgeltung des Art. 137 der Hessischen Verfassung. Dieser Artikel würde dadurch nicht abgeschafft, sondern er besteht weiterhin. Wir hätten dann – das kennt jede Verfassung, auch das Grundgesetz, aber auch andere – ein Spannungsverhältnis zwischen zwei Verfassungsartikeln, die nebeneinander stehen.

In der Zielsetzung müssen wir gemeinsam einen Weg finden, wie wir praktikabel das Ansinnen der kommunalen Familie einbringen können. Der konkrete Vorschlag des Städte-tags würde dieses Spannungsverhältnis zumindest verfassungsrechtlich auflösen, indem man Art. 137 den Vorrang vor Art. 141 einräumen würde. Was heute Morgen und auch jetzt noch offengeblieben ist und was für mich an dieser Stelle unklar ist, ist folgender Punkt: Wenn man dies so machen würde und wenn man das Spannungsverhältnis so auflösen würde, stellt sich die Frage: Was bedeutet dies dann in der Praxis? – Die Angst der kommunalen Familie besteht darin, dass immer weiter Absenkungen an der Ausgleichsmasse des Kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen werden, wenn wir glauben, wir brauchen Geld. Aber ob diese Angst sozusagen dadurch gelöst würde, kann ich nur schwer überblicken; denn nur das Auflösen dieses Spannungsverhältnisses hat zunächst einmal noch gar keine praktische Auswirkung darauf, wie das Land handelt, auch vor dem Hintergrund seiner eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit und seiner nach wie vor bestehenden Befugnisse. – Momentan normiert die Verfassung schließlich nur, „den Aufgaben angemessen“. Dabei ist noch gar nichts darüber gesagt, welche Aufgaben es sein sollen und auf welche Art und Weise sie erbracht werden müssen.

Was wäre also der praktische Ausfluss, damit man sich das ein wenig vorstellen kann? Wo kommen wir zueinander, und haben dann wirklich beide Ebenen etwas davon, was uns auf der einen Seite und Ihnen auf der anderen Seite vollkommen zu Recht vorschwebt?

Herr Prof. **Dr. Wieland**: Herr Abg. Blum, Sie werden selbstverständlich keine Sicherheit erlangen. Aber ich denke, das Anliegen der Kommunen ist, dass ihnen nicht nach einer Verfassungsänderung entgegengehalten wird, wir müssen leider jetzt eure Finanzausstattung kürzen, weil es die Schuldenbremse gibt. Dies gilt insbesondere dann, wenn man noch das Problem auf Bundesebene im Hinterkopf hat, dass nämlich das Land sagen würde, der Bund habe verfügt, dass die Kommunen gar nicht berücksichtigt werden sollten.

Es gibt selbstverständlich noch keine Summenvorgabe dafür, wie viel Geld das Land den Kommunen zur Verfügung stellen muss. Von daher können Sie auf verfassungsrechtlicher Ebene jetzt nicht eine Sicherung dahin gehend beschließen, dass in Zukunft nur noch gerechnet zu werden braucht.

Aber es wäre klargestellt, dass die Schicksalsgemeinschaft unverändert fortbestehen soll, dass also durch die Einführung der Schuldenbremse sich nicht plötzlich Veränderungen zugunsten oder zulasten einer der beiden Ebenen ergeben würden. Das können Sie theoretisch auch tun, indem Sie es in die Begründung zu Ihrem Vorschlag hineinschreiben, um zu sagen, das ist so gemeint. Aber in dem Augenblick, in dem man in die Verfassung eingreift und eine Vorschrift neu formuliert, ist es dem Verfassungsrechtler lieber, dies möglichst auch in den Verfassungstext aufzunehmen und klar festzustellen, dass dies nichts an der Finanzausstattungsgarantie ändern soll. Aber Land und Kommunen unterliegen natürlich beide den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben. Dies wä-

re aus meiner Sicht die begrenzte, aber doch immerhin vorhandene Absicherung der Stellung der Kommunen.

Herr Prof. **Dr. Reimer**: Ich sehe das zentrale Problem darin, dass Art. 137, wie er jetzt formuliert ist, extrem unpräzise ist. Diese mangelnde Präzision fällt im Moment nicht so sehr auf, weil sich das Land sowie auch die Kommunen noch verschulden durften. Sie wird aber auffallen, wenn die Einheit von Land und Kommunen dem Neuverschuldungsverbot des Bundesrechts unterliegt. In dieser Situation – und damit weiche ich mit Respekt von der Position des Kollegen Wieland ab – ist diese Klausel, die besagt, dass sich die Gewichte nicht verschieben sollen und dass im Grunde genommen zwischen Land und Kommunen alles so bleiben soll, wie es ist, insofern ein dilatorischer Formelkompromiss, als noch nicht klar ist, wer nun den Konsolidierungsbeitrag, der bis spätestens 2020 zu erbringen ist, tatsächlich erbringen muss: der Landeshaushalt oder die Kommunen. Juristisch ist diese Frage auch nicht determiniert. Hier enden meines Erachtens die Kompetenzen von Herrn Wieland und mir. Darüber müssen Sie verhandeln.

Klar ist, dass spätestens im Jahr 2020 in der Summe eine Null dastehen muss. Ich persönlich – das haben Sie vorhin gehört – hätte eine Präferenz dafür zu sagen, die gerechteste Lösung wäre, dass sich beide nicht verschulden dürfen, und dies würde flankiert oder begleitet von dem bisherigen Art. 137, der mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff der angemessenen Ausstattung der Kommunen operiert. Das ist wenig justiziabel, es ist also letztlich weiterhin eine Verhandlungsfrage.

Sie müssen nur darauf achten, dass Ihnen nicht sozusagen alles um die Ohren fliegt, wenn Sie nun einseitig für das Land die 0 % festschreiben, aber den Kommunen in irgendeiner Weise weiterhin das geben, was sie möchten. Dann besteht sozusagen in Ermangelung einer anderweitigen Genehmigungspraxis durch die Kommunalaufsicht – § 103 Gemeindeordnung – die Gefahr, dass der Landeshaushalt eine Neuverschuldung im kommunalen Bereich ausbaden muss. Das ist die Gefahr, auf die ich hinweisen möchte, aber das Problem lösen müssen Sie.

Stadtrat **Becker**: Ohne noch einmal allzu sehr auf die regulatorischen Mechanismen, die wir auf den Ebenen der Kommunen und der Kommunalaufsicht haben, einzugehen – vieles von dem, was ich sagte, spielt eine Rolle, worüber wir perspektivisch für die Landesebene diskutieren. Aber für die kommunale Seite kommt es darauf an, nicht morgen schlechter dazustehen als heute, in dem Wissen – nun möchte ich relativ offen sein –, dass heute schon unter Art. 137 Abs. 5 bereits viele Verhandlungslagen zwischen der kommunalen Ebene und der Landesebene stattfinden über die Frage, was es bedeutet, ohne Schuldenbremse im Jahr 2010 zu sein, worüber wir zum Teil schon diskutieren.

Aber insofern ist es die Absicht zu sagen, wenn wir über die Frage der Schuldenbremse neu in Mechanismen hineinkommen, können wir nicht von vornherein und mindestens einmal unter einer großen Skepsis auf kommunaler Seite diese heute geltenden Spielregeln in eine Richtung verändern, in der zu Recht eine große Sorge der kommunalen Seite gegeben ist, dass wir an vielen Stellen, wie Herr Dr. Dieter schon sagte, als schwächstes Glied noch schlechter gestellt sind, als dies heute schon der Fall ist. Deshalb glaube ich, auf diesem gemeinsamen Weg, auf dem wir uns derzeit befinden und wo wir die Schuldenbremse begrüßen, sollten wir an dieser Stelle auch im Binnenverhältnis von Land und kommunaler Seite an diesem für die kommunale Seite so wichti-

gen Element festhalten und deutlich machen, das eine steht nicht von vornherein vorrangig zu dem anderen. Das ist das, was wir heute schon als Grundlage im Zusammenwirken von Land und Kommunen haben, und das sollte auch mit einer neuen Verfassungsgrundlage fortbestehen. Die Aufgaben müssen wir ohnehin gemeinsam lösen und anpacken, aber das ist nach meiner Meinung die Grundlage.

Vizepräsidentin **Sarah Sorge**: Vielen Dank. Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Das hat sich schon fast nach einem versöhnlichen Schlusswort angehört, wenn an dieser Stelle in dieser gesamten Debatte überhaupt von einem Schlusswort die Rede sein kann.

Wenn keine weiteren Fragen mehr bestehen, darf ich mich sehr herzlich bei den Anzuhörenden bedanken. Herzlichen Dank, dass Sie gekommen sind und dass Sie uns den ganzen Tag zur Verfügung gestanden haben. Ich bedanke mich natürlich ganz herzlich auch bei den Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten und beim Stenografischen Dienst. Er hat heute eine sehr große Leistung vollbringen müssen. Auch wenn ich nur die letzten beiden Stunden anwesend war, möchte ich mich auch sehr herzlich für die Arbeitsatmosphäre bedanken, die ich als sehr konzentriert und sachbezogen empfunden habe. Ich hoffe, dass wir alle möglichst gemeinsam das Beste aus dem machen, was wir heute erfahren haben. Ich wünsche Ihnen allen einen schönen Abend und schließe die Sitzung.