

Stenografischer Bericht

Teil I

öffentlich

39. Sitzung – Haushaltsausschuss

16. Februar 2022, 10:03 bis 11:33 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Kerstin Geis (SPD)

CDU

Lena Arnoldt
Jürgen Banzer
Frank Lortz
Michael Reul
Michael Ruhl

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Miriam Dahlke
Frank-Peter Kaufmann
Felix Martin
Karin Müller (Kassel)

SPD

Bijan Kaffenberger
Esther Kalveram
Marius Weiß

AfD

Erich Heidkamp
Bernd-Erich Vohl

Freie Demokraten

Marion Schardt-Sauer

DIE LINKE

Jan Schalauske

**Fraktionsassistentinnen und -assistenten:**

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Lea Weinel-Greilich
 SPD: Gerfried Zluga
 AfD: Roman Bausch
 Freie Demokraten: Lars Ruckstuhl
 DIE LINKE: Stefan Würzbach

Landesregierung, Rechnungshof, etc.

Name (bitte in Druckbuchstaben)	Amtsbe- zeichnung	Ministerium, Behörde
Hollstein, Berna	MR	HdF
Schilling, Aina	VA	MdF
Bust, Martin	RR	SFK
Gülec, Denizet	RiAG	HMdJ
Jeschke, Mareike	RiAG	MdJ
Eicker, Silke	MR'in	-/-
Baath, Hans Christian	MR	HMWEUV
Mittelschmidt, Wera	RR	HMVGLV
Coenen-Stab, David	RR	HMWK
Schimmel, Wolfgang	MR	HMdF
Gerstl, Johannes	RD	HMSI
Banter, Regine	VPr	HRA
Monak, K-sten	HRH	Dir.
Klump, Kai	HMdF	MR
Hausmann, Anika	HLT	RD
Alten, Sabell	HdMS	MRin
Stern, Walter	HMWEUV	MR

Name (bitte in Druckbuchstaben)	Amtsbe- zeichnung	Ministerium, Behörde
Schwartz, Gabriele	PR	HKM
Schmitt, Stefan	RD	HMdF

Michael Boddenberg M HMdF

Dr. Martin J. Worms StS HMdF

Dr. Gerrit Rüdiger MinDirig HMdF

Protokollierung: Brigitte Britzke

Teil 1**öffentliche mündliche Anhörung**

**Gesetzentwurf
Landesregierung
Haushaltsmodernisierungsgesetz
– Drucks. [20/6607](#) –**

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage HHA 20/49 –

(verteilt am 31.01.2022)

Institution	Name
Hessischer Städtetag	GF Direktor Dr. Jürgen Dieter
Hessischer Rechnungshof	VPrin Regine Bantzer Dir RH Dr. Karsten Nowak
Eberhard Karls Universität Tübingen	Prof. Dr. Michael Droege

Vorsitzende: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf Sie zur heutigen Sitzung des Haushaltsausschusses begrüßen. Ich begrüße Herrn Staatsminister Boddenberg, Herrn Staatssekretär Dr. Worms, die Vizepräsidentin des Rechnungshofes, Frau Bantzer, die Herren des Budgetbüros sowie die Damen und Herren aus den Häusern und eröffne die Sitzung heute mit Teil I, einer öffentlichen mündlichen Anhörung. Wir haben die Öffentlichkeit hergestellt.

Die Stellungnahmen der Anzuhörenden liegen Ihnen vor. Ich darf die Anhörung mit dem Hessischen Städtetag eröffnen und dem Geschäftsführenden Direktor, Herrn Dr. Jürgen Dieter, das Wort erteilen.

Gf Dir **Dr. Dieter:** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich verweise auf unsere schriftliche Stellungnahme. Wir sind sehr dankbar dafür, dass wir gefragt worden sind, an der Anhörung teilzunehmen. Wie Sie aber unserer schriftlichen Stellungnahme entnehmen können, gibt es aus der Sicht unserer Städte keine Einwendungen.

Ich bedanke mich für die Beteiligung.

VPrin RH **Bantzer**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Der Hessische Rechnungshof begrüßt die angestrebte Reform der LHO und die Stärkung der Doppik ausdrücklich.

Die parlamentarischen Informations- und Kontrollmöglichkeiten werden verbessert, und es entsteht ein umfassenderes Bild der wirtschaftlichen Lage des Landes. Hierzu trägt auch die Aufnahme des Gesamtabchlusses in die Haushaltsrechnung bei.

Der Hessische Rechnungshof begrüßt ebenso, dass der Erhalt des Anlagevermögens als doppelte Kennzahl in die LHO aufgenommen wird. Mittelfristig – nach einer Überprüfung im Rahmen der angestrebten Evaluierung – empfiehlt der Rechnungshof die Erstellung einer Planbilanz und die Verankerung des doppelten Haushaltsausgleichs in der LHO.

Der mit der neuen LHO avisierte Haushaltsplan wird eine Fülle an detaillierten kameralen und doppelten Informationen bereithalten. Es könnte aus Sicht des Rechnungshofs überlegt werden, die kameralen Elemente zu reduzieren. Dies bleibt möglicherweise auch der Evaluierung vorbehalten.

Im Hinblick darauf, dass die sachliche Spezialität nun quasi eine Produktspezialität sein wird, empfiehlt der Rechnungshof, die Produkte hinreichend speziell zu definieren.

Die Stellungnahme des Rechnungshofs enthält darüber hinaus drei Anliegen des Rechnungshofs in eigener Sache. In § 88 Abs. 4 heißt es auch schon in der zurzeit geltenden LHO: „Der Rechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtags oder auf Ansuchen der Landesregierung über Fragen gutachtlich zu äußern, deren Beantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung ist.“ Um die richterliche Unabhängigkeit des Rechnungshofs zu unterstreichen, bittet der Rechnungshof, an dieser Stelle zu erwägen, die Formulierung „hat sich“ in „kann sich“ zu ändern.

Im Hinblick auf die Prüfungsrechte bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung, insbesondere bei der Helaba und der WIBank, bittet der Rechnungshof um die deklaratorische Nennung seiner Prüfungsrechte in § 84 Abs. 1 LHO-E.

Er regt darüber hinaus an, dass die Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 95 Nrn. 2 bis 5 LHO-E nicht nur unverzüglich, sondern „rechtzeitig bevor“ stattfinden sollte, das heißt, bevor Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite oder großen organisatorischen Auswirkungen getroffen werden.

Zur Konkretisierung dieser Punkte und auch für Rückfragen möchte ich das Wort gerne an den zuständigen Direktor des Rechnungshofs, Herrn Dr. Nowak, weitergeben.

Dir RH **Dr. Nowak**: Herzlichen Dank, Frau Bantzer. Ich würde gerne vier Punkte noch einmal etwas konkretisieren. Der erste Punkt wäre, noch ein paar Anmerkungen zum doppelten Haushaltsausgleich zu machen. Die drei anderen Punkte wären die Anliegen, die Frau Bantzer formuliert hat, die Wünsche, die der Rechnungshof quasi in eigener Sache hat.

Vielleicht erst noch einmal zum doppischen Haushaltsausgleich. Der doppische Haushaltsausgleich ist das Instrument, mit dem die Generationengerechtigkeit eines Haushaltes gemessen wird. Das ist also nicht nur eine Kennzahl, sondern wenn der doppische Haushaltsausgleich erfüllt ist, können wir davon ausgehen, dass das Haushaltsjahr generationengerecht ist. Also immer dann, wenn der Haushalt mit Jahresfehlbeträgen abgeschlossen wird, war er nicht generationengerecht. Wir würden quasi zulasten der zukünftigen Generationen leben.

Deswegen ist dieses Instrument für uns ein wichtiges Instrument. Wir haben es aber in unserer Stellungnahme in Anbetracht der aktuellen Situation, der Belastungen zum Beispiel durch Corona, so formuliert, dass wir es verstehen, dass zurzeit das Erreichen eines doppischen Haushaltsausgleich schwer möglich sein dürfte. Wir würden uns aber sehr wünschen, dass das Ziel des doppischen Haushaltsausgleichs nicht verloren wird, insbesondere hierüber intensiv im Rahmen der Evaluation noch einmal diskutiert wird und der doppische Haushaltsausgleich vielleicht oder hoffentlich im Rahmen der Evaluation eingeführt wird.

Wir haben jetzt als Ziel die Erhaltung des Anlagevermögens. Das begrüßen wir sehr. Das ist schon einmal ein erster Schritt in diese Richtung. Wie gesagt, wir sollten aber das Thema eines doppisch ausgeglichenen Haushalts nicht vergessen.

Ich möchte eine weitere Anmerkung zu den Punkten 0.6, 0.7 und 0.8 unserer Stellungnahme machen, wie unsere Vizepräsidentin Frau Bantzer eben auch vorgetragen hat. Ich komme vielleicht zunächst einmal zu dem Punkt 06.

Der Rechnungshof ist das Organ der unabhängigen Finanzkontrolle in Hessen. Die Mitglieder des Rechnungshofs genießen dankenswerterweise neuerdings auch qua Verfassung die richterliche Unabhängigkeit. Wir haben an dieser Stelle einfach die höfliche Bitte an Sie als Parlament, dass insbesondere in Anbetracht der Änderung der hessischen Verfassung die Formulierung in dem alten § 88 Abs. 3 „hat sich“ in ein „kann sich“ geändert werden könnte. Wir würden uns darüber sehr freuen, wenn Sie diesen Wunsch bei Ihren parlamentarischen Beratungen entsprechend berücksichtigen könnten.

Ich würde jetzt als Nächstes auf den Punkt 0.8 eingehen und erst am Ende auf 0.7. In Punkt 0.8 geht es um den alten § 102 LHO, um die Unterrichtung des Rechnungshofs. Wir haben in dem alten § 102 LHO, der in den neuen § 95 übernommen wurde, fünf Unterpunkte. Da geht es um die unverzügliche Unterrichtung. Bei der Nummer 1 haben wir kein Problem, wenn wir unverzüglich unterrichtet werden. Unverzüglich heißt, nicht zwingend vorher. Das kann auch direkt danach passieren.

Bei den Nummern 2 bis 5 halten wir es für sehr sinnvoll, wenn wir rechtzeitig, bevor die jeweiligen Maßnahmen durchgeführt werden, entsprechend informiert werden. Teilweise macht das die Verwaltung schon jetzt freiwillig. Das zahlt sich meistens auch aus. Diese Nummern 2 bis 5 sind sozusagen Big Points. Da geht es beispielsweise um die Veräußerung von Landesbetrieben. Da sind wir so aufgestellt, dass wir meinen, im Rahmen unserer Beratungskompetenz tatsächlich auch im Vorfeld informiert zu werden.

Was mindestens als Lösung angestrebt werden sollte – das hatten wir im Vorfeld auch schon diskutiert –, wäre eine Verankerung dieses „rechtzeitig bevor“ in den Verwaltungsvorschriften

zum neuen § 95, insbesondere zu den Nrn. 2 bis 5. Wir würden uns aber natürlich freuen, wenn das bereits im Gesetzestext berücksichtigt werden könnte.

Etwas kniffliger ist möglicherweise der Punkt 0.7, die Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofs, insbesondere auch an der Helaba. Das ist ein langer Prozess, der, ich würde es einmal so sagen, mittlerweile mindestens schon das zehnjährige Jubiläum feiert. Wir hatten im Rahmen einer Prüfung im Jahr 2011 zum ersten Mal das Problem, dass die Helaba unsere Prüfungsrechte, die nach § 55 Abs. 1 HGrG bestehen, negiert hat. Wir waren nicht in der Lage, in einer Prüfung Verrechnungspreise zwischen der WIBank und der Helaba zu prüfen. Wir haben daraufhin im Jahr 2013 einen Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO an den Landtag platziert, in dem wir darum gebeten haben, diese Prüfungsrechte klarzustellen.

Ein Problem ist dabei ein wenig, dass im Staatsvertrag zwischen den Ländern Hessen und Thüringen das Prüfungsrecht des Rechnungshofs ausgeschlossen ist. Das ist aber eigentlich kein Problem, weil ein Landesgesetzgeber die Rechte nach § 55 Abs. 1 HGrG nicht ausschließen kann. Es geht also eigentlich nicht, das im Staatsvertrag auszuschließen.

Deswegen sind wir der festen Auffassung, dass wir ein Prüfungsrecht haben. Langer Rede kurzer Sinn: Wir streiten uns seitdem mit der Helaba über die Frage des Prüfungsrechtes, ja oder nein. Die Helaba ist uns im Rahmen einer Prüfungsvereinbarung entgegengekommen. Diese Prüfungsvereinbarung haben wir geschlossen, um überhaupt bei der Helaba prüfen zu können.

Im Rahmen dieser Prüfung hat sich aber gezeigt, dass es auch dort Grenzen gibt. Diese Grenzen halten wir im Sinne einer lückenlosen Finanzkontrolle für nicht vertretbar. Deswegen ist unsere Bitte, das Prüfungsrecht, das unserer Meinung nach sehr eindeutig nach § 55 Abs. 1 HGrG besteht, deklaratorisch in diesen Passus der neuen LHO aufzunehmen.

Für weitere Fragen zu dem Punkt oder auch zu allen anderen Punkten stehen Frau Bantzer und ich sehr gerne zur Verfügung. Ich würde mich jetzt erst einmal mit meinen Ausführungen beschränken. – Herzlichen Dank.

Herr **Prof. Dr. Dröge**: Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, ich freue mich sehr, kurz zu diesem Gesetzesvorhaben vor Ihnen Stellung nehmen zu können. Ich verweise im Wesentlichen auf meine schriftliche Stellungnahme, die Ihnen vorliegt und die wesentlichen verfassungsrechtlichen Erwägungen zu diesem Gesetzgebungsverfahren zusammenfasst. Erlauben Sie mir, vielleicht zwei oder drei Punkte kurz zu betonen.

Der erste Punkt, der mir wichtig zu sein scheint, ist die auch von meinen Vorrednern schon hervorgehobene Verbindung von Kameralistik und Doppik. Hessen betritt mit diesem Gesetzesvorhaben haushaltsverfassungsrechtliches Neuland. Dieses Neuland vereint nach meinem Eindruck das Beste aus zwei Welten, weil einerseits die Steuerungsfunktion des Haushaltsplans in seinen doppischen Elementen erhöht wird.

Auf der anderen Seite wissen Sie auch, dass die Haushaltsgesetzgebung ein eminent haushaltspolitisches Instrument ist, das nicht zuletzt der Öffentlichkeit verständlich gemacht werden muss. Da sind die kameralen Strukturen, die im Haushalt verbleiben, nach meinem Eindruck jedenfalls

unverzichtbar. Diese kameralen Strukturen – das hat Herr Nowak angesprochen – können natürlich abgeschmolzen werden. Nach meinem Eindruck sollten sie das allerdings in naher Zukunft nicht; denn die Schuldenbremse ist in ihrer derzeitigen Formulierung klar kameral ausgerichtet. Damit folgt die Hessische Landesverfassung im Übrigen auch Vorgaben des Grundgesetzes, so dass zwar ein rein doppisches System diese Maßstäbe auch erreichen kann, aber das Verfahren dahin wäre jedenfalls aufwendiger, als es der Gesetzentwurf vorschlägt.

Ein zweiter Punkt, der sich in meiner schriftlichen Stellungnahme nicht findet, den ich aber einmal spontan aufgreife, ist der Hinweis von Herrn Nowak auf die Prüfungsaufträge, die das Parlament an den Rechnungshof richten kann. Derzeit hat der Rechnungshof diese zu erfüllen. Frau Bantzer und Herr Nowak haben darauf hingewiesen, dass die Stellung des Landesrechnungshofs landesverfassungsrechtlich gestärkt worden ist, sodass vielleicht ein „kann“ der Stellung des Rechnungshofs angemessener sein könnte.

Ich darf Sie darauf hinweisen, dass auch ein „kann“ ein Ermessen eines Organs begründet, das in verfassungskonformer Weise auszuüben ist. Da der Landesrechnungshof auch ein Hilfsorgan parlamentarischer Budgetkontrolle ist, kann ich mir nur sehr schwer Fallgruppen vorstellen, in denen der Landesrechnungshof ein solches Prüfungsersuchen nicht freudig aufgreifen würde.

So viel vielleicht in Ergänzung meiner schriftlichen Stellungnahme. – Vielen Dank.

Abg. **Marius Weiß:** Ich habe an alle drei Anzuhörenden Fragen. Erst einmal herzlichen Dank dafür, dass Sie schriftliche Stellungnahmen zu dem Gesetzentwurf abgegeben haben, heute hier sind und die Stellungnahmen noch einmal erläutern und den Abgeordneten für Nachfragen zur Verfügung stehen.

Ich fange mit einer Frage an Herrn Dr. Dieter vom Städtetag an. Sie haben in Ihrer Stellungnahme unter der Überschrift „Einheitliche Haushaltsordnung für Land und Gemeinden?“ ausgeführt, dass es schon erhebliche Unterschiede zwischen der LHO, jetzt auch mit der Neuadaptation, und der GemHVO gibt.

Sie haben geschrieben, dass Ihre Mitglieder eher gegen eine Vereinheitlichung sind. Das ist aber damit begründet worden, wenn ich die Stellungnahme richtig lese, dass Sie davon ausgehen, dass die Vereinheitlichung bedeutet, dass man die LHO nimmt und nicht die GemHVO für die Landesebene, und dies dann mit entsprechendem Mehraufwand für die Kammereien verbunden wäre. Inhaltlich begründet war das an der Stelle nicht. Ich weiß nicht, ob Sie es beantworten können, aber deswegen wäre meine Frage, ob es aus Sicht der Kommunen bei ihren Haushaltsvorgaben in der GemHVO Punkte gibt, bei denen sie sagen, da könnten sie sich vorstellen, dass sie ein paar Regelungen nehmen, die jetzt in der LHO geregelt sind.

Wenn es nicht um eine komplette Anpassung oder Vereinheitlichung geht, kann man trotzdem darüber reden, ob man vielleicht bei der Evaluierung der LHO Punkte gefunden hat, bei denen man sagen kann, da würden sich die Kommunen vielleicht wünschen, diese auch für das kommunale Haushaltsrecht zu übernehmen, weil es vielleicht auch für die Kommunen Verbesserungen bringen würde.

Was den Rechnungshof angeht, so hätte ich drei Punkte. Der erste Punkt war mir bei der Nummer 0.4 aufgefallen, als Sie jedenfalls in Ihrer schriftlichen Stellungnahme zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit ausgeführt haben: „Der Hessische Rechnungshof weist darauf hin, dass die Konten damit im Vollzug ihre Relevanz als Dispositiv faktisch verlieren.“ Da wäre meine Frage: Was ist denn die Alternative?

Ist die Alternative, dass man keine Deckungsfähigkeit macht? Gibt es noch etwas dazwischen? Wenn man keine Deckungsfähigkeit macht, bringt das natürlich entsprechende Probleme mit sich. Es war uns vorher klar, was eine gegenseitige Deckungsfähigkeit bedeutet. Dass Sie das extra noch einmal hineingeschrieben haben, verwundert uns ein bisschen, da es insoweit nicht neu ist. Das galt bisher für die entsprechenden Konten auch.

Im zweiten Punkt geht es uns um den Punkt 0.5, weil Sie vom doppelten Haushaltsausgleich sprachen. Das ist etwas, über das wir immer mal diskutiert haben, ob man nämlich eine doppelte Schuldenbremse braucht oder nicht. Sie haben das eben damit begründet, dass man an einem Haushaltsjahr sehen könnte, dass es generationengerecht ist. Ich möchte nachfragen, ob man Generationengerechtigkeit tatsächlich anhand eines Haushaltsjahres sehen kann.

Eine Generation umfasst eher 25 oder 30 Jahre. Dann muss man doch, wenn man eine Generationengerechtigkeit betrachten möchte, eher auf einen Zeitraum von 25 bis 30 Jahren blicken. Auf einen solchen Zeitraum gerechnet ist es doch völlig egal, ob Sie eine kamerale oder eine doppelte Schuldenbremse haben; denn auf die Zeit gerechnet kommt das doch auf das Gleiche heraus.

Der Unterschied ist nur, was das einzelne Haushaltsjahr angeht. Aber auf eine Generation mit 25 bis 30 Jahren gerechnet, dürfte meines Erachtens das Ergebnis das gleiche sein. Deswegen verstehe ich das nicht so ganz und würde Sie bitten, dazu noch einmal Stellung zu nehmen.

Ich kann den Wunsch verstehen, was Rechnungshof und Helaba angeht, dass Sie die Prüfungsrechte explizit aufgenommen haben möchten. Nur, Sie haben selbst gesagt, das hätte eine rein deklaratorische Wirkung. Es ändert also nichts daran. Wenn es aus Ihrer Sicht im HGrG schon steht und dies die entsprechende gesetzliche Ermächtigung für Sie ist, dann brauchen wir es nicht noch einmal extra hineinzuschreiben, wenn es nur deklaratorische Wirkung haben soll. Das heißt, für Ihre eigentliche Möglichkeit, ob Sie prüfen können oder nicht, hat es in der Praxis keine Relevanz. Es wäre einfach die Frage, ob das stimmt. Warum sollten wir das dann trotzdem hineinschreiben? Wir müssen nicht Sachen in Gesetze hineinschreiben, die keine praktische Relevanz haben. Sachen, die nur eine deklaratorische Wirkung haben, haben wir in anderen Gesetzen genug.

Herr Professor Dr. Dröge, zu Ihrer Stellungnahme möchte ich noch etwas sagen. Sie ist sicherlich euphorisch, so kam es mir jedenfalls beim Lesen an der einen oder anderen Stelle vor. Sie haben fairerweise hineingeschrieben, dass Sie die Landesregierung bei der Erarbeitung des Entwurfs beraten haben. Ich habe insbesondere Fragen zu Ihren Ausführungen dazu, ob wir jetzt eine Erleichterung als Parlament haben. Das ist das, was uns interessiert, was die Arbeit der Abgeordneten mit dem Haushalt, die Lesbarkeit des Haushalts und die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments mit dem Haushalt angeht.

Wir haben mehrere Akteure. Wir haben nicht nur Regierung und Parlament, sondern es gibt sicherlich auch innerhalb der Landesregierung unterschiedliche Interessen, was die Anforderungen an die LHO angeht. Ich könnte mir vorstellen, dass das Finanzministerium andere Interessen hat als zum Beispiel die anderen Fachressorts, was die Vorgaben angeht. Ich habe jetzt einfach einmal das Interesse des Parlaments an der Stelle betrachtet, weil wir natürlich bei den Haushaltsberatungen immer an der einen oder anderen Stelle etwas ächzen.

Ich vermute, Sie haben sich einmal einen Haushaltsplan und einen Einzelplanentwurf angeschaut. Es würde mich einfach einmal interessieren, wie Sie die Lesbarkeit beurteilen.

Die praktische Erfahrung ist jedenfalls, dass wir an manchen Stellen ohne die Hilfe des Budgetbüros, das wir haben und das beim Landtag angesiedelt ist, gar nicht mehr in der Lage wären, näher in den einen oder anderen Einzelplan einzudringen.

Vor diesem Hintergrund bin ich über die eine oder andere Stellungnahme von Ihnen gestolpert. Auf der Seite 3 geht es im Punkt 2 um die „Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Budgetspezialität“. Dort steht folgender letzter Satz: „Im Vergleich zur kleinteiligen kameralen Titelgliederung dürfte die Produktorientierung mit einem deutlichen Gewinn parlamentarischer Budgethoheit einhergehen.“

Über diese Formulierung bin ich erst einmal gestolpert, weil ich das aus der praktischen Erfahrung nicht direkt so gesehen habe. Es geht dann auf der Seite 4 oben weiter: „Schon der Verweis auf die Kalkulation von Aufwendungen in derzeit 750 Produkten mit rund 2.600 Leistungen in der Entwurfsbegründung (Begründung, LT-Drs. 20/6607, S 35) kann diesen Gewinn an Informationsqualität, Übersichtlichkeit und politischer Steuerung im Haushalt verdeutlichen.“ Auch darüber bin ich gestolpert – das geht in die gleiche Richtung –, weil ich das ehrlich gesagt nicht aus der praktischen Erfahrung direkt sehe. Deswegen würde ich Sie bitten, es zu erläutern, vielleicht auch mit praktischen Beispielen, wenn Ihnen das möglich ist.

Dazu gehört auch der vorletzte Satz im nächsten Absatz, der lautet: „Eine übermäßige Spezialisierung der Haushaltsansätze kann der Ausübung des Budgetrechts durch das Parlament auch zuwiderlaufen.“ Auch darüber bin ich gestolpert, weil ich das schlicht nicht verstanden habe. Das heißt im Endeffekt, wenn ich es richtig sehe, je konkreter der Haushalt ist, desto eher kann das einem Budgetrecht des Parlaments zuwiderlaufen. Vielleicht habe ich es intellektuell nicht verstanden. Aber ich würde einfach bitten, noch einmal zu erläutern, wie das sein kann und was ich darunter zu verstehen habe. Vielleicht habe ich es nur nicht verstanden.

Abg. **Marion Schardt-Sauer:** Herr Kollege Weiß hat einiges schon ausgeführt. Ich möchte nur noch ein Add-on dransetzen und wäre umgekehrt an einer Einschätzung vonseiten der Landesregierung interessiert. Diese Prüfungsrechte bei der WIBank und bei der Helaba sind wirklich ein Dauerthema. Mir erschließt es sich auch nicht, zum einen deklaratorisch.

Andererseits ist es so, wenn wir heute zum Beispiel den Abschlussbericht sehen, auch die Vergütungszahlungen von der WIBank, die Transferzahlungen, stellt sich die Frage, wenn man den Komplex wirklich beurteilen möchte, wie ein Rechnungshof dann aufgestellt sein müsste. Gibt es

da Lösungsansätze? Ich glaube, irgendwie ist es ein wenig festgefahren. Mich würde noch einmal insgesamt die Einschätzung interessieren.

Ansonsten bin ich auch der Meinung, deklaratorisch brauchen wir es ehrlich gesagt in den Gesetzesentwurf nicht aufzunehmen.

Bei der Frage der doppelischen Bewertung der Schuldenbremse habe ich noch eine Anmerkung. Vom Bund der Steuerzahler ist niemand anwesend? – Okay. Dann hat sich die Frage erledigt. Es hätte mich interessiert. Sie hatten darauf hingewiesen, das konsequenterweise noch weiter vorzudenken. Es ist aber etwas schwierig im tatsächlichen Vollzug, wie sich das kommunal ausgestalten soll, wenn die Schuldenbremse sozusagen doppelisch abgebildet wird. Ich habe dann nur noch die Frage zur WIBank und zur Helaba. Das würde mich interessieren.

Ich habe eine weitere Anmerkung zum Rechnungshof, „kann“ oder „soll“. Na ja, das ist immer so die Frage. Was würde sich denn rein praktisch ändern, außer diesem einen Satz in der Stellungnahme des Rechnungshofs, die richterliche Unabhängigkeit zu stärken? Ich kann ehrlich gesagt damit als Parlamentarierin nichts anfangen. Entweder können wir aus dem Parlament heraus einen Prüfungsauftrag erteilen oder nicht. Vielleicht sehe ich gewisse Dinge nicht. Vielleicht gibt es eine vertiefende Erläuterung. Momentan ist es ein bisschen statusmäßig beschrieben. Für das praktische Tun kann ich, ehrlich gesagt, wenig mit der Einlassung anfangen. Vielleicht kann der Rechnungshof das noch einmal erläutern.

Abg. Jan Schalauske: Ich hätte zunächst einmal eine Frage an Herrn Prof. Dr. Dröge. Ich habe Ihre schriftliche Vorlage auch gelesen als ein, so würde ich es sagen, doch durchaus begeistertes Plädoyer für den Gesetzesentwurf der Landesregierung in der Variante einer Mischform von kameraler und doppischer Haushaltsführung. So ist es auch bei mir angekommen. Gleichwohl habe ich mich etwas über Ihre Formulierung auf Seite 2 im letzten Absatz unter II gewundert. Wenn ich diesen Absatz richtig verstehe, falsifizieren Sie da eines der zentralen Versprechen der doppelischen Haushaltsführung, dass es nämlich eine effektive Outputsteuerung geben kann. Wenn ich mich richtig erinnere, war dies immer eine der zentralen Überlegungen, überhaupt eine doppelische Haushaltsführung einzuführen, dass nämlich eine solche Outputsteuerung besser gelingen kann.

Ich habe den Eindruck, dass Sie auch die Verbindlichkeit mit den Leistungen und Wirkungskennzahlen ein Stück weit zurückweisen und wiederum die Einführung von Leistungs- und Kennzahlen eines der zentralen Überlegungen gewesen ist, um doppelische Haushaltsführung zu betreiben, sodass man zumindest einmal diesen Teil Ihrer Stellungnahme als eine kritische Betrachtung einer weit auch in der Politik verbreiteten Überlegung an doppischer Haushaltsführung ansehen kann, es würde uns helfen, anhand von Produkt- und Wirkungskennzahlen öffentliches Handeln zu verbessern.

Wenn ich das dann noch mit Ihrem durchaus leidenschaftlichen Plädoyer vom Haushalt als zentralem Momentum parlamentarischer Steuerung und politischer Zielprogrammierung verbinde, kommen mir doch erhebliche Zweifel in der Frage, welche Vorteile Sie am Ende der doppelischen Haushaltsführung beimessen, wenn Sie es in diesen zentralen Fragen zurückweisen, was mir nicht unsympathisch ist, ohne dass ich das jetzt noch länger ausführe.

An den Rechnungshof gerichtet hätte ich noch eine Frage. Herr Kollege Weiß hat darauf hingewiesen, wir haben schon oft über die Frage des doppischen Haushaltsausgleichs diskutiert. Herr Dr. Nowak, Sie haben es noch einmal sehr prominent angesprochen und gesagt, dass der doppische Haushaltsausgleich für das Land Hessen das Ausmaß von Generationengerechtigkeit sein würde. Wenn wir bei einem Gemeinwesen beim Land Hessen über den doppischen Haushaltsausgleich reden, dann reden wir natürlich auch über milliardenschwere Pensionsrückstellungen.

Mich würde interessieren, inwiefern es generationengerecht sein könnte, diese zukünftigen Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren irgendwann einmal fällig werden, in einem Haushaltsjahr im Verhältnis zu Einnahmen und Vermögen abzubilden, was auch immer dem entgegenstehen könnte; denn diese Pensionsverpflichtungen sind gesetzlich vorgegeben, und das Land muss diese in den Jahren, in denen sie anfallen, finanziell erfüllen. Da scheint mir ein doppischer Haushaltsausgleich überhaupt nichts über Generationengerechtigkeit auszusagen, sondern eher ein ziemlich schiefes Bild zu zeichnen.

Wir wissen aus der Stellungnahme des DGB, der heute nicht vertreten ist, aber schriftlich darauf hingewiesen hat, würde man diese Vorstellungen dann aus der Doppik zu Ende denken, dann würde dem Land Hessen – Stand heute, wenn sich nicht etwas gravierend an den finanziellen Rahmenbedingungen ändern würde – die Insolvenz drohen. Das wäre sozusagen die Konsequenz aus der Vorstellung, einen doppischen Haushaltsausgleich einzuführen. Das würde ich doch mit einem großen Fragezeichen versehen. Zum Glück kann das Land nicht in die Insolvenz gehen, es hat nämlich Möglichkeiten, über seine Einnahmen selbst zu bestimmen. Aber mir scheint da doch ein schiefes Bild zu entstehen. Deswegen glaube ich, müssten Sie noch einmal deutlicher begründen, warum das aus Ihrer Sicht sinnvoll wäre.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Nachdem alle Fraktionen im Vorfeld in einer Runde ihre Stellungnahme abgeben, möchte ich nicht zurückstehen. Meine Fragen oder Anmerkungen gehen primär an den Rechnungshof.

Herr Dr. Nowak, ich möchte klar sagen, es tut mir leid, Sie haben mich von allen drei Wünschen überhaupt nicht überzeugen können. Insoweit können Sie gerne noch versuchen, das zu erreichen. Ich zweifle indessen daran, dass es gelingen wird, und zwar aus folgenden Gründen:

Zunächst einmal betrifft es die Änderung von „hat“ in „kann“. Dazu ist von den Kolleginnen und Kollegen schon einiges gesagt worden. Ich möchte freundlichst daran erinnern, dass seinerzeit – das Argument kommt von Ihnen – die richterliche Unabhängigkeit als sozusagen neue Aussage in die hessische Verfassung kam. Das stimmt. Ich hatte damals die Ehre, als der Abgesandte der Enquetekommission „Verfassungsreform“ mit dem Rechnungshof darüber zu verhandeln, wie wir das am besten formulieren. Da war genau dieses Thema. Es ist immer gesagt worden, dass es keine Auswirkungen auf das Verhalten haben soll. Insoweit fände ich es nicht ganz richtig, das sozusagen im Nachgang auf das Argument zu drehen.

Einmal abgesehen davon möchte ich ganz klar sagen, wie es meine Art ist, das Parlament, die Volksvertretung ist die erste Gewalt. Niemand ist in diesem Staat zu Recht unmittelbar zu Gott,

also auch nicht der Rechnungshof. Also werden Sie die Aufträge der ersten Gewalt auch erfüllen müssen, so wie wir umgekehrt zum Beispiel den Entscheidungen des Staatsgerichtshofs unterworfen sind, um einmal ein Beispiel zu nennen.

Das System der wechselseitigen Kontrolle ist an irgendeiner Stelle schon durchdacht, so würde ich es aus meiner Sicht sagen, und man sollte deshalb nicht versuchen, es zu verändern, sei es auch nur in einer Kleinigkeit.

Ich möchte einen zweiten Punkt ansprechen, nämlich § 95. Dieses „zuvor“. Sehr verehrter Herr Dr. Nowak, für mich überschreitet dieses „zuvor“ eine problematische Grenze; denn der Rechnungshof ist die von uns allen höchst geschätzte Kontrollinstitution, sie ist aber keine Genehmigungsinstitution. Wenn Sie jetzt eine Zuvor-Unterrichtung verlangen, zu was auch immer, dann muss das einen Sinn machen. Dann wäre der Sinn, dass Sie dazu sagen, wir finden es nicht gut.

Immer nur zu sagen, es ist alles prima, bringt materiell nichts. Wenn Sie sagen, dann haben wir einen Konflikt geschlichtet, kommen wir an die verfassungsrechtlichen Grenzen, nämlich die Frage, wer das eigentlich entscheidet. Ist die Landesregierung diejenige, die handelt, oder ist der Rechnungshof jener, der der Landesregierung sozusagen an bestimmten Stellen in den Arm fallen darf?

Deswegen bin ich nicht davon überzeugt, dass das ein Fortschritt für uns wäre. Ich bin zutiefst der Meinung, dass es bei der jetzigen Formulierung, die sich auch bewährt hat, wie wir gehört haben, bleiben sollte. Der Rechnungshof wird in aller Regel frühzeitig, um nicht zu sagen vorab, kontaktiert. Etwas ganz anderes ist, dazu eine gesetzliche Normierung festzuschreiben. Deswegen kann ich in dem Punkt mit Ihnen nicht mitgehen.

Ich möchte einen dritten Punkt ansprechen, nämlich die Prüfungsrechte. Sie haben völlig recht. Ich habe die Freude, schon seit vielen Jahren dem Landtag anzugehören. Ich kenne deshalb die Gesamtdebatte über die Frage der Prüfungsrechte, sozusagen noch vom Vorgänger des jetzigen Präsidenten und seines damaligen Vizepräsidenten, und anderes mehr. Wir haben uns damals aus guten Gründen dafür entschieden, es so zu lassen und nicht zu ändern. Eine deklaratorische oder wie auch immer genannte Klarstellung soll Ihnen etwas bringen. Das heißt – Entschuldigung, freundlich gemeint, aber deutlich ausgeführt –, wenn Sie das hätten, würden Sie mit größerer Lautstärke sozusagen bei der Helaba aufschlagen.

Genau das Problem, wie weit Sie in der Prüfung der Bank sozusagen durchgreifen können, ist eines, bei dem man irgendwann sagen muss, nicht bis ins Essgefach. Die Bank hat eigene Prüfungssysteme. Der Rechnungshof hat nicht den Auftrag, die Bank zu prüfen, sondern der Rechnungshof hat den Auftrag, sozusagen das Finanzgebaren des Landes zu prüfen.

Da gibt es natürlich eine nicht völlig von Konflikten freie Grenze. Das sehe ich auch. Aber wir haben bisher aus unserer Sicht damit nicht die schlechtesten Erfahrungen, zumal es die Regelung im Staatsvertrag gibt, der immerhin auch Gesetzeskraft hat. Insoweit würde ich um Verständnis bitten, dass wir an dieser Stelle zumindest aus meiner Sicht nichts ändern sollten. Ich bin aber gerne bereit, noch einmal Ihre Argumente dagegen zu hören. – Vielen Dank.

Gf Dir **Dr. Dieter**: Es gibt bei unseren Städten durchweg nicht den Wunsch zu adaptieren, weder in die eine noch in die andere Richtung.

Ich hatte – das haben Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme gesehen – selbst als Geschäftsstelle die Frage gestellt, ob es irgendwelche Adaptionswünsche gibt. Diese sind eindeutig zurückgewiesen worden.

Auch die, die auf Unterschiede hingewiesen haben – es war eine einzige Stellungnahme – zwischen dem, was sich im Landeshaushaltsrecht tut und was in der Gemeindehaushaltsverordnung steht, haben keine Adaption gefordert.

Ich denke schon, dass wir das, was das Land jetzt macht, beobachten und immer die Frage stellen werden, ob es Adaptionsmöglichkeiten gibt. Aber das wird nicht im Vordergrund der Überlegungen stehen.

Ich habe sehr aufmerksam Ihre Fragen zum Rechnungshof verfolgt. Wir werden vielleicht schauen, ob wir das, was Sie jetzt für den Rechnungshof vortragen, auch für die ÜPKK übertragen müssen, sollen, dürfen. Ich glaube eher nicht. Aber wir werden das sicher im Auge haben.

Natürlich bin ich jetzt etwas aufgeschreckt, wenn es um die Frage geht, wie der Landeshaushalt künftig zu lesen ist oder wie er lesbar ist. Darauf haben wir keine Aufmerksamkeit gerichtet. Ich hoffe, dass sich unser Einzelplan 17, den wir uns mittlerweile zu Gemüte geführt haben und ganz gut kennen, nicht in einer Weise verändert, dass wir ihn nicht mehr lesen können oder Budgetlesehilfen brauchen. Ich bin aber zuversichtlich, dass es so weit nicht kommt.

Ansonsten bleibe ich bei der Gelassenheit, mit der wir diese Fragen, die heute aufgeworfen werden, und dieses Thema, das heute aufgeworfen worden ist, betrachten. Wir haben dazu nichts weiter beizutragen.

Dir RH **Dr. Nowak**: Herzlichen Dank für die vielen Fragen. Ich fange vielleicht mit der Frage des Herrn Abgeordneten Weiß zur Deckungsfähigkeit an.

Wir haben darauf hingewiesen, dass dieser leistungsbezogene Haushalt, der jetzt geplant ist, quasi mit einer Produktspezialität lebt. Das heißt, ein Produkt besteht aus mehreren Unterkonten, mehreren Unterleistungen. Es ist geplant, dass quasi alle Unterkonten, die zu einem Produkt gehören, automatisch deckungsfähig sind und jeweils nur das Produkt als Ganzes dann im Zweifel mit über- oder außerplanmäßigen Ausgaben beurteilt wird.

Deswegen haben wir auch darauf hingewiesen, dass es sinnvoll sein könnte, als Haushaltsgesetzgeber auf die Anzahl der Produkte zu achten. Ich mache einmal ein übertriebenes Beispiel. Wenn das ganze Land Hessen nur aus zwei Produkten bestehen würde, dann wäre natürlich fast alles gegenseitig deckungsfähig. Das heißt, man muss schauen, wenn man mit Produktspezialität arbeitet, dass die Produkte hinreichend genau spezifiziert sind; denn sonst werden die Deckungsfähigkeiten zu groß und die parlamentarische Kontrolle vielleicht zu klein.

Das ist eine Frage, wie man es gestaltet. Das ist keine grundsätzliche Kritik, das ist einfach nur ein Hinweis an die zukünftige Ausgestaltung des Haushalts.

Ich komme zum doppischen Haushaltsausgleich. Ich hatte gesagt, dann ist das Haushaltsjahr generationengerecht. Sie haben natürlich recht. Das ist eine Sicht, die schwierig ist. Man muss allerdings diese Frage der Generationengerechtigkeit, die, wie ich finde, schon ein Stück weit ein Ziel sein sollte, irgendwie operationalisieren.

Wir hatten in früheren Bemerkungen zum Beispiel auf das Züricher Modell hingewiesen, das so arbeitet, dass die vergangenen vier und zukünftigen vier Jahre, also vier Planjahre und vier vergangene Jahre, beurteilt werden und daraus ein Durchschnitt genommen wird, um Generationengerechtigkeit zu beurteilen. Das halten wir für sehr sinnvoll, weil wir tatsächlich auch nicht glauben, dass es sinnvoll ist, Generationengerechtigkeit jahresgenau zu messen. Es kann immer mal außerordentliche Ereignisse in dem Jahr geben. Aber wir halten es für sinnvoll, diese Generationengerechtigkeit grundsätzlich zukünftig mit einem gleitenden Durchschnitt über mehreren Jahren zu verankern.

Bei der Frage, wie ich Generationengerechtigkeit definiere, gibt es auch intelligente Modelle, die so gestaltet sind, dass sie Ihren Einwendungen, die Sie zu Recht haben – eine Generation sind 25 bis 30 Jahre – natürlich ein Stück weit entgegenkommen. Das heißt, wir würden uns freuen, wenn die Generationengerechtigkeit im Rahmen der Evaluation aufgegriffen wird und man dann vielleicht so etwas wie ein Züricher Modell einführt, nämlich einen gleitenden Durchschnitt über mehrere Jahre.

Ich komme nun zur dritten Frage, die Sie hatten, zur Helaba. Darauf würde ich vielleicht am Ende eingehen. Die Helaba wurde von Ihnen allen thematisiert. Ich würde dann zu den Fragen von Frau Schardt-Sauer kommen. Da ging es auch ein wenig um die doppische Schuldenbremse, eine Frage, die Sie an den Bund der Steuerzahler richten wollten. Wenn ich darf, würde ich dazu etwas sagen.

Das System, das die Doppik ermöglicht, ist der kamerale Welt klar überlegen. Das soll nicht heißen, dass wir sagen, wir müssen darauf komplett verzichten. Wir haben gesagt, wir können versuchen, kamerale Elemente kleiner werden zu lassen. Aber wir wissen, für die Finanzstatistik beispielsweise sind kamerale Zahlen erforderlich. Wir können aus dieser Doppik aber eben zum Beispiel Sachen wie den doppischen Haushaltsausgleich ableiten, und wir könnten auch auf die Idee kommen, eine doppische Schuldenbremse zu definieren. Das ist etwas, was der Rechnungshof schon im Jahr 2013 in seiner Stellungnahme zum Artikel-141-Gesetz ausgeführt hat. Eine doppische Schuldenbremse hätte den Vorteil, dass man durchaus Verschuldung aufnehmen kann, um eben zu investieren. Das heißt, wenn wir in der Bilanz eine Aktiv- und Passiv-Verlängerung herstellen, ist das ein sehr charmantes Element. Es ist nicht so eng, wie eine rein kamerale Schuldenbremse.

Dies bedeutet, der Rechnungshof sieht bei der doppischen Schuldenbremse deutliche Vorteile und würde diese sogar befürworten.

Herr Schalauske hatte zum doppischen Haushaltsausgleich noch die Pensionsrückstellungen angesprochen und gefragt, ob die Pensionsrückstellungen nicht zu einer Verzerrung führen. Die

Antwort darauf ist, nein, gerade nicht, weil die Pensionsrückstellungen in der Doppik quasi verursachungsgerecht und periodengerecht gebildet werden. Also die Zuführung zu dieser Versorgungsrückstellung erfolgt jeweils in dem Jahr, in dem der Anspruch verursacht ist. Das ist natürlich auch ein Stück weit generationengerecht.

Ganz generell muss man zu dem Thema Insolvenz sagen, das, was auf der Passivseite der Bilanz des Landes Hessen steht, sind die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen des Landes Hessen. Also die Verbindlichkeiten müssen zukünftig gezahlt werden. Ich glaube nicht, dass das Land Hessen derzeit oder zukünftig Gefahr läuft, insolvent zu werden. Aber man muss natürlich sehen, dass die Verbindlichkeiten nicht einfach irgendwelche Buchgrößen sind, die in der Bilanz stehen, sondern das sind zukünftige Zahlungen, die das Land tatsächlich zu leisten hat. Deswegen ist das eine ganz wichtige Information, die auch insbesondere für die mittelfristige Finanzplanung zum Beispiel eine Bedeutung hat.

Dann kommen wir zu dem Punkt „kann sich“ und „hat sich“. Wenn wir den alten § 88 LHO lesen, dann geht es um ein Ersuchen des Landtags und der Landesregierung. Die Frage war, was sich denn in der Praxis ändern würde. Die Frage war auch, wie denn die Gestaltung in der Vergangenheit war.

In der Vergangenheit hat sich der Rechnungshof immer gerne geäußert, wenn Bitten aus der Breite des Parlaments gekommen sind. Das ist eine Selbstverständlichkeit für uns. Herr Kaufmann, so gesehen kann ich Ihre Position verstehen. Es war tatsächlich so, wie Sie es dargestellt haben. Aber das soll nicht dazu führen, dass sich unser Verhalten ändert, sondern das soll einfach dazu führen, dass der Wortlaut mit dem harmonisiert wird, was in der Verfassung steht. Also, wie gesagt, bei Ersuchen aus der Breite des Parlaments sind wir natürlich immer gerne bereit, dem auch nachzukommen.

Nun zur Frage, ob wir zu den Punkten 2 bis 5 zuvor unterrichtet werden sollen. Es ist also eine vorherige Unterrichtung. Diese bietet uns die Möglichkeit, im Rahmen einer beratenden Funktion auf bestimmte Aspekte hinzuweisen. Ich hatte auch schon erwähnt, dass viele Teile der Verwaltung davon Gebrauch machen und diese von uns auch Hinweise bekommen, die dann tatsächlich zu einer Verbesserung von zum Beispiel irgendwelchen Richtlinien führen.

Dieses Prozedere führt natürlich auch dazu, dass Ex-post-Prüfungsfeststellungen unseres Hauses minimiert werden. Es ist unser Verständnis einer modernen Finanzkontrolle, dass wir durchaus als Berater der Verwaltung, der Ressorts tätig sind und versuchen, bestimmte Dinge zu erkennen und darauf hinzuweisen, ich sage es einmal so, bevor das Kind in den Brunnen gefallen ist. Deswegen ist es bei diesen Punkten 2 bis 5, die schon eine gewisse Bedeutung und ein gewisses Gewicht haben, sinnvoll, vorher auf unsere Beratungskompetenz zurückzukommen.

Wir wollen in keiner Weise den Eindruck erwecken, dass wir irgendwie Politik machen oder Entscheidungen treffen wollen. Das ist nicht so. Ich glaube, es weiß auch jeder, dass dies nicht das Verständnis des Rechnungshofs ist. Wir denken aber schon, dass wir im Rahmen einer beratenden Tätigkeit bestimmte Hinweise liefern können, die vielleicht für alle Beteiligten hilfreich sind und Prüfungsfeststellungen im Nachhinein reduzieren.

Ich komme nun zum Prüfungsrecht hinsichtlich der Helaba. Ja, Herr Kaufmann, Sie haben durchaus recht, wir könnten deutlicher auftreten. Wir würden das im Zweifel zukünftig auch tun. Wir sind allerdings nicht zwingend darauf aus, ein Prüfungsrecht bei der Helaba gesetzlich oder vielmehr gerichtlich feststellen zu lassen. Wir versprechen uns von einer Verankerung in der LHO, die, wie gesagt, rein deklaratorische Natur ist, dass das auch eine bestimmte Sendungswirkung Richtung Helaba hat und vielleicht bei dem Verständnis, dass die Helaba hat, hilft, diese Prüfungsrechte schlicht anzuerkennen.

Ich kann Ihnen diverse Urteile von anderen Gerichten nennen, die in der Rechtsprechung bekannt sind, in denen es zum Beispiel darum geht, dass die Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle sichergestellt sein muss. Ich kann Ihnen insbesondere auch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig nennen, das besagt, dass die Rechte aus § 55 Abs. 1 HGrG durch den Landesgesetzgeber nicht abdingbar sind, d. h., bei diesem Staatsvertrag ist an dieser Stelle fraglich, ob man das Prüfungsrecht des Rechnungshofs einschränken kann.

Ganz grundsätzlich frage ich mich persönlich im Sinne einer Good Governance, was ist denn Sinn und Zweck der Übung, Prüfungsrechte der staatlichen Finanzkontrolle des Landes Hessens einzuschränken. Ich glaube, das ist mit Good Governance und dem Verständnis nicht zwingend vereinbar.

Die Frage war, ob die Helaba nicht genug geprüft wird. Sie spielen auf die Wirtschaftsprüfer an, nehme ich an. Die Wirtschaftsprüfer haben natürlich einen ganz anderen Prüfungsinhalt und einen ganz anderen Prüfungsgegenstand. Wir würden die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Helaba prüfen. Die Wirtschaftsprüfer prüfen die Übereinstimmung mit gesetzlichen und bankenrechtlichen Vorschriften. Sie machen eine Jahresabschlussprüfung. Das ist etwas anderes. Dementsprechend glaube ich schon, dass unser Anliegen an der Stelle berechtigt ist. Wir würden uns wünschen, dass es zu einer solchen deklaratorischen Klarstellung kommt, um vielleicht die möglicherweise zukünftig kritische Situation im Vorfeld schon etwas zu entspannen.

Herr **Prof. Dr. Dröge**: Herzlichen Dank für die Nachfragen. Lassen Sie mich zu Beginn vielleicht kurz erklären, woher die Euphorie kommt. Sie kommt nicht durch eine Beauftragung der Landesregierung, sondern sie kommt aus einer Außenperspektive.

Wenn Sie sich einmal die Haushaltswesen im Bund, in den Ländern und vielleicht auch einmal in anderen Staaten ansehen, dann haben wir immer diese beiden Welten. Wir haben die wachsende Welt der Doppik, und wir haben ein kleines gallisches Dorf, das allerdings immer noch aus der Mehrheit der Länder und dem Bund besteht, die diese kameralen Haushalte präferieren. Diese beiden Welten stehen relativ unversöhnlich nebeneinander.

Vielleicht unternimmt Hessen – jedenfalls ist mit dem Gesetzentwurf der Beginn dafür da – den Versuch, diese beiden Welten näher aneinander heranzuführen. Ich glaube, man kann jetzt noch nicht sagen, wo dieser Versuch endet. Die Evaluation ist angesprochen worden. Es kann sein, dass man in ein paar Jahren feststellt, wir sind auf einem guten Weg, kameralistische Elemente zu verabschieden. Es kann sein, dass sich der Bund dem anschließt. Es kann auch sein, dass eine doppische Schuldenbremse formuliert wird. Die Verfassung ist geduldig. Derzeit stellt

Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG noch immer auf das Verbot von Einnahmen aus Krediten ab. Der Einnahmebegriff ist eben nicht doppisch formuliert. Das muss man sich klarmachen. Die Euphorie kommt letztlich aus einer Art verfassungspolitischen Langfristperspektive, dass man versucht, einen Kompromiss zu finden, der vielleicht tragfähig ist, ein Kompromiss im Rahmen einer Haushaltsverfassungsordnung, die sehr große haushaltspolitisch auszufüllende Spielräume bietet.

Mir kam es darauf an, Ihnen zu verdeutlichen, welche Spielräume Sie nicht haben. Dazu gehört eben auch die Erkenntnis, dass dieser leistungsorientierte Haushalt, der vorgeschlagen wird, weiterhin ein Instrument der Inputsteuerung ist. Ihre Beobachtung ist ganz richtig. Der Entwurf ist nicht bei einer Outputsteuerung durch den Haushalt. Er ist inputorientiert. Daraus folgt letztlich die Erkenntnis, dass die Kennzahlen, die Sie nannten, in der Tat zwar verbindliche Erläuterungen sind, aber diese Outputsteuerung nicht leisten und nicht leisten können.

Ich möchte erklären, warum ich da etwas zurückhaltend bin, was diese Outputsteuerungsleistungen des Haushalts angeht. Das liegt schlicht und einfach daran, dass das Haushaltsgesetz ein besonderes Gesetz ist. Es ist ein Organgesetz. Es bindet zwar die Verwaltung, aber es ändert nichts an den außengesetzlichen Verpflichtungen, die das Land einget. Schon deswegen ist seine Steuerungskraft begrenzt.

Wenn man zur reinen Outputsteuerung übergeht, dann sieht man sich wahrscheinlich unterjährig öfter einmal vor der Situation, dass diese Kennzahlen schlicht von der Realität überholt werden. Dann halte ich es jedenfalls, so kann man sagen, dem Prinzip der Haushaltsklarheit eher verpflichtet, von vornherein auf diese Verbindlichkeit der Kennzahlen zu verzichten. Das liegt letztlich an der geringen Steuerungskraft des Haushaltsgesetzes. Das ist eben kein Außengesetz, jedenfalls nicht primär.

Was es aber ist, es ist ein Instrument parlamentarische Regierungskontrolle und damit nicht nur der regierungstragenden Parlamentsmehrheit. Das muss man sich – das wissen Sie aus Ihrer Praxis viel besser als ich – immer vor Augen führen. Die LHO ist ein Arbeitsinstrument auch und gerade in der Hand der parlamentarischen Opposition, weil effektive Regierungskontrolle durch das Parlament in der Realität auch Kontrolle durch die Oppositionsfraktionen bedeutet.

Damit der Haushalt diese Kontrollfunktionen wahrnehmen kann, scheint mir jedenfalls dieser Grundsatz der Budgetspezialität, den Sie adressiert hatten, ganz wesentlich zu sein. Was meinte ich damit, dass ein Übermaß an Spezialität auch ein Hindernis parlamentarischer Kontrolle sein kann? Ich kann es Ihnen aus der Praxis natürlich spontan nicht belegen, weil ich kein Praktiker bin. Aber ich kann Ihnen ein Beispiel geben, dass es vielleicht klarer macht, aus dem Bereich des Steuerrechts. Das Steuerrecht leidet nicht an mangelnder Bestimmtheit seiner Normen. Wenn Sie einmal in § 3 Einkommensteuergesetz hineinschauen, dann finden Sie dort eine extrem bestimmte Norm. Aber sie geht in meinen Gesetzessammlungen etwa über vier Seiten. Das heißt, unter der Bestimmtheit der Norm leidet eine ganz andere Funktion des Steuergesetzes, nämlich die Verständlichkeit.

Genau diesen Eindruck habe ich bei Haushaltsplänen auch. Diese Zahlenwerke sind, jedenfalls für einen Laien, kaum noch handelbar. Sie leiden in Teilen sicherlich an einer Überbestimmtheit. Je spezieller Sie die Dinge in ihren Produkten oder in ihren Konten darstellen, umso unübersichtlicher wird der Haushalt. Das meine ich mit dieser Überspezialisierung. Das Spezialitätsprinzip

ist, wenn Sie das jetzt verfassungsdogmatisch hören wollen, kein Optimierungsgebot, sondern es ist ein Haushaltsgrundsatz, der möglichst einzuhalten ist. Er hat aber inhärente Grenzen aus der Funktion effektiver parlamentarische Budgetkontrolle.

Sie können in einem überspeziellen und überspezialisierten Haushalt Aufwendungen schlicht verstecken. Das ist die Beobachtung, die mich dazu führt. In der Tat, faktisch mag das so wirken, als ob das Produkt Anker der Spezialität ist. Wir sind aber beim leistungsbezogenen Haushalt immer noch in einem Modell, in dem die Konten führend sind. Das heißt, was Herr Nowak angesprochen hat, ist letztlich die Folge der Deckungsfähigkeit. Aber was tut das Produkt? Das Produkt beschreibt den verwaltungsmäßigen und sachlichen Zusammenhang, den § 15 HGrG immer für die wechselseitige Deckungsfähigkeit einfordert. Mit anderen Worten, ich glaube, die Frage, ob ein Haushalt hinreichend speziell ist oder nicht, ist unabhängig von der Frage, wie Sie ihn darstellen.

Ob Sie einen Produkthaushalt oder einen reinen kontenbezogen klassisch dargestellten Haushalt haben, spielt, glaube ich, für das Maß der einzuhaltenden Spezialität keine Rolle. Die LHO, so wie Sie vorgeschlagen wird, gibt ein Instrument, das jedenfalls in verfassungskonformer Weise hinreichend spezielle Landeshaushalte ermöglicht.

Ob ein konkreter Landeshaushalt dann hinreichend speziell ist, hängt an der jeweiligen Produktdefinition innerhalb dieses Haushalts. Hessen wird kein Bundesland mit zwei Produkten sein. Das liegt schon daran, dass der Gesetzentwurf auch vorsieht, dass insoweit der Produktrahmen maßgeblich sein soll. Dieser scheint mir hinreichend ausdifferenziert zu sein. – So weit meine Ausführungen.

Vorsitzende: Mir liegen jetzt keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Ich bedanke mich bei den Anzuhörenden für die Stellungnahmen, die Sie abgegeben haben. – Vielen herzlichen Dank.

Beschluss:

HHA 20/39 – 16.02.2022

Der Haushaltsausschuss hat die Anhörung durchgeführt.

Wiesbaden, 1. März 2022

Für die Protokollierung:

Hanns Otto Zinßer

Vorsitz:

Kerstin Geis