

Teil 1

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

eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen/mündlichen Anhörung

zu dem

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), Drucksache 18/2732

hierzu:

**Änderungsantrag
der Fraktion der SPD
– Drucks. 18/2898 –**

- | | | |
|-----|---|--------|
| 1. | Prof. Dr. Ulrich Häde, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) | S. 1 |
| 2. | Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Justus-Liebig-Universität Gießen | S. 7 |
| 3. | Prof. Dr. Winfried Fuest, Köln | S. 18 |
| 4. | Dr. Jann Meyer-Abich, Rechnungshof Hamburg | S. 26 |
| 5. | Prof. Dr. Christoph Gröpl, Universität des Saarlandes, Saarbrücken | S. 30 |
| 6. | Prof. Dr. Wieland, Speyer | S. 43 |
| 7. | Institut für Wirtschaftsforschung Halle | S. 47 |
| 8. | Prof. Dr. Bontrup, Hannover | S. 69 |
| 9. | BUND Landesverband Hessen e. V., Frankfurt | S. 85 |
| 10. | Prof. Dr. Schliesky, Kiel | S. 90 |
| 11. | Prof. Dr. Koriath, München | S. 98 |
| 12. | Präsident des Bundesrechnungshofs, Bonn | S. 107 |
| 13. | Prof. Dr. Sinn, München | S. 114 |
| 14. | Frank Bsirske, ver.di Berlin | S. 125 |
| 15. | Prof. Dr. Franz Segbers, Kelkheim | S. 133 |

Professor Dr. Ulrich Häde
 Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
 insbesondere Verwaltungsrecht,
 Finanzrecht und Währungsrecht
 Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
 Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
 Fax: (0335) 55 34-2525
 Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
 E-Mail: haede@europa-uni.de
 www.jura.europa-uni.de/finanzrecht

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses
des Hessischen Landtags
zum 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), Drucksache 18/2732

I. Europarechtlicher Rahmen der Schuldenbegrenzung

Art. 109 Abs. 2 GG schreibt vor, dass Bund und Länder die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 104 EGV, der am 1.12.2009 durch Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt wurde, gemeinsam erfüllen. Im Kern bestehen diese Verpflichtungen daraus, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Als Referenzwerte für eine auf Dauer tragbare Haushaltslage gelten die im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegten Werte für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit bzw. dem Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen. Der Referenzwert für das Defizit beträgt 3 % des BIP, der für den Schuldenstand 60 % des BIP.

Diese Werte markieren die jeweilige Obergrenze. Sie beruhen auf der Überlegung, dass ein Haushaltsdefizit von 3 % zu einem Schuldenstand von 60 % des BIP führt. Diese Rechnung geht allerdings nur auf, wenn das nominale Wachstum gleichzeitig 5 % beträgt. In der Logik dieser Regelungen liegt es, dass das öffentliche Defizit umso weiter unter dem Wert von 3 % liegen muss, je mehr das Wachstum unter 5 % bleibt. Im so genannten Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die primärrechtlichen Regelungen über die Haushaltsdisziplin sekundärrechtlich ergänzt und konkretisiert, ist deshalb das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts verankert. Nur wer in wirtschaftlich normalen oder guten Zeiten möglichst weitgehend auf die Kreditaufnahme verzichtet, ist in der Lage, die Referenzwerte auch in schwierigeren Phasen einzuhalten.

Nach Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sind die Regierungen der Mitgliedstaaten für die Defizite des Staatssektors verantwortlich. Dadurch soll die Wirksamkeit des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gewährleistet werden. Für Deutschland ergibt sich daraus die unionsrechtliche Festlegung, dass Ansprechpartner der Union die Bundesregierung ist.

Das Unionsrecht schreibt in Art. 3 des Protokolls weiter vor, dass die „Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.“ Daraus lässt sich die Pflicht des Bundes ableiten, die unionsrechtlich vorgegebene Haushaltsdisziplin innerstaatlich umzusetzen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit zu verbindlichen innerstaatlichen Regelungen. Die neue Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG ist daher nicht allein eine Konsequenz politischer Überlegungen zur Generationengerechtigkeit. Sie erfüllt vielmehr die verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben, zu deren Umsetzung Deutschland bereits seit längerer Zeit verpflichtet gewesen wäre.

II. Pflichten der Länder

Art. 109 Abs. 3 GG gilt mit der in Art. 143d GG vorgesehenen zeitlichen Verzögerung auch für die Länder. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG regeln die Länder die nähere Ausgestaltung der Schuldenbegrenzung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst. Soweit Art. 109 Abs. 3 GG keine zwingenden Vorgaben enthält, haben die Länder einen gewissen Regelungsspielraum. Das grundsätzliche Verbot der Nettoneuverschuldung schreibt Art. 109 Abs. 3 GG aber ebenso fest wie die abschließende Aufzählung der Ausnahmesituationen und die Pflicht, eine Tilgungsregelung vorzusehen.

Sollten die Länder ihr Staatsschuldenrecht bis zum 31.12.2019 nicht entsprechend angepasst haben, ergibt sich unmittelbar aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 143d Abs. 1 Satz 2 und 3 GG bestenfalls eine auf die erwähnten Ausnahmesituationen beschränkte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme. Der Wortlaut spricht jedoch eher dafür, dass dann ein vollständiges Verbot gelten würde. Entgegenstehendes Landesrecht wäre wegen Art. 31 GG nicht mehr anwendbar. Auch Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (HV) könnte dann keine rechtliche Grundlage für ein von Art. 109 Abs. 3 GG abweichendes Verhalten mehr bieten. Daher erscheint es notwendig, Art. 141 HV rechtzeitig an die Vorgaben des Grundgesetzes anzupassen.

Theoretisch wäre es auch vorstellbar, die Schuldenbremse nur einfachgesetzlich (z.B. in der Landeshaushaltsordnung) im hessischen Recht zu verankern. Damit würde jedoch eine für die Staatsfinanzierung wesentliche Regelung, die bisher in der Verfassung geregelt ist, dort nicht mehr vorkommen. Das erschiene auch im Hinblick darauf, dass entsprechende Vorschriften des Bundes und der anderen Länder durchweg in den jeweiligen Verfassungen verankert sind, wenig sinnvoll. Eine Verfassungsänderung in Form der Streichung des bisherigen Art. 141 HV wäre allerdings auch dann erforderlich.

III. Der Gesetzentwurf, Drs. 18/2732

Die vorgesehene Neufassung des Art. 141 HV entspricht den bundesrechtlichen Vorgaben. Art. 141 Abs. 1 HV n.F. folgt dem Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Art. 141 Abs. 2 HV n.F. nimmt die Formulierungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. GG inhaltlich unverändert auf. Und Art. 141 Abs. 3 Satz 1 und 2 HV n.F. entspricht den Regelungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. und Satz 3 GG. Mit der Vorschrift des Art. 141 Abs. 3 Satz 3 HV n.F., wonach die Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind, folgen die Entwurfsverfasser Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG. Diese Vorschrift gilt zwar nur für den Bund; ihre entsprechende Übernahme ins Landesrecht erscheint aber wegen der Verpflichtung, eine Tilgungsregelung vorzusehen, nahe liegend, wenn kein konkreter Zeitraum für die Tilgung genannt werden soll.

Die starke Orientierung am Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG ist zu begrüßen, weil abweichende Formulierungen zu unnötigen Auslegungsproblemen führen könnten. Mit dem vorliegenden Entwurf wäre sichergestellt, dass die Regelung über die Kreditaufnahme in der Verfassung des Landes Hessen den bundesrechtlichen Vorgaben entspricht.

IV. Die Ausnahmeregelung

Der Entwurf sieht für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen (Art. 141 Abs. 3 HV n.F.) keine besonderen Mehrheitsanforderungen vor. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG verlangt für den Bund die absolute Mehrheit. Art. 53 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (in der Fassung durch das Änderungsgesetz vom 22.7.2010, GVBl. SH 2010, S. 550) schreibt sogar eine Zweidrittelmehrheit vor. Das dürfte normalerweise voraussetzen, dass auch die Opposition im Landtag zustimmt. Es erscheint zweifelhaft, ob eine so restriktive Regelung praktikabel wäre. Wenn sich das Land Hessen insoweit einen grö-

ßeren Handlungsspielraum erhalten möchte, kann es auf besondere Mehrheitsanforderungen verzichten, ohne damit gegen Bundesrecht zu verstoßen.

Das Grundgesetz verwendet den Begriff der außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, nicht nur in Art. 109 Abs. 3 GG, sondern auch in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG. Dort ermöglicht er in einer solchen Situation Finanzhilfen des Bundes, ohne dass die sonst erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorliegen muss. In der Begründung für diese 2009 vorgenommene Grundgesetzänderung heißt es ausdrücklich, dass auch die „gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise“ eine außergewöhnliche Notsituation darstelle.¹ Und in der Begründung zur Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG ist davon die Rede, dass „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise die aktuelle Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet“, als Anwendungsfall einer außergewöhnlichen Notsituation zu verstehen sei.² Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass es sich bei der Banken- und Finanzkrise der Jahre 2007 ff. um eine außergewöhnliche Notsituation i.S.v. Art. 109 Abs. 3 GG und auch von Art. 141 Abs. 3 HV n.F. handelt.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich Art. 109 Abs. 3 und Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG an die Begrifflichkeiten im europäischen Unionsrecht anlehnen. So lässt Art. 122 Abs. 2 AEUV einen finanziellen Beistand der Union zu, wenn „ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen,“ von Schwierigkeiten betroffen ist. Und nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. Nr. L 209, S. 11) kann ein eigentlich zu hohes Haushaltsdefizit eines Mitgliedstaats gerechtfertigt sein, „wenn dies auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist.“ Auch im Bereich der Europäischen Union wird die Banken- und Finanzkrise als ein solches außergewöhnliches Ereignis verstanden.

¹ BT-Drs. 16/12410, S. 10, linke Spalte unten.

² BT-Drs. 16/12410, S. 11, linke Spalte unten.

V. Einbeziehung der Kommunen

Die unionsrechtliche Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin trifft den gesamten Staatssektor. Art. 2 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit definiert „öffentlich“ als „zum Staat, d.h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“. Innerstaatlich sind die Sozialversicherungseinrichtungen dem Bund und die Kommunen den Ländern zuzurechnen. Daher sind die Länder im Rahmen der auch sie treffenden und in Art. 109 Abs. 2 GG ausdrücklich erwähnten Verpflichtung aus Art. 126 AEUV für die Defizite ihrer Kommunen verantwortlich. Das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (Art. 14 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5.9.2006, BGBl. I, S. 2098, 2104) rechnet den Ländern daher auch die Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände zu.

Dennoch beziehen sich Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 141 HV nur auf den Haushalt des Landes. Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Kommunen hat das Land daher grundsätzlich auf andere Weise sicherzustellen. Ob dazu eine entsprechende Verankerung in der Landesverfassung erforderlich oder zumindest hilfreich wäre, sollte geprüft werden.

Art. 137 Abs. 5 HV, der den Staat verpflichtet, Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern und ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen, kann kein Vorrang vor der Schuldenbremse zukommen. Art. 109 Abs. 3 GG sieht keinen entsprechenden Vorbehalt vor und ließe ihn deshalb auch nicht zu. Eine Kreditaufnahme des Landes Hessen zum Zwecke der Sicherstellung der kommunalen Finanzen wäre deshalb grundsätzlich nicht zulässig. Auch in Hessen dürfte der Anspruch der Kommunen auf eine ausreichende Finanzausstattung ohnehin unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehen.³

³ So für andere Länder BayVerfGH, Entscheidung vom 28.11.2007, Az. Vf.15-VII-05, juris, Ziff. 204; Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 152 (154 f.); SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 67 (69); LVerfG LSA, NVwZ-RR 2000, 1 (6); StGH BW, DÖV 1999, 687; Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 22.11.2007, VfGBbg 75/05, BeckRS 2007, 27932.

VI. Der Änderungsantrag der Fraktion der SPD, Drs. 18/2898

Der Änderungsantrag sieht in Art. 141 HV einen neuen ersten Absatz vor. Die in Drs. 18/2732 vorgeschlagenen Absätze 1-3 werden deshalb zu den Absätzen 2-4. Eingefügt wird zusätzlich ein neuer Absatz 5.

Der neue Art. 141 Abs. 1 Satz 2 HV soll Landtag und Landesregierung verpflichten, im Rahmen ihrer Befugnisse für ausreichende Einnahmen Sorge zu tragen. Rechtlich steht der Verankerung einer solchen Bemühenspflicht nichts im Wege. Die Sätze 2 und 3 scheinen Ausgabenprioritäten zu benennen. Auch insoweit dürfte es sich um eine rein politische Entscheidung handeln. Allerdings ist zu beachten, dass bundesrechtlich festgelegte Ausgaben möglicherweise vorrangig zu tätigen sind.

Art. 141 Abs. 5 in der Fassung der Drs. 18/2898 sieht eine zusätzliche Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme vor. Kredite sollen danach auch zulässig sein, wenn sie „zum Ausgleich einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation notwendig sind.“

Insofern handelt es sich um eine Ausnahme, die in Art. 109 Abs. 3 GG weder vorgesehen noch zugelassen ist. Die Länder sind jedoch nicht befugt, zusätzliche Ausnahmen einzuführen. Eine solche Regelung würde die bundesrechtlichen Vorgaben verletzen und wäre deshalb nach Art. 31 GG nichtig.

Frankfurt (Oder), den 05. Oktober 2010



Professor Dr. Ulrich Häde

Stellungnahme von Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Justus-Liebig-Universität Gießen

Vorbereitung der Landtagsanhörung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen

1. Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse

A. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse

- **Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?**

Der Verzicht auf die Verankerung der Schuldenbremse hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen. Auch ohne eine landesgesetzliche Zusatz-Regelung würde die Schuldenbremse des Grundgesetzes gelten. Zudem ist keine Landesregierung daran gehindert, eine konjunkturgerechte Finanzpolitik zu betreiben, welche über den Konjunkturzyklus hinweg einen Budgetausgleich anstrebt.

- **Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?**

Das ist durchaus möglich. Allerdings muss das Land seine Kreditaufnahme an den stabilitätspolitischen Notwendigkeiten orientieren, wie es das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 bereits mit hinreichender Klarheit fordert. Würden Bund und Länder eine konsequente konjunkturgerechte Haushaltspolitik betreiben, so könnte auf Dauer kein Schuldenproblem entstehen. Volkswirtschaftlich rational handelnde Politiker benötigen keine Schuldenbremse.

- **Ist es aus Ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken?**

Da der Politik oftmals die Kraft fehlt, in wirtschaftlich guten Zeiten Defizite abzubauen und zu einer Netto-Tilgung überzugehen, ist eine gesetzliche Verpflichtung zu einer symmetrischen Haushaltspolitik im Grundsatz zu begrüßen. Die Schuldenbremse muss aber so gestaltet werden, dass eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik in der Rezession dadurch nicht unnötig behindert wird. Zudem bedarf es einer konjunkturverträglichen Regelung für den Abbau vorhandener *struktureller* Defizite¹.

- **Halten Sie einen Verzicht auf die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf die Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?**

Die Ansicht, dass die Staatsverschuldung zukünftige Generationen belasten würde, ist äußerst fragwürdig. Sie basiert auf einer falschen, zumindest grob irreführenden Gleichsetzung der öffentlichen Verschuldung mit einem privaten Kredit.

Zukünftige Generationen erben die Staatsschulden und das private Vermögen in Form der Staatspapiere. Die Zinsen auf die Verschuldung zahlt die zukünftige Gesellschaft an sich selbst. Zudem stellen die Zinszahlungen keine reale Belastung dar, sondern einen Geldtransfer zwischen den Steuerzahlern und den Staatsgläubigern der zukünftigen Generation. Dies verschiebt die Verteilung innerhalb der zukünftigen Generation, aber nicht zwischen den Generationen. Die Umverteilung ist allerdings mit einer Verschiebung gefühlter Lasten zwischen den Generationen verbunden. Zukünftige Steuerzahler werden die Finanzierung der Zinsen als Belastung empfinden, während zukünftige Staatsgläubiger ihre Zinserträge als wohlverdienten Lohn für den Konsumverzicht in der Vergangenheit betrachten.

Eine reale Belastung durch die Staatsverschuldung findet nur statt, wenn der Staat dem privaten Sektor Ressourcen entzieht. Dies ist in einer vollbeschäftigten Wirtschaft der Fall, wenn der Staat ein *strukturelles* Defizit eingeht und damit den Anteil seiner Ausgaben am Sozialprodukt zulasten des privaten Sektors vergrößert. Die Verdrängung der privaten Nachfrage durch die Nachfrage des Staates erfolgt hauptsächlich über Preissteigerungen, die das Realeinkommen der Arbeitnehmer und damit ihre Kaufkraft reduzieren. Die Bevölkerung leistet Konsumverzicht und wird dadurch heute belastet, nicht erst in der Zukunft.

¹ Den Schlüssel zum Verständnis der ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung liefert die Unterscheidung zwischen drei Defizitarten. (1) Das *konjunkturbedingte* Defizit entsteht durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte wegen einer Rezession. (2) Das *antizyklische* Defizit umfasst Fehlbeträge, die sich aus der zusätzlichen Kreditfinanzierung von Konjunkturprogrammen ergeben. (3) Das *strukturelle* Defizit entspricht der Neuverschuldung, die auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorliegen würde.

Diese Aussage ist zu modifizieren, wenn die Zentralbank auf die Preissteigerungen mit einer restriktiven Geldpolitik reagiert. Der dann eintretende Zinsanstieg kann die privaten Investitionen beeinträchtigen. Soweit das geschieht, werden auch zukünftige Generationen durch ein relativ geringeres Wirtschaftswachstum real in Mitleidenschaft gezogen. Nur in diesem sehr eingeschränkten Sinne sind *strukturelle* Defizite in der Lage, reale Lasten in die Zukunft zu verlagern.

Konjunkturbedingte und *antizyklische* Defizite, die in der Rezession dazu dienen, die *automatischen Stabilisatoren* wirken zu lassen und gegebenenfalls zusätzliche Konjunkturprogramme zu finanzieren, stellen keine reale Belastung zukünftiger Generationen dar. Sie tragen zur Überwindung von Wirtschaftskrisen bei, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren bzw. vergrößern. Diese Defizite bewirken ein relativ höheres Sozialprodukt und ein relativ höheres Investitionsniveau. Sie führen daher zu einer Besserstellung heutiger wie künftiger Generationen. Zudem haben speziell die *antizyklischen* Defizite infolge ihrer positiven Rückwirkungen auf das Sozialprodukt erhebliche Selbstfinanzierungseffekte.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer Schuldenbremse aus der Sicht der kommenden Generationen hilfreich, soweit neue *strukturelle* Defizite und davon ausgehende Wachstumseinbußen vermieden werden. Darüber hinaus sinkt der Schuldenstand relativ zum Sozialprodukt schnell und deutlich, wenn der Staat nur noch Defizite in der Rezession eingeht, die er durch entsprechende Überschüsse in der Hochkonjunktur weitgehend kompensiert. Dies hat auch einen spürbaren Rückgang der Zinsquote und der gefühlten Zinslasten zur Folge.

Die Schuldenbremse ist dagegen *schädlich*, wenn sie den konjunkturellen Einsatz der Staatsverschuldung behindert und die Entlastungseffekte konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite gefährdet. Ob die Vorteile überwiegen, hängt (wie bereits erwähnt) von der adäquaten Ausgestaltung der Schuldenbremse ab.

- **Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen darf?**

Die Hessische Verfassung erlaubt eine Kreditfinanzierung von „Ausgaben zu werbenden Zwecken“ (Investitionen)². Diese Regel beabsichtigt eine zeitliche Verteilung der Finanzierungslasten gemäß der zeitlichen Verteilung des Nutzens der öffentlichen Investitionen und ist insofern auf Generationengerechtigkeit gerichtet. Allerdings kann mittels Kreditfinanzierung keine zielgerichtete zeitliche Lastverteilung herbeigeführt werden.

² Diese Bestimmung in der Landesverfassung dürfte vor dem Hintergrund der Schuldenbremse im Grundgesetz ohnehin nicht mehr anwendbar sein.

Bei stabilitätspolitisch korrektem Einsatz in der Rezession erzeugt die Staatsverschuldung keine realen Lasten. Bei falschem Einsatz in einer normal ausgelasteten Wirtschaft können zwar reale Lasten entstehen, aber diese lassen sich nicht in die Zukunft verschieben. Letzteres betrifft auch die bislang unabhängig von der Konjunkturlage erlaubte Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen. Bei Vollbeschäftigung verdrängt der Staat damit zwangsläufig private Ansprüche an das Produktionspotential. Dies geschieht vorwiegend über nachfragebedingt steigende Preise, die den heutigen privaten Konsum treffen.

Die Staatsverschuldung ist somit nicht geeignet, den bei Vollbeschäftigung nötigen Verzicht auf private Ressourcenverwendung in die Zukunft zu verschieben. Sie hat darüber hinaus ungünstige Nebenwirkungen auf die Preisniveaustabilität und auf die Einkommensverteilung. Daher ist die investitionsorientierte Verschuldungsklausel in der Verfassung kein zweckmäßiges Instrument, um die außerkonjunkturelle Staatsverschuldung sinnvoll zu begrenzen.

In einer unterbeschäftigten Wirtschaft ist die Beschränkung der Verschuldung auf öffentliche Investitionen ebenso wenig sinnvoll. Als Bestandteil einer antizyklischen Fiskalpolitik kommen z.B. auch gezielte befristete Steuersenkungen zur Belebung des privaten Konsums oder der privaten Investitionen in Betracht.

- **Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für den nationalen und internationalen Finanzmarkt, wenn der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf?**

Die Finanzmärkte reagieren positiv auf staatliche Konsolidierungsbemühungen. Sie reagieren aber auch negativ auf deren Folgen, wenn der Sparkurs der öffentlichen Hand Nachfrage, Produktion und Beschäftigung in Mitleidenschaft zieht. Es ist daher *nicht ratsam*, die Schuldenpolitik an der psychologischen Befindlichkeit der Finanzmarktakteure auszurichten, zumal diese keineswegs über ein besonders ausgeprägtes Grundverständnis gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge verfügen. Deutschland ist infolge seiner Leistungsbilanzüberschüsse international ohnehin kein Risikoland, das Rücksicht auf die Finanzmärkte nehmen müsste.

Prinzipiell bedeutet der Verzicht auf außerkonjunkturelle Staatsdefizite eine Verminderung der privaten Kapitalanlagemöglichkeiten. Wenn der Staat als Schuldner ausfällt, kann sich die private Vermögensbildung nur auf Investitionen oder Nettoexporte stützen. Bei ausgeglichener Wirtschaftslage ist das kein Problem für die Finanzmärkte, da genügend privater Kapitalbedarf besteht. In Krisenzeiten bedarf es aber der staatlichen Kreditaufnahme auch, um die Lücke zwischen der konjunkturell geringen Kreditnachfrage und dem Anlage suchendem Kapital zu schließen.

- **Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelung gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?**

Internationale Erfahrungen über den langfristigen und konsequenten Einsatz einer Schuldenbremse liegen nicht vor. Das US-amerikanische *Gramm-Rudman*-Gesetz von 1985, das im Falle einer Staatsverschuldung automatische Ausgabenkürzungen vorsah, wurde in der Praxis unterlaufen und später als verfassungswidrig eingestuft. Die Budgetkonsolidierung unter *Clinton* war nicht die Folge eines solchen Gesetzes, sondern einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, deren Erträge für den Staat ökonomisch richtig verwendet wurden.

Die Schweizer Schuldenbremse wurde 2003, als sie erstmals eine ungeplant hohe Belastung des Ausgleichskontos bewirkt hätte, durch Anpassung der Ausgaben-norm faktisch außer Kraft gesetzt. Grundproblem war, dass die Konjunkturbereinigung der Einnahmen so schwach ausfiel, dass die Schuldenbremse nicht einmal die nötige Kreditaufnahme zur Sicherung der automatischen Stabilisatoren erlaubte. Dies belegt wiederum, dass eine Schuldenbremse nicht zu rigide konzipiert werden darf, wenn sie in der Praxis nicht zur Fehlsteuerung der Konjunktur führen und damit zugleich ihre eigene Legitimation aufs Spiel setzen soll.

- **Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?**

Diese Frage lässt sich kaum seriös beantworten, solange die konkrete Gestaltung der hessischen Schuldenbremse unbekannt ist. Bei ökonomisch sinnvoller Gestaltung hätte eine Kreditbremse die Verschuldung zu anderen als konjunkturpolitischen Zwecken weitgehend unterbunden, ohne das Land zu einer übermäßig restriktiven, prozyklischen Finanzpolitik in der Rezession zu zwingen.

- **Wie hat sich das strukturelle Defizit unter Berücksichtigung der verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente bis in das Jahr 2010 entwickelt?**

Zur empirischen Berechnung des „strukturellen“ Defizits kann ich keinen eigenen Beitrag leisten. Allerdings sei in diesem Kontext auf schwerwiegende Probleme hingewiesen, die mit der Zerlegung des Defizits in konjunkturelle und strukturelle Komponenten zusammenhängen.

(1) Die geläufigen Verfahren zur Konjunkturbereinigung differenzieren nur zwischen konjunkturellen Defiziten als Reflex der automatischen Stabilisatoren (*konjunkturbedingte* Defizite) und strukturellen Defiziten. Damit begeht man jedoch einen gravierenden Messfehler, denn die vorübergehenden Defizite zur Finanzie-

rung expansiver Konjunkturprogramme (*antizyklische* Defizite) werden dadurch implizit als strukturell und nicht, wie es richtig wäre, als konjunkturell deklariert. So heißt es z.B. in der Gemeinschaftsdiagnose 2009: „Zwar ist ein großer Teil der Budgetdefizite durch die tiefe Rezession bedingt, doch ist auch der strukturelle Fehlbetrag recht hoch, nicht zuletzt wegen der teilweise sehr umfangreichen Konjunkturprogramme“³. Diese Vorgehensweise unterminiert den konjunkturgerechten Einsatz der Staatsverschuldung und erzeugt einen unzeitigen strukturellen Konsolidierungsdruck.

(2) Verschiedene gängige Verfahren der Konjunkturbereinigung (z.B. der *Hodrick-Prescott-Filter*) ziehen in einer Rezession auch den Trendwert der Einnahmen nach unten. Dadurch wird die konjunkturelle Lücke am aktuellen Rand zu gering ausgewiesen. Weiterhin wird dann das konjunkturbedingte Defizit unterschätzt bzw. das strukturelle Defizit überschätzt. Eine darauf basierende Schuldenbremse kann auch aus diesem Grund in einer hartnäckigen Rezession zu stark greifen und eine konjunkturgerechte Finanzpolitik behindern.

(3) Selbst ein korrekt berechnetes strukturelles Defizit ist kein brauchbares Maß für den aktuellen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte. In der Rezession bauen die konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite notgedrungen auf einem bereits vorhandenen strukturellen Defizit auf. Automatische Stabilisatoren und Konjunkturprogramme können ihre positiven Wirkungen nicht entfalten, sofern der Staat zugleich versucht, sein strukturelles Defizit durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen abzubauen.

- **Wie kann sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse konjunkturgerecht umgesetzt werden kann?**

Die Ausführungen zur voran stehenden Frage bilden den Hintergrund einer konjunkturgerechten Umsetzung der Schuldenbremse.

(1) Das strukturelle Defizit muss so abgegrenzt werden, dass es keine Konjunkturprogramme umfasst. Hierzu ist die Unterscheidung zwischen drei Defizitarten nützlich: (a) Konjunkturbedingte und (b) antizyklische Defizite einerseits sowie (c) strukturelle Defizite andererseits.

(2) Die Konjunkturbereinigung kennt kein perfektes Verfahren der Zerlegung von Zyklus und Trend. Daher sollte mit alternativen Verfahren operiert werden, um anstelle eines nicht belastbaren Punktwertes eine zulässige Bandbreite der konjunkturellen Defizite aufzuzeigen. Des weiteren erscheint es sinnvoll, bei länger anhaltenden Rezessionen die Strukturkomponente eher vorsichtig zu schätzen.

³ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Im Sog der Weltrezession, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, S. 74.

(3) Der Abbau vorhandener struktureller Defizite sollte keinem festen Zeitplan folgen, denn er ist nur bei entspannter bis guter Wirtschaftslage sinnvoll. In rezessiven Phasen muss der Abbau struktureller Defizite ausgesetzt werden. Andernfalls kommt es zu negativen Rückwirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung und den Staatshaushalt, die den Konsolidierungserfolg stark in Frage stellen.

- **Wie beurteilen Sie die Verschuldung des Landes Hessen, sowohl in Bezug auf die Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten als auch in Bezug auf die damit getätigten Ausgaben?**

Die hohen Zahlungen des Landes Hessen im Länderfinanzausgleich spielen eine erhebliche Rolle für die Haushaltsdefizite. Die hessische Staatsquote nach Länderfinanzausgleich, die im Trend sinkt, signalisiert dagegen kein spezielles strukturelles Ausgabenproblem. Allerdings weist auch die Investitionsquote nach unten, so dass die Begründung der Defizite mit dem Investitionsargument nicht überzeugen kann. Der Anstieg der Defizite in den letzten durch die Finanzkrise geprägten Jahren erscheint aus konjunkturellen Gründen nachvollziehbar und gerechtfertigt.

B. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

- **Welche konkreten Möglichkeiten zur Ausgabensenkung bzw. Effizienzsteigerung können Sie in Ihrem Erkenntnisbereich benennen und wie quantifizieren Sie diese?**

Der Staat leistet eine Vielzahl von Ausgaben, auch in Form von Steuervergünstigungen, die darauf gerichtet sind, einzelnen Gruppen oder Wirtschaftsbereichen spezifische Vorteile zu gewähren. Diese Subventionen eröffnen erhebliche Spielräume zur Ausgabensenkung. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft schätzt das gesamte Kürzungspotential bei Bund, Ländern und Gemeinden aktuell auf rund 129 Mrd. Euro, davon ca. 51 Mrd. Euro an Steuervergünstigungen⁴. Dadurch werden Spielräume zur Finanzierung wichtigerer Staatsaufgaben und zur Entlastung der Bürger verschenkt.

Die Effizienz der staatlichen Leistungserstellung wird durch den hessischen Rechnungshof überprüft. Er legt regelmäßig Berichte vor, die vielfältige Hinweise zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung enthalten.

- **Welche Auswirkungen hätten die von Ihnen angeführten Ausgabensenkungen auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und/oder die Umwelt?**

Ein umfassender Subventionsabbau hätte positive Wirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft. Spezifische Wirkungen lassen sich nur für konkrete

⁴ Vgl. A. Boss, A. Rosenschon, Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 479/480, Juni 2010.

Einzelmaßnahmen ableiten. Solche Überlegungen haben aber unmittelbar wenig mit der Schuldenbremse zu tun.

- **Welche Auswirkungen erwarten Sie durch entsprechenden Einnahmesteigerungen bzw. Ausgabenkürzungen des Landes für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes Hessen?**

Auch diese Frage kann nur für konkrete Einzelmaßnahmen beantwortet werden und hat mit der Schuldenbremse unmittelbar wenig zu tun.

- **Wie werden sich nach der vorgeschlagenen Einführung der Kreditbremse die Ausgaben Hessens entwickeln?**

Das Land wird seine Ausgaben mittelfristig ohne strukturelle Defizite finanzieren müssen. Der Ausgabenpielraum verkleinert sich. Das spricht dafür, die Landesausgaben kritisch auf den Prüfstand zu stellen und die Bemühungen zur Effizienzsteigerung zu intensivieren. Hierzu hat die Landesregierung eine *Regierungskommission Haushaltsstruktur* gebildet, deren Arbeitsergebnisse in Kürze vorliegen.

- **Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- bzw. Ausgabenprioritäten setzen?**

Es macht keinen Sinn, wenn jeder Sachverständige an dieser Stelle sein eigenes Regierungsprogramm formuliert.

- **Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Reduzierung des strukturellen Defizits im Ausgabenbereich?**

Die oben erwähnten Möglichkeiten zum Subventionsabbau können auch zur Reduktion des strukturellen Defizits beitragen. Sinnvoll erscheint dies unabhängig von der Konjunkturlage. In der Rezession unerwünschte restriktive Wirkungen des Subventionsabbaus lassen sich vermeiden durch Verwendung der frei werdenden Mittel für konjunkturstützende befristete Maßnahmen.

- **Wäre der vollständige Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits in Hessen ohne Einnahmeerhöhungen realisierbar?**

Unter Beachtung der Konjunkturverträglichkeit des Konsolidierungskurses ist das prinzipiell möglich. Darüber entscheidet freilich die politische Bereitschaft zur Ausschöpfung der Spielräume für den Abbau weniger dringlicher Staatsausgaben.

- **Ist die Entwicklung des strukturellen Defizits des hessischen Landeshaushaltes vorwiegend auf die Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben zurückzuführen?**

Die Ursachen eines Haushaltsproblems liegen stets auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite. Der Landesgesetzgeber kann die Ausgaben nur unter Beachtung

der verfügbaren Einnahmen verantwortlich festlegen. Auf der Einnahmenseite des Landeshaushalts existieren allerdings zwei spezielle Probleme. Zum einen wird Hessen durch den Länderfinanzausgleich erheblich belastet und zum anderen verfügen die Bundesländer über keine selbständig nutzbaren Steuerkompetenzen.

- **Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?**

Insbesondere die Beseitigung von Steuersubventionen würde zu Mehreinnahmen führen. Allerdings müssten sich Bund und Länder hierüber verständigen. Perspektivisch sollte man darüber hinaus die Steuerautonomie der Länder vergrößern. Selbst die Gemeinden verfügen über autonome Kommunalsteuern. Warum ausgerechnet die Länder keinerlei eigene, dann aber auch selbst politisch zu verantwortende Steuerentscheidungen treffen sollen, ist nicht verständlich.

- **Welche Konsequenzen ergäben sich für die Leistungsfähigkeit des Staats, wenn auf Einnahmeerhöhungen verzichtet würde?**

Der Verzicht auf Einnahmeerhöhungen ist nicht mit einer rückläufigen Leistungsfähigkeit des Staates gleichzusetzen. Nicht alle bislang gewährten Staatsleistungen sind zwingend notwendig oder werden optimal bereitgestellt. Die Politik muss zudem beachten, dass die Zahlungsbereitschaft der Bürger das wünschenswerte Niveau der öffentlichen Leistungen begrenzt. Schließlich darf man nicht übersehen, dass dem Staat im Wirtschaftswachstum zusätzliche Einnahmen zufließen, die sein Ausgabenpotential auch ohne Steuererhöhungsbeschlüsse vergrößern. Die kalte Progression sorgt zudem dafür, dass die reale Steuerbelastung der Bürger bei Inflation automatisch wächst.

- **Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?**

Die Antwort steht in Verbindung mit der nächsten Frage.

- **Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?**

Steuerquote (2009: 23,5%) und Abgabenquote (2009: 40,6%)⁵ liegen im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Bei der Struktur der Abgabenbelastung fällt die hohe direkte Belastung der Arbeitseinkommen auf. Durch die Steuerpolitik der letzten 10 Jahre hat sich das deutsche Steuersystem immer weiter vom Ideal einer gleichen und progressiven Besteuerung aller Einkommen entfernt. Insbesondere die Besteuerung der Zinsen und der Gewinne der Kapitalgesellschaften führt zu gravierenden Verstößen gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip.

⁵ Steuer- und Abgabenquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vgl. Monatsbericht des BMF, September 2010, S. 99.

- **Wie wird unter einem Schuldenverbot der Verkauf von Landeseigentum bewertet? Wird er einem Defizit hinzugerechnet?**

Die Veräußerung von Vermögen ist ökonomisch gleichbedeutend mit einer zusätzlichen Verschuldung, denn in beiden Fällen wird das Netto-Vermögen des Staates gemindert. Somit wäre eine Einrechnung in das Defizit konsequent.

- **Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten des Landes Hessen, seine Ausgaben und Einnahmen so zu gestalten, um den Anforderungen einer Kreditbremse zu genügen?**

Auf der Ausgabeseite hat das Land derzeit größere Spielräume als auf der Einnahmenseite. Viele Ausgaben und Steuern können jedoch nur im Zusammenwirken von Bund und Ländern angepasst werden. Die gemeinsam verabredete Schuldenbremse erfordert daher eine rechtzeitige Absprache über Gestaltungsoptionen.

C. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden

- **Wären alle Bundesländer ohne umfangreiche Entlastung von ihren Altschulden in der Lage, ihr strukturelles Defizit vollständig abzubauen?**

Man muss zwischen *Altschulden* im Sinne des aufgelaufenen Schuldenstandes und *strukturellem Defizit* als Teil der jährlichen Neuverschuldung differenzieren. Ein schneller Abbau des absoluten Schuldenstandes ist kein vernünftiges Ziel der Finanzpolitik. Sinnvoll erscheint dagegen die Stabilisierung einer auf Dauer tragbaren Schuldenstandsquote bzw. das allmähliche Abschmelzen einer eventuell überhöhten Schuldenstandsquote in einigen Bundesländern.

Der Abbau der vorhandenen strukturellen Defizite benötigt aufgrund der gebotenen Rücksichtnahme auf die konjunkturelle Situation bereits einen langen Atem. Ist dieser Schritt jedoch einmal geschafft, dann gleichen sich konjunkturelle Defizite und Überschüsse (einschließlich expansiver wie restriktiver Konjunkturpakete) mittelfristig weitgehend aus. Im Wirtschaftswachstum geht die Schuldenstandsquote dann kontinuierlich zurück und das Schuldenproblem löst sich auf Dauer auch für solche Länder, deren Schuldenstandsquote aktuell relativ hoch ist.

Daher erscheint eine umfangreiche Entlastung von Altschulden nicht erforderlich, wohl aber eine besondere Anstrengung der überdurchschnittlich hoch verschuldeten Länder auf ihrem langfristigen Konsolidierungspfad. Eine Schuldenübernahme durch andere Gebietskörperschaften würde die im Einzelfall zu geringe Haushaltsdisziplin mancher Länder im nachhinein belohnen. Dieser Weg, der soeben in der EU beschritten wurde, untergräbt letztlich die Fiskaldisziplin.

- **Welche Vor- und Nachteile bieten denkbare Ausgestaltungen eines Altschuldenfonds, in dem die Altschulden der Bundesländer gebündelt werden, und die Zins und/oder Tilgungszahlungen durch den Bund übernommen werden?**

Die Bündelung könnte zu Zinsersparnissen führen. Die Übernahme der Zins- und Tilgungszahlungen durch den Bund ist aus Sicht der Länder attraktiv, kann aber aus dem Blickwinkel des föderalen Gesamtstaates und der finanzpolitischen Verantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften keinesfalls empfohlen werden.

Ein Problem der Länder besteht darin, dass sie praktisch keine Möglichkeit zur Anpassung der Steuerbelastung an ihren Finanzbedarf haben. Dem kann aber nicht durch Verschiebung der Lasten auf den Bund abgeholfen werden, sondern nur durch eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder, etwa in Form eines Zuschlagsrechts bei der Einkommensteuer. Auf diesem Wege ließen sich die Ausgabenwünsche der Länder mit der Bereitschaft ihrer Bürger zur Finanzierung öffentlicher Leistungen ausbalancieren. Die Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen den Ländern sind kein Hindernis, denn sie werden durch den Länderfinanzausgleich stark nivelliert. Dies geschieht heute im Übermaß, würde sich aber auch nach einer Reform im Grundsatz nicht ändern.

- **Welche Gestaltungsoptionen für den Abbau der Altschulden bestehen jenseits eines Altschuldenfonds? Welche Vor- und Nachteile kennzeichnen diese?**

Der rasche Abbau des aufgelaufenen Schuldenstandes ist kein rationales Ziel der Finanzpolitik. Ein solches „Konsolidierungsprogramm“ würde volkswirtschaftliche Schäden erheblichen Ausmaßes nach sich ziehen, weil der Staat seine Ausgaben drastisch einschränken und die Steuern massiv erhöhen müsste. Infolge des hierdurch erzeugten Wirtschaftseinbruchs würde der Staat seinen Haushalt am Ende nicht konsolidieren, sondern ruinieren.

Es gibt nur einen Erfolg versprechenden Weg für die Reduktion der Zinslast auf Altschulden: die konsequente Nutzung der Mehreinnahmen, die bei guter Konjunkturlage aus dem Wirtschaftswachstum entstehen, zur Rückführung der Defizite und, soweit möglich, zur Netto-Schuldentilgung. Ein absoluter Abbau der Altschulden ist nicht nötig. Es kommt auf das Verhältnis zwischen Schuldenstand und Sozialprodukt an, das schnell und deutlich sinkt, wenn man der geschilderten Strategie folgt.

Vorbereitung der Landtagsanhörung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen

Zu erörternde Fragen (gemeinsamer Fragenkatalog der Fraktionen der CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

1. Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse

A. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse

- **Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?**

Ohne die Verankerung der Schuldenbremse fehlt es an einer verbindlichen Vorschrift auch in längerfristiger Perspektive zu grundsätzlich ausgeglichenen Haushalten in Hessen zu gelangen. Denn wirft man einmal einen Blick auf die Verschuldungssituation in Hessen, so ist dieses Bundesland laut Ausweis der Vierteljahres-Statistik des BMF zum Stichtag 30. Juni mit Schulden aus Kreditmarktmitteln in Höhe von **34.361,8 Millionen Euro** belastet – je Landeseinwohner sind das 5.667 Euro. Mit diesem Wert steht das Land Hessen zwar besser als der Durchschnitt der übrigen Bundesländer (6.239 Euro) da, jedoch sollte das keine Benchmark für Hessen sein, da in dem Bundesländerdurchschnittswert auch die relativ hoch verschuldeten Stadtstaaten enthalten sind. Ohne eine verbindliche Schuldengrenze ist zu befürchten, dass auch in Zukunft strukturelle, das heißt nicht nur konjunkturbedingte Defizite in den Landesetats entstehen, denn auch in Hessen werden in längerfristiger Perspektive aufgrund der Verschlechterung der demographischen Faktoren zusätzliche Lasten in den sozialen Siche-

rungssystemen entstehen. Ohne eine verbindliche Schuldenbremse wird es aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit sehr schwer werden, das in der Verfassung festgeschriebene ehrgeizige Ziel eines strukturellen **Defizits von 0 im Jahre 2020** zu erreichen. Zwar ist es sicherlich unmöglich, über die zukünftige Konjunktur und die Haushaltsentwicklung in der kommenden Dekade eine seriöse Prognose abzugeben, jedoch kann ich nicht erkennen, wie ohne die Vorgabe eines verbindlichen Konsolidierungspfades die bereits im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung angestrebte Reduzierung der Nettokreditaufnahme von **3,4 Milliarden Euro im Haushaltssoll 2010 auf 1,3 Milliarden Euro (2014)** erreicht werden könnte.

- **Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?**

Nein, die Zunahme der Landesverschuldung und erst Recht der gesamtsstaatlichen Verschuldung kann ohne eine strikte Schuldenbremse nicht verhindert werden. So konnte der Anstieg der öffentlichen Verschuldung der Gebietskörperschaften insgesamt und auch des Landes Hessen in der Vergangenheit weder durch die Beschränkungen des Art.115 GG noch durch die Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt beschränkt werden. Auch die in den Landesverfassungen eingebauten, ähnlich ausgestalteten Verschuldungsvorschriften konnten nicht verhindern, dass im Haushaltsvollzug die Kreditobergrenzen häufig überschritten wurden. Ein wenig zugespitzt formuliert lässt sich feststellen, dass in der Vergangenheit bis zu seiner Neufassung der Artikel 109 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art.115 Abs.1 GG Satz 2.2 eher einem „Persilschein“ zu einer unbegrenzten staatlichen Schuldenaufnahme, als einer institutionellen Schuldenbegrenzung glich. Vor diesem

Hintergrund ist es aus Sicht des IW-Köln nur zu begrüßen, dass sich der Gesetzgeber zu einer Neuregelung des Artikels 109 Absatz 3 entschlossen hat und der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP in seiner Drucksache 18/2732 ebenfalls die Notwendigkeit zu einer neuen wirksamen institutionellen Schuldenbegrenzung betont.

- **Ist es aus Ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken?**

Ja, es ist ökonomisch und haushaltspolitisch sinnvoll, die staatliche Kreditaufnahme zu beschränken. Beachtet man diese Regel nicht und lässt damit eine wachsende Staatsverschuldung zu, so resultieren aus dieser Entwicklung folgende Fehlentwicklungen beziehungsweise – hier nur sporadisch angesprochene – Probleme:

- Eine steigende Staatsverschuldung reduziert den finanzpolitischen Handlungsspielraum in der Zukunft aufgrund einer im Zeitablauf steigenden Zins-Steuerquote, die als autonomer Ausgabenposten im Rahmen des Schuldendienstes immer stärker zu Buche schlägt und dann die Gefahr einer Verschlechterung der Haushaltsstruktur in sich birgt, weil die frei disponiblen investiven Ausgaben häufig dem Rotstift zum Opfer fallen. Gesamtwirtschaftlich bergen steigende Zinslasten die Gefahr von crowding-out-Effekten in sich, dadurch kann es zu einer Verdrängung auch der privaten Investitionen kommen, weil die Unternehmen Zinsen als Aufwand in ihren Investitionskalkül berücksichtigen müssen und im Gegensatz zum zinsrobusten öffentlichen Sektor eine zinselastische Kreditnachfrage haben.

- Zudem zeigen aktuelle empirische Studien, dass (Reinhard/Rogoff) beim Überschreiten kritischer Verschuldungsgrenzen die Staatsverschuldung als Wachstumsbremse wirkt. Die moderne Finanzwissenschaft folgt immer weniger der Idee der keynesianischen deficit-spending-Strategie, sondern der Idee des Ricardianischen Äquivalenzgedankens, wonach gemäß der Theorie der rationalen Erwartungen der Bürger in den Schulden von heute die Steuern von morgen identifiziert werden.
- **Halten Sie einen Verzicht zur die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf die Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?**

Ja, denn auch das Bundesland Hessen wird aufgrund der sich verschlechternden demographischen Entwicklung und des damit auch langfristig einsetzenden Bevölkerungsschwundes fiskalischen Mehrbelastungen ausgesetzt sein. Nur dann, wenn die goldene Haushaltsregel eingehalten würde, also die Kreditaufnahme lediglich in Höhe der öffentlichen Investitionen betrieben würde, was jedoch in der Vergangenheit nicht durchgehend der Fall war, könnte tendenziell à-la Musgrave ein intergenerativer Ausgleich (intergenerational equity) von Nutzen sein und Finanzierungslasten erzielt werden. Da diese Regel jedoch sehr restriktiv ist und auch in der Vergangenheit nicht immer beachtet wurde, muss davon ausgegangen werden, dass ein Verzicht auf die Schuldenbremse auch mit einer Mehrbelastung zukünftiger Generationen verbunden ist. Zudem zeigen Untersuchungen von Fachkollegen, dass die sich verschlechternde Demographie zu einem massiven Anstieg der sogenannten impliziten Staatsverschuldung führt und dadurch nachfolgende Generationen steigende Lasten aufgebürdet bekommen.

- **Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen darf?**

All die zuvor aufgezeigten gesamtsstaatlichen Belastungswirkungen ergeben sich auch prinzipiell für die Belastungen der zukünftigen Generationen in Hessen.

- **Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für den nationalen und internationalen Finanzmarkt, wenn der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf?**

Ein Verschuldungsverbot würde die Position des Landes Hessen auf den nationalen wie auch den internationalen Finanzmärkten stärken, weil dadurch die Bonität des Landes gestärkt und das debt-management erleichtert würde. Die Finanzkrise einiger südeuropäischer Staaten wie auch Irlands macht deutlich, wie wichtig die Bonität eines Landes nicht nur aus der Sicht der Rating-Agenturen, sondern auch unmittelbar aus der Einschätzung der Kapitalanleger ist. Konkret zeigt der Vergleich der Zinsspreads für öffentliche Anleihen, welchen großen Vorteil eine vergleichsweise niedrigere Verzinsung hat. Dieser Aspekt hat auch für Hessen große Bedeutung, denn laut mittelfristiger Finanzplanung wird ein markanter Anstieg der Zinsausgaben im Zeitraum 2010 bis 2014 von 25 Prozent erwartet. Schon heute stellen die Zinszahlungen laut Finanzplan „den mit Abstand am stärksten wachsenden Ausgabenbereich im Landeshaushalt dar“.

B. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

- **Welche konkreten Möglichkeiten zur Ausgabensenkung bzw. Effizienzsteigerung können Sie in Ihrem Erkenntnisbereich benennen und wie quantifizieren Sie diese?**

Generalisierend ist zunächst einmal festzustellen, dass zunächst einmal der Schwerpunkt der finanzpolitischen Anstrengungen auf die Hebung von Effizienzreserven gelegt werden sollte und damit die Kürzung öffentlicher Ausgaben nur als ultima ratio dienen sollte. Zwar hat bekanntlich das Bundesland Hessen die kameralistische Buchführung durch eine Bilanzierung nach handelsrechtlichen Standards ersetzt und damit einen wichtigen Schritt für mehr Wirtschaftlichkeit unternommen, aber zweifellos gibt es weitere Effizienzreserven die durch verstärkten Einsatz von Kosten-Controlling mobilisiert werden könnten. Zudem liegt auch in Hessen der Schwerpunkt der Landesausgaben im Personalbereich. Hier sollte zumindest versucht werden, die Personalausgabenquote auf das Niveau des Haushaltsjahres 2010 zu stabilisieren und nicht, wie im Finanzplan ausgewiesen, von 40,4 Prozent (2010) auf 41,8 Prozent (2014) gesteigert werden.

- **Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- beziehungsweise Ausgabenprioritäten setzen?**

Aus ökonomischer und damit arbeitsmarktpolitischer Perspektive sollten Ausgaben mit investivem Charakter eher gestärkt und dagegen konsumtive Ausgaben zurückgedrängt werden. Öffentliche Investitionen zum Beispiel in die Infrastruktur wie auch in die Bildung besitzen aufgrund ihrer positiven internen Rendite einen hohen

ökonomischen Stellenwert, weil sie häufig sich in einer Komplementärfunktion zu privaten Investitionen befinden. Verwendet man den modernen Investitionsbegriff, so kann man auch einen Teil der Personalausgaben, wie zum Beispiel im Bereich der Schulen und Universitäten als Investitionen ansehen – diese sind eher zu verstärken als zu kürzen. Kürzungen bieten sich dagegen auch in Hessen bei den Pensionsausgaben an. Die Pensionäre besitzen ein deutlich höheres Versorgungsniveau als Altersrentner in anderen gesetzlichen Versorgungssystemen. Die gesetzlichen Eingriffe in die Rentenversicherung sollten auch weitestgehend auf den öffentlichen Bereich übertragen werden – hier gibt es ein großes Ungleichgewicht.

- **Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?**

Die deutsche Steuerquote liegt entsprechend von OECD-Berechnungen im EU-Vergleich auf einem niedrigen Niveau: 2008 auf 23,1 Prozent des BIP – allenfalls in Spanien, Griechenland und einigen osteuropäischen Staaten liegt sie noch niedriger. Im außer-europäischen Vergleich gibt es jedoch mit den USA und Japan wichtige Industrieländer und Mitkonkurrenten auf den Weltmärkten, die eine im Vergleich zu Deutschland nochmals deutlich niedrigere Quote aufweisen. Jedoch ist der internationale Vergleich der Steuerquoten in vielerlei Hinsicht wenig aussagekräftig. Denn so werden in einigen Ländern, wie zum Beispiel in Dänemark Sozialsysteme, die in Deutschland über die Sozialabgabenquote finanziert werden, über Steuern finanziert. In Deutschland ist die Sozialabgabenquote relativ hoch. Generell haben diese Quoten jedoch nur eine sehr bedingte Aussagekraft, weil sie lediglich als grober

Maßstab Durchschnittswerte angeben und zum Teil unterschiedlichen Buchungssystemen unterliegen. Unter dem Blickwinkel von Standort- und Investitionsentscheidungen haben dagegen Marginalbelastungen eine größere Aussagekraft. Hier liegt dann die Bundesrepublik sowohl bei der Steuerbelastung einzelner Arbeitnehmergruppen (ledige Durchschnittsverdiener) als auch bei den Unternehmen eher im oberen Feld. Zudem wird auch nach den Ergebnissen der amtlichen Steuerschätzung damit gerechnet, dass selbst ohne Steuererhöhungen die Steuerquote in den kommenden Jahren wieder steigt. Ursache hierfür ist ein Aufkommenselastizitätswert in Deutschland von über eins; dieser bewirkt, dass das Steueraufkommen schneller als das nominelle BIP zulegt.

- **Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?**

Antwort siehe oben



Der Präsident

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg,
Postfach 301741, D - 20306 Hamburg

Gänsemarkt 36
D - 20354 Hamburg

Hessischer Landtag
z.Hd.
Frau A. Wiekhorst
Herrn J. Schlaf
Postfach 3240

Telefon: 040 - 4 28 23 - 1772
Telefax: 040 - 4 28 23 - 1853
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Az: 0949-20

65022 Wiesbaden

Hamburg, den 06.10.2010

Betr.: Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP sowie Änderungsantrag der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Bezug: Ihre Schreiben vom 22. und 28. September 2010, Az. I A 2.1

Sehr geehrte Frau Wiekhorst,
sehr geehrter Herr Schlaf,

gerne komme ich Ihrer Bitte nach einer schriftlichen Äußerung zur Vorbereitung der o.g. Anhörung im Hessischen Landtag nach, beschränke mich dabei aber auf vom Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg getroffene Aussagen.

Er hat sich in der Vergangenheit mehrfach – zuletzt ausführlich im Rahmen seines Sonderberichts zur Haushaltslage 2008 vom 10. März 2008 (vgl. <http://www.hamburg.de/rechnungshof/jahresberichte/>) – mit der strukturellen Problematik der Verschuldungssituation in Hamburg und deren Ursachen befasst sowie daraus resultierende Handlungsbedarfe abgeleitet.

Die Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenbremse liegt auf der Hand. Die bislang bestehende Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen hat in Hamburg – wie auch beim Bund und den anderen Ländern – insofern versagt, als sie das Entstehen der heutigen Verschuldung und die daraus resultierenden strukturellen Probleme mit der Folge einer unvertretbaren Belastung nachkommender Generationen nicht verhindert hat. Kredite wurden dadurch zur strukturellen Verschuldung. Künftige Generationen werden mit Schulden vorbelastet, ohne dass sie hierfür noch einen Gegenwert bekommen. Sie zahlen für Werte, die nicht mehr vorhanden sind. Die neuen Schulden schaffen mittelfristig keinen zusätzlichen Handlungsspielraum, sie dienen mittlerweile weitgehend oder nur dem Zinsbedarf aus der Verschuldung in Vorjahren.

Öffentliche Haushalte unterliegen in besonderem Maße konjunkturellen Abhängigkeiten. Diese Schwankungen erschweren auch die Beurteilung der Haushaltsstruktur. In Zeiten einer starken Konjunktur werden Strukturprobleme durch temporär hohe Einnahmen überdeckt. Selbst in den Boomzeiten mit einem hohen realen Wirtschaftswachstum (zum Beispiel 2000 mit 3,2% und 2006 mit 2,9%) ist es in Hamburg nicht gelungen, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt (im Sinne eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos verstanden) zu erreichen oder gar einen Überschuss zu erwirtschaften. Vielmehr folgt in den „guten Jahren“

die Ausgabeentwicklung der Einnahmeentwicklung, in den Jahren hoher Einnahmeentwicklungen waren auch erhebliche Ausgabenzuwächse zu verzeichnen, zum Teil Steigerungsraten bei den bereinigten Gesamtausgaben von über 7% gegenüber dem Vorjahr. Die zusätzlichen Ausgaben haben häufig langfristige Wirkungen, indem zum Beispiel Personal aufgestockt wird, welches in den „schlechten Jahren“ nicht disponibel ist. In der Folge ist der Haushalt in hohem Maße abhängig von einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Ein konjunktureller Abschwung und ein damit verbundener Einbruch bei den Steuereinnahmen führen dann zwangsläufig dazu, dass die Finanzierungsdefizite wieder ansteigen, weil eine Risikovorsorge nicht oder nur unzureichend getroffen wurde.

Der Rechnungshof hat deshalb wiederholt darauf hingewiesen, dass der bisher ungebremste Anstieg der Verschuldung ein Indiz dafür ist, dass die gegenwärtig geltenden Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme diese Funktion nicht erfüllt haben¹. Die Gründe dafür liegen unter anderem im Investitionsbegriff selbst: Er umfasst alle Ausgaben für die in der Landeshaushaltsordnung (LHO) als Investitionen bezeichneten Zwecke² und ist damit deutlich zu weit gefasst, weil er zum Beispiel Desinvestitionen wie Vermögensmobilisierungen nicht mindernd berücksichtigt. Zudem berücksichtigt er nicht die Nutzungsdauer des Vermögens: Computer oder Polizeifahrzeuge mit kurzen Abschreibungsdauern werden so über 20-jährige Darlehen finanziert.

Hamburg hat mit der ergänzenden Aufnahme eines Verschuldungsverbots in die LHO³, die zum 1.1.2013 in Kraft treten soll und der Verankerung eines Tilgungsgebots ab 2015 in Höhe von mindestens 100 Mio. Euro jährlich in das Gesetz über das „Sondervermögen Konjunkturstabilisierungs-Fonds Hamburg“ (SKFG) vom 10. November 2009⁴ einen ersten Schritt auf dem Weg in den Ausstieg aus der ständig steigenden Verschuldung getan. Eine von wechselnden Mehrheiten unabhängige Durchsetzbarkeit und langfristige Wirksamkeit jeder Verschuldungsregel ließe sich aber letztlich nur durch ihre verfassungsrechtliche Verankerung sichern. Vor allem für die Übergangszeit der Schuldenbremse (bis 2020) ist dies für die Länder von besonderer Bedeutung. Dies zeigt sich aktuell darin, dass in Folge der verschlechterten Rahmenbedingungen eine Gesetzesinitiative zur Rücknahme dieser Schuldenbegrenzungsregelungen angekündigt wurde.

Die Verschuldungsbegrenzungsregel allein führt nicht dazu, dass ein Substanzverzehr durch Mobilisierung staatlichen Vermögens verhindert wird. Ohne aufgabenkritische Überprüfungen des gesamten Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel zunehmender Konzentration auf Kernaufgaben besteht die Gefahr, dass der stufenweise Verzicht auf Kredite auf absehbare Zeit auch durch Vermögensveräußerungen erkaufte wird. Die Erlöse werden vielfach nicht vollständig bzw. nicht immer in vergleichbar langlebige Vermögenswerte reinvestiert. Beide Ziele, sowohl der Verzicht auf Neuverschuldung als auch der Erhalt des Vermögens, hängen also zusammen und sind gleichrangig zu verfolgen. Auf weitere Risiken und Erfordernisse haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrer Hamburger Erklärung vom 4. Mai 2010 zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern hingewiesen (Anlage).

Von der in Hamburg – wie auch in Hessen – betriebenen Einführung der staatlichen Doppik erwartet sich der Rechnungshof⁵ verbesserte Entscheidungsgrundlagen für eine sachgerechtere Steuerung des Haushalts und mehr Transparenz über die Finanz- und Vermögenslage der Stadt, die sich für den künftig angestrebten strukturellen Haushaltsausgleich mit dem Ziel des Vermögenserhalts und der Vermeidung von Überschuldung nutzen lassen.

¹ vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 26 und Jahresbericht 1994, Tzn. 38 ff.

² vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO; entsprechend § 10 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz

³ Sechstes Gesetz zur Änderung der LHO vom 12.6.2007, HmbGVBl. 2007, S. 173

⁴ HmbGVBl. 2009, S. 387

⁵ vgl. zuletzt Prüfung Jahres-/Konzernabschluss 2008, Ergänzung zum Jahresbericht 2010 des Rechnungshofs vom 8. April 2010

Dies zeigen unter anderem folgende Beispiele:

- Die Folgen von Vermögensveräußerungen werden durch die in der Bilanz erkennbare Abnahme des Anlagevermögens transparent. Die Veräußerung zur bloßen Erzielung von Einnahmen als temporäre Deckungsmittel für den Gesamthaushalt verliert in dem Moment ihren Anreiz, wenn sie sich nicht „lohnt“, denn der Haushaltsausgleich ließe sich dadurch – anders als in der Einnahme-/Ausgaberechnung des kameralen Haushalts – nicht herstellen.
- Der Werteverzehr von Vermögensgütern wird in einem doppischen Rechnungswesen als Aufwand unmittelbar ergebniswirksam, das heißt die Investitionen müssen entsprechend der wirtschaftlichen Nutzungsdauer „verdient“ werden. Der Steuerungsimpuls für den Substanzerhalt ist in diesem System also immanent.
- Auch Verlagerungen von öffentlichen Kreditaufnahmen auf in den Konsolidierungskreis einzubeziehende Dritte können mit der Konzernrechnung transparent werden.

Insofern kann die Doppik flankierend wirken und insbesondere durch Transparenz das auch der Schuldenbremse zugrunde liegende Ziel einer finanzwirtschaftlichen Nachhaltigkeit unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jann Meyer-Abich

Anlage: Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010

**Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe
des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel
in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schulden-
grenze im Grundgesetz für die Haushalte von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/ landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts, Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
- Überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019,
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z.B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
- Extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen),
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe eines konkreten Tilgungsplanes zurückgeführt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umgesetzt werden. Sie empfehlen bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

Landesrechtliche Regelungen, die zielgerichtet zu einer Nullverschuldung führen, fehlen in vielen Fällen. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel für die Länder sollten diese mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen jetzt schaffen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung nur auf Basis länderübergreifend vergleichbarer, objektiver und nicht gestaltbarer finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen kann. Der neu gegründete Stabilitätsrat hat dabei und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung eine wichtige Funktion.

Univ.-Professor Dr. Christoph Gröpl
 Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
 Rechts- und Wirtschaftswissensch. Fakultät
 Universität des Saarlandes



Prof. Dr. Ch. Gröpl · Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
 Universität des Saarlandes · Postfach 151150 · 66041 Saarbrücken

Hessischer Landtag
 Hauptausschuss I A 2.1
 – Geschäftsführung –
 Herrn Jürgen Schlaf
 Schlossplatz
 65183 Wiesbaden

Saarbrücken, den 11.10.2010

Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU und FDP sowie der SPD für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucks. 18/2732

Ihr Schreiben vom 22.9.2010, Az. I A 2.1

Anlage

Sehr geehrter Herr Schlaf,

haben Sie besten Dank für die Einladung zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf. Ich möchte ihr gerne nachkommen, sehe mich aber aus terminlichen Gründen leider außerstande, auf die Vielzahl der gestellten Fragen zu antworten. Allerdings habe ich gerade einen Aufsatz zur Schuldenbremse in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland verfasst, der im Novemberheft der Zeitschrift für Landes- und Kommunalverwaltung für die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland erscheinen wird (LKRZ 2010, S. 401 ff.). Er setzt sich auch mit den beiden Anträgen der Fraktionen der CDU und FDP sowie der SPD auseinander. Diesen Aufsatz darf ich Ihnen in der Anlage als Typoskript zusenden.

Mit freundlichen Grüßen
 gez. Gröpl

Die „Schuldenbremse“ in Hessen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland

Prof. Dr. Christoph Gröpl, Saarbrücken*

erscheint in der Zeitschrift für Landes- und Kommunalverwaltung Hessen Rheinland-Pfalz Saarland (LKRZ), Heft 11 (November) 2010, S. 401 ff.

Durch das (57.) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009¹ – die sog. Föderalismusreform II – wurde als neuer Absatz 3 die „Schuldenbremse“ in Art. 109 des Grundgesetzes eingefügt. Sie wirkt als bundesstaatliche Durchgriffsnorm unmittelbar für – und fast möchte man sagen: vor allem gegen – den Bund und die Länder, in ihrer „vollen Wucht“ allerdings erst ab 2020. Auf dieses neue Staatsverschuldungsregime reagieren die Länder auf unterschiedliche Weise: Hessen und Rheinland-Pfalz entfalten gesetzgeberische Aktivitäten zur Umsetzung in Landesrecht. Das Saarland hingegen wartet zu – mit unter Umständen nachteiligen Effekten für die Haushaltswirtschaft.

I. Ausgangssituation

1. Versagen der nachfrageorientierten Fiskalpolitik

Vor rund 40 Jahren gestaltete das sog. Haushaltsreformgesetz vom 12.05.1969² – ein Kind der ersten „großen Koalition“ aus CDU/CSU und SPD – das Staatsschulden-Verfassungsrecht tiefgreifend um. Seitdem enthielt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 109 Abs. 2 GG a.F.³ für den Bund das Prinzip des sog. Kredit-Investitions-Junktim. Dieser Grundsatz ließ neue Staatsschulden in Höhe des Gesamtbetrags der öffentlichen Investitionen zu, die im jährlichen Haushaltsplan veranschlagt waren.⁴ In wirtschaftlichen „Störungslagen“ durfte die Neuverschuldung über die Investitionssumme hinausgehen. Viele Länder zogen in ihren Verfassungen wort-, zumindest aber inhaltsgleich nach, so etwa Rheinland-Pfalz mit Art. 117 Satz 2 RhPfVerf.⁵ und das Saarland, allerdings erst 1979 in Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf.⁶ Andere Länder beließen es bei den bisherigen Rege-

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken.

¹ BGBl. I S. 2248. Die Nummerierung des verfassungsändernden Gesetzes („57.“) ist nicht amtlich.

² 20. G. zur Änderung des GG v. 12.5.1969 (BGBl. I S. 357), in Kraft getreten am 15.05.1969.

³ Wortlaut von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Wortlaut von Art. 109 Abs. 2 GG a.F.: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“

⁴ Der Begriff der Investitionen war und ist wegen seiner enormen Bedeutung für die Nettoneuverschuldung freilich außerordentlich umstritten und demgemäß auch Gegenstand einer Entscheidung des BVerfG (E 79, 311, 334). Vgl. auch § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO/LHO und *Wendt*, in: ders./Rixecker, SaarlVerf., Komm., 2009, Art. 108 Rn. 9 ff. m.w.N.

⁵ G. v. 20.12.1971 (GVBl. 1972, S. 1), in Kraft getreten am 01.01.1972. Die Ursprungsfassung von Art. 117 Satz 1 RhPfVerf. v. 18.05.1947 (VOBl. 1947, S. 209) lautete: „Kreditaufnahmen dürfen nur bei außerordentlichem Bedarf, in der Regel nur für Ausgaben zu verbenden Zwecken erfolgen.“

⁶ G. v. 04.07.1979 (Amtsbl. S. 650), in Kraft getreten am 28.07.1979. Zuvor enthielt Art. 111 Abs. 1 SaarlVerf. in der Ursprungsfassung v. 15.12.1947 (Amtsbl. S. 1077) folgende Schuldenbegrenzungsregel: „Kredite dürfen nur bei außerordentlichem Bedarf und nur zu verbenden Zwecken beschafft werden.“

lungen ihrer Verfassungen, insbesondere Hessen,⁷ ohne dass dies die signifikante Zunahme Staatsverschuldung verhindern konnte.

Die spezifisch deutsche Umsetzung der Keynesianischen Fiskalpolitik mag aus damaliger Sicht „gut gemeint“ gewesen sein;⁸ von der Politik jeglicher Couleur wurde sie jedoch auf Bundes- und Landesebene geradezu hemmungslos missbraucht: Auch ohne besondere Katastrophen führte die deutsche Haushaltspolitik seit Beginn der 1970er Jahre zu einer öffentlichen Gesamtverschuldung von über 1,7 Bio. Euro im Jahr 2010.⁹ Der Hauptgrund dafür war das Versagen der sog. Antizyklus: In Phasen eines wirtschaftlichen Abschwungs wurde das Kredit-Investitions-Junktim häufig unter Berufung auf eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ und auf die Notwendigkeit einer nachfrageorientierten Fiskalpolitik nicht beachtet; in den Folgezeiten der wirtschaftlichen Erholung oder gar des wirtschaftlichen Aufschwungs führte man die Staatsverschuldung indessen nicht zurück, sondern erhöhte sie durch Nettokreditaufnahmen sogar noch weiter – der hinlänglich bekannte und immer wieder geforderte „Schluck aus der Pulle“ nach Zeiten der Enthaltbarkeit.¹⁰ Angesichts dieses jahrzehntelangen verfassungswidrigen Zustands ist es erstaunlich, wie indolent sich das BVerfG in seinen zwei einschlägigen Urteilen mit dem Hinweis auf den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zeigte.¹¹ Mit Nachhaltigkeit oder gar Generationengerechtigkeit hatte all dies wenig zu tun.¹²

2. Föderalismusreform II

Ermuntert durch die sog. Maastricht-Kriterien des europäischen Unionsrechts¹³ rangen sich Bundestag und Bundesrat 2009 nach langen Verhandlungen der sog. Föderalis-

⁷ Art. 141 Satz 1 HessVerf. v. 01.12.1946 (GVBl. S. 229, ber. 1947 S. 106, 1948 S. 68) lautet unverändert: „Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden.“ Diese Bestimmung gleicht Art. 87 Satz 1 WRV v. 11.08.1919 (RGBl. S. 1383), der insoweit nach dem Zweiten Weltkrieg als Vorbild für das Staatsschuldenrecht von Bund und Ländern diente.

⁸ S. etwa Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 33 ff. m.w.N.; vgl. auch Ohler, DVBl. 2009, 1265, 1266 ff.

⁹ Vgl. A. Weber (Präsident der Deutschen Bundesbank), Zeitbombe Staatsverschuldung: Was bleibt übrig für die Zukunftsaufgaben, Referat v. 09.06.2010, <http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2010/20100609.weber.pdf> (Zugriff v. 31.08.2010); Scholl, DÖV 2010, 160, 161, 163 ff.

¹⁰ Zahlreiche einschlägige Fundstellen mag eine Google-Suche nach „Schluck aus der Pulle“ auflisten.

¹¹ BVerfGE 79, 311, 343; 119, 96, 141; beachte aber die Sondervoten in BVerfGE 119, 155 ff. und 174 ff.; vgl. im Übrigen Höfling, DVBl. 2006, 934 ff.

¹² Vgl. nur Kahl, DÖV 2009, 2, 7 m.w.N. Zu Überlegungen intergenerativer Gerechtigkeit s. nur Scholl, DÖV 2010, 160, 162 f.

¹³ Insb. Art. 126 AEUV v. 13.12.2007 (ABl. EU Nr. C 115 S. 47), in Kraft getreten am 01.12.2009 (zuvor Art. 104 EGV); Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, die Entscheidung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt v. 17.06.1997 (vgl. Art. 51 AEUV); Verordnung (EG) 1467/97 des Rates v. 07.07.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. EU Nr. L 209 S. 6); näher Ohler, DVBl. 2009, 1265, 1269 f.

muskommission II dazu durch, dieser „Schuldenfalle“ zu entgehen.¹⁴ Seit 01.08.2009 nimmt Art. 109 Abs. 2 und 5 GG n.F. ausdrücklich Bezug auf die unionsrechtlichen Vorgaben. Ergänzend dazu statuiert Art. 109 Abs. 3 GG n.F. eine eigenständige nationale Kreditbegrenzung, die sog. Schuldenbremse.¹⁵ Nach Satz 1 sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Neuverschuldungsverbot). Ausnahmen lässt Art. 109 Abs. 3 Satz 2 bis 5 GG n.F. (nur) unter strengerer Voraussetzungen bei Konjunkturschwankungen¹⁶ sowie bei Naturkatastrophen und „außergewöhnlichen Notsituationen“ zu, „die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.¹⁷ Abgesehen davon wird dem Bund eine strukturelle Verschuldung von höchstens 0,35 % des nominalen Bruttoinlandprodukts zugebilligt,¹⁸ die für die Länder allerdings ausdrücklich nicht gilt (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG n.F.).

Diese „Schuldenbremse“ ist jedoch nicht schon seit ihrem (formellen) Inkrafttreten am 01.08.2009 zu befolgen. Vielmehr enthält der gleichzeitig in das Grundgesetz eingefügte Art. 143d Abs. 1 entscheidende Übergangsregelungen: Danach findet das bisherige Staatsschuldenverfassungsrecht letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 Anwendung. Das grundsätzliche Verbot der Nettoneuverschuldung (und damit das Gebot zum materiellen Haushaltsausgleich) gilt für den Bund erst ab 2016 (Satz 5), für die Länder erst ab 2020 (Satz 3). Bis dahin müssen sich die Haushalte des Bundes und der Länder allerdings auf die „Null-Neuverschuldung“ zubewegen (Art. 143d Abs. 1 Satz 4, 6 und 7 GG).

3. Bundesstaatlicher Durchgriff

Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG n.F. gilt für Bund und Länder gleichermaßen. Die Verbotswirkung entfaltet sich also auch gegenüber den Landeshaushalten unmittelbar – völlig ungeachtet dessen, was die Länder in ihren Verfassungen oder einfachgesetzlichen Vorschriften regeln. Dies beruht auf der Tatsache, dass das Grundgesetz eine bundesstaatliche Verfassung darstellt. Demgemäß enthält es nicht nur Vorschriften für den Bund, sondern auch für die Länder. An welchen Adressaten (Bund oder Länder) sich die jeweilige grundgesetzliche Norm wendet, ist erforderlichenfalls durch Auslegung zu ermitteln.

Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang

- Normativbestimmungen, die nicht unmittelbar in den Ländern wirken, sondern die sich an die Verfassungs- oder Gesetzgeber der Länder richten und von diesen in Landesrecht umgesetzt werden müssen, und

¹⁴ G. v. 29.07.2009 (BGBl. I S. 2248). Vgl. auch *Schmidt*, DVBl. 2009, 1274 f. Zu den ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung *Scholl*, DÖV 2010, 160, 161 ff.

¹⁵ Äußert krit. zu den Ergebnissen der Föderalismusreform II *Selmer*, NVwZ 2009, 1255, 1258 ff.

¹⁶ Sog. konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung, s. etwa *Korioth*, JZ 2009, 729, 732; *Scholl*, DÖV 2010, 160, 166.

¹⁷ Näher *Christ*, NVwZ 2009, 1333, 1334 ff.

- Durchgriffsbestimmungen, die unmittelbar in den Ländern wirken, ohne dass es einer Umsetzung durch die Landesgesetzgeber bedürfte.¹⁹

Nach dieser Differenzierung ist das Verschuldungsverbot gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG n.F. als Durchgriffsbestimmung (Durchgriffsnorm) zu qualifizieren. Dies folgt aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 Halbs. 2 GG n.F., der ausdrücklich klarstellt, dass den Ländern die Einführung einer strukturellen Verschuldungsmöglichkeit verschlossen ist.²⁰ Im Übrigen steht den Ländern indes mit Rücksicht auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 Halbs. 1 GG n.F., der als Normativbestimmung anzusehen ist, ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Insoweit bleibt es den Ländern also unbenommen, die Möglichkeiten zur Nettoneuverschuldung, die ihnen von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Satz 5 Halbs. 1 GG n.F. eingeräumt werden, wahrzunehmen.²¹

II. Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“

1. Prüfungsmaßstab; Antrag von Schleswig-Holstein vor dem BVerfG

Die „Schuldenbremse“ des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. wirkt in den Ländern nur dann, wenn sie verfassungsmäßig ist. Hingegen wäre sie insbesondere für die Haushaltsgesetzgeber der Länder unbeachtlich, wenn die zugrunde liegende Änderung des Grundgesetzes formell oder materiell verfassungswidrig wäre (Schlagwort vom „verfassungswidrigen Verfassungsrecht“). Daran, dass die Änderung des Grundgesetzes im Mai und Juni 2009 formell einwandfrei zustande gekommen ist, bestehen keine Zweifel. Allerdings hat das Land Schleswig-Holstein die „Schuldenbremse“ am 27.01.2010 im Rahmen eines Bund-Länder-Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG vor dem BVerfG angegriffen.²² Die Entscheidung steht noch aus; materieller Prüfungsmaßstab wird – soweit die Verfassungswidrigkeit von Art. 109 Abs. 3, Art. 143d GG n.F. behauptet wird – Art. 79 Abs. 3 GG sein.²³ Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes unzulässig, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden“.

2. Bundesstaatsrelevanz

Die Änderung des Grundgesetzes durch das Gesetz vom 29.07.2009 berührt weder die Gliederung des Bundes in Länder noch die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der

¹⁸ Hierzu etwa *Christ*, NVwZ 2009, 1333 f.

¹⁹ S. nur *Gröpl*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 2010, Rn. 632 ff.; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Losebl.-Komm., Art. 20 IV Rn. 81 f. (Stand der Bearb.: 2006); *Sachs*, in: ders., GG, Komm., 5. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 62 ff.; *Rozeck*, Das GG als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1993, S. 36 ff.

²⁰ *Korioth*, JZ 2009, 729, 731.

²¹ Hierzu näher sub III 4 und 5.

²² Az. 2 BvG 1/10. S. dazu § 13 Nr. 7, §§ 68 ff. BVerfGG.

²³ So auch *Seiler*, JZ 2009, 721, 727.

Gesetzgebung (insbesondere über den Bundesrat nach Maßgabe der Art. 76 und 77 GG). Von den in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätzen (Unantastbarkeit und Schutz der Menschenwürde sowie Gewährleistung von Grundrechten, Garantie der Prinzipien der Demokratie, Republik, Rechts- und Sozialstaatlichkeit sowie der Bundesstaatlichkeit) erweist sich allein die Bundesstaatlichkeit als relevant.²⁴ Danach besitzen sowohl der Bund als auch die Länder originäre, d.h. unabgeleitete Staatlichkeit. Dazu gehören unter anderem eigenständige Gesetzgebungskompetenzen, eine eigenständige Verwaltung und Rechtsprechung sowie eigenständige Finanzhoheiten.

3. Haushaltsautonomie der Länder

Zu beachten ist freilich, dass das Bundesstaatsprinzip den Ländern in seiner grundgesetzlichen Ausformung lediglich eine von der gesamtstaatlichen Verfassung abhängige Rechtsstellung zuerkennt. Durch Art. 109 Abs. 3 GG n.F. berührt wird allein die Haushaltsautonomie der Länder als Ausfluss der Finanzhoheiten. Die Haushaltsautonomie ist ein Wesensmerkmal moderner Staatlichkeit und damit – jedenfalls im Ausgangspunkt – auch ein Charakteristikum föderativer Einheiten.²⁵ Art. 109 Abs. 1 GG n.F. garantiert den Ländern nach wie vor *im Prinzip* Selbständigkeit und Unabhängigkeit in ihren Haushaltswirtschaften. Dazu mag grundsätzlich auch die Befugnis gehören, autonom über die Aufnahme öffentlicher Kredite zu entscheiden. Diese Befugnis wird durch Art. 109 Abs. 3 GG n.F. beschränkt. Verfassungswidrig wäre dies allerdings nur, wenn die Staatlichkeit der Länder dadurch beseitigt oder jedenfalls so weit beschnitten würde, dass eine eigenständige Haushaltswirtschaft nicht mehr gewährleistet wäre.

4. Keine „Ewigkeitsgarantie“ des Verschuldungsstaats

Auch unter dem Regime der „Schuldenbremse“ verbleibt den Ländern die Befugnis, grundsätzlich selbständig über ihre Haushaltswirtschaft zu entscheiden, insbesondere durch periodische Aufstellung von staatlichen Haushaltsplänen, durch deren Feststellung in Haushaltsgesetzen sowie durch deren Vollzug während des Haushaltsjahres. Was den Ländern durch Art. 109 Abs. 3 GG n.F. erschwert werden wird, ist die Herstellung ihres Haushaltsausgleichs durch Kreditaufnahme, d.h. eine Finanzierung von Landesausgaben durch Finanzmacht, über die das Land zum jeweiligen Zeitpunkt nicht verfügt, also durch Geldeinnahmen, die das Land nicht durch Abgaben oder in anderer Weise laufend erwirtschaftet, sondern die es sich gleichsam „auf die Zukunft borgt“. Der damit umschriebene Staatskredit soll aber nach allgemeiner und seit Jahrhunderten geltender Meinung über die wissenschaftlichen Disziplinen hinweg die Ausnahme darstellen, die – insbesondere gegenüber künftigen Generationen – rechtfertigungsbedürftig ist.²⁶ Nur diese Ausnahmefinanzierung der Länder wird durch Art. 109 Abs. 3 GG n.F.

²⁴ Seiler, JZ 2009, 727.

²⁵ Vgl. Kemmler, DÖV 2009, 549, 554.

²⁶ S. nur Kube, in: Maunz/Dürig (Fn. 19), Art. 115 Rn. 1, 24 ff. m.w.N. (Stand der Bearb.: 10/2009).

eingeschränkt – dies angesichts der seit rund 40 Jahren nachweisbaren Unfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats, jeweils in einer Haushaltsperiode prinzipiell nur so viele Finanzressourcen zu verbrauchen, wie gleichzeitig erwirtschaftet werden.²⁷ Schon jetzt ist für die künftigen Generationen aufgrund der bestehenden und künftigen Zins- und Tilgungslasten mit einem deutlichen Wohlstandsverlust zu rechnen. Würde sich das Staatsdefizit so weiterentwickeln wie in den vergangenen 40 Jahren, wäre die Handlungsfähigkeit des sozialen Rechtsstaats in absehbarer Zukunft merklich herabgesetzt, wenn nicht sogar aufgehoben. Angesichts dessen wirkt Art. 109 Abs. 3 GG n.F. weniger auf die Beeinträchtigung, sondern vielmehr auf die Erhaltung der Autonomie der Länder hin. In jedem Fall wird das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes dadurch nicht im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG „berührt“.²⁸ Es gibt, wie – zugespitzt, aber auch zutreffend – bemerkt wurde, „kein mit der Ewigkeitsgarantie [scil. des Art. 79 Abs. 3 GG] ausgestattetes Prinzip des ‚Verschuldungsstaates‘, auch nicht für die Länder“.²⁹ Demnach wird Art. 79 Abs. 3 GG durch die Änderung von Art. 109 GG nicht verletzt.

III. Reaktionen in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland

1. Hessen: Umsetzung „eins zu eins“?

In Hessen haben die (Regierungskoalitions-)Fraktionen der CDU und der FDP am 30.08.2010 eine Gesetzesvorlage in den Landtag eingebracht, um Art. 141 HessVerf.³⁰ an die „Schuldenbremse“ von Art. 109 Abs. 3 GG n.F. anzupassen.³¹ Diese Anpassung soll wirkungsgleich erfolgen; Art. 141 HessVerf.-E übernimmt die grundgesetzlichen Vorgaben nahezu wörtlich. Für den Übergangszeitraum bis 31.12.2019 soll nach Art. 161 HessVerf.-E der bisherige Art. 141 HessVerf. mit der Maßgabe fortgelten, dass die „Schuldenbremse“ im Haushaltsjahr 2020 erfüllt werden kann. Dies entspricht Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG; bundesstaatliche Dissonanzen ergeben sich nicht.

Anders verhält es sich mit dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD vom 24.09.2010:³² Danach soll Art. 141 Abs. 1 HessVerf. um einen Abs. 1 ergänzt werden, der den Landtag und die Landesregierung im Rahmen ihrer Befugnisse verpflichtet, für ausreichende Einnahmen Sorge zu tragen, die dem Land insbesondere die notwendigen Ausgaben für Bildung, für soziale und innere Sicherheit sowie für Investitionen ermöglichen und die aufgabengerechte Finanzierung der Kommunen sicherstellen sollen. Dieser Vorschlag ist einerseits so allgemein formuliert, dass er verfassungsrechtlich kaum

²⁷ S. o. sub I 1.

²⁸ Im Erg. so auch *Christ*, NVwZ 2009, 1333, 1338 f.; *Kemmler*, DÖV 2009, 549, 554 ff.; *Korioth*, JZ 2009, 729, 731 f.; *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2561, 2564 ff.; *Ohler*, DVBl. 2009, 1265, 1273 f.; *Seiler*, JZ 2009, 721, 728; a.A. *Fassbender*, NJW 2009, 737 ff., *Hancke*, DVBl. 2009, 621 ff., allerdings beide unter der falschen Prämisse, dass Art. 109 Abs. 3 GG n.F. für die Länder keine oder nur Kreditaufnahmen in Notsituationen zulasse.

²⁹ *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, 2566.

³⁰ S. o. Fn. 7.

³¹ S. HessLT-Drucks. 18/2732.

³² HessLT-Drucks. 18/2898.

Bindungskraft entfalten könnte und verfassungsgerichtlich daher schwerlich justiziabel wäre. Andererseits soll damit offenbar gleichwohl der Versuch gestartet werden, die Staatsleitung (Landtag und Landesregierung) künftiger Legislaturperioden auf die prioritäre Wahrnehmung selektiv genannter Aufgaben festzulegen, die unter dem Aspekt der Selbstbestimmung der Generationen erst in späteren demokratischen Meinungsbildungsprozessen gewichtet und sodann erfüllt werden. So läuft dieser Vorschlag Gefahr, die demokratischen Freiheiten kommender Generationen zu beschränken und namentlich die Möglichkeiten künftiger Wähler zu verringern, sich bei Landtagswahlen effektiv zwischen politischen Sachalternativen zu entscheiden. Abgesehen davon sieht der Entwurf der SPD-Fraktion die Einfügung eines Abs. 5 in Art. 141 HessVerf. vor, der (auch im Begründungstext) offensichtlich dem entsprechenden Vorschlag zur Änderung der RhPfVerf. nachempfunden ist (dort Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. b). Hierauf wird sogleich unter III 2 zurückzukommen sein.

Für Änderungen der HessVerf. ist gem. Art. 123 Abs. 2 nicht nur ein – mit absoluter Mehrheit gefasster – Gesetzesbeschluss im Landtag erforderlich, sondern auch die Zustimmung durch das Volk. Das entsprechende Verfassungsreferendum ist für den 27.03.2011, dem Tag der Kommunalwahlen, geplant.

2. Rheinland-Pfalz: Umsetzung „mit Zugabe“

In Rheinland-Pfalz wollen die Fraktionen von SPD, CDU und FDP Art. 117 RhPfVerf.³³ aufgrund der gemeinsamen Gesetzesvorlage vom 08.09.2010 ändern.³⁴ Dabei möchte man die Vorgaben von Art. 109 Abs. 3 GG n.F. übernehmen – mit einer kleinen, freilich entscheidenden Abweichung: Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. b des Entwurfs sollen Einnahmen aus Krediten auch zulässig sein *„zum Ausgleich eines vorübergehenden Finanzbedarfs infolge einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation“*. Gerechtfertigt wird diese Möglichkeit der Kreditaufnahme mit „Strukturbrüchen“, etwa durch „Steuerrechtsänderungen“ oder „zugunsten neuer gesamtstaatlicher Vorgaben mit erheblichem Finanzierungsbedarf“ auf der Ausgabenseite, auf die das Land keinen unmittelbaren gesetzgeberischen Einfluss habe.³⁵ Entgegen der Ansicht der Gesetzesbegründung wird eine Kreditaufnahme des Landes unter solchen Bedingungen durch Art. 109 Abs. 3 GG n.F. gerade nicht zugelassen, wie sich bereits eindeutig aus dem Wortlaut von Satz 5 dieser Vorschrift ergibt. Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. b RhPfVerf.-E verstößt daher offensichtlich gegen grundgesetzliche Vorgaben und wird, sollte er in dieser Fassung tatsächlich verabschiedet werden, spätestens nach Ablauf der Übergangszeit des Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG zum 01.01.2020 unwirksam werden.

³³ S. o. Fn. 5.

³⁴ S. RhPflT-Drucks. 15/4966, daneben auch LT-Drucks. 15/4967.

³⁵ RhPflT-Drucks. 15/4966, vor allem S. 7 li. Sp.

Abgesehen davon scheint die Ausnahmeklausel des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. b RhPfVerf.-E den Geist des „Schuldenmachens“ der vergangenen Jahrzehnte zu atmen: Die Verantwortung für geringere Einnahmen oder höhere Ausgaben von Ländern und Kommunen wird „dem bösen Bund“ zugeschoben. Künftig sollten sich die Länder stattdessen darauf besinnen, Finanzlasten, die ihnen vom Bund oktroyiert zu werden drohen, über den Bundesrat zu verhindern. Die Möglichkeiten dazu haben sie sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite vor allem über die Zustimmungsvorbehalte nach Art. 104a Abs. 4 und Art. 105 Abs. 3 GG.

3. Saarland: Status quo

Der saarländische Gesetzgeber hat bislang nicht auf die „Schuldenbremse“ des Art. 109 Abs. 3 GG n.F. reagiert.³⁶ Wie zu hören ist, soll insbesondere für eine Anpassung der Verfassung des Saarlandes im Landtag nicht die nach ihrem Art. 101 Abs. 1 Satz 2 erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit erreichbar sein. Volksbegehren und Volksentscheid über die Umsetzung der „Schuldenbremse“ kommen wegen des Erfordernisses eines parlamentarischen Verfahrens zur Verfassungsänderung und aufgrund des „Finanztabus“ in Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SaarVerf. von vornherein nicht in Betracht. So scheint es bis auf Weiteres bei Art. 108 Abs. 2 SaarVerf zu bleiben,³⁷ der noch – ganz nach dem Vorbild von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. – vom Grundsatz des Kredit-Investitions-Junktim³⁸ durchwaltet ist.³⁹ Zudem enthält Art. 108 Abs. 2 Satz 2 Fall 2 SaarVerf. im Vergleich zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. eine Besonderheit: Eine Ausnahme zum Kredit-Investitions-Junktim ist nicht nur „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässig, sondern auch „bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs“. Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers von 1979 sollte damit an die bis 1979 geltende Vorgängervorschrift des Art. 111 Abs. 1 SaarVerf. angeknüpft werden,⁴⁰ die in der Rechtsprechung des SaarVerfGH hinreichende Konturen gewonnen habe.⁴¹ Beide Möglichkeiten zur Überschreitung des Kredit-Investitions-Junktim werden auf einfachgesetzlicher Ebene von § 18 Abs. 1 der saarländischen Landeshaushaltsordnung (SaarLHO) nachvollzogen.

a) Bedeutungslosigkeit des Verfassungswortlauts ab 2020

Sowohl Art. 108 Abs. 2 SaarVerf. als auch § 18 Abs. 1 SaarLHO werden spätestens zum Haushaltsjahr 2020 gegenstandslos. Denn ab dann gilt nach Art. 143d Abs. 1

³⁶ Ebenso wenig Hessen, vgl. im Übrigen Fn. 5.

³⁷ Zur Entstehungsgeschichte s. Fn. 6.

³⁸ Dazu o. sub I 1.

³⁹ Wortlaut: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Eine Ausnahme ist nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs.“

⁴⁰ S. o. Fn. 6.

⁴¹ S. dazu LT-Drucks. 7/1260, S. 45 f.; SaarVerfGH, AS 11, 164 ff.; vertiefend *Wendt* (Fn. 4), Rn. 19 ff.

Satz 2 und 3 GG das strikte Haushaltsausgleichsgebot (ohne Zuhilfenahme von Krediten) gem. Art. 109 Abs. 3 GG n.F. Wie dargestellt,⁴² handelt es sich insoweit um bundesstaatliche Durchgriffsbestimmungen in den Verfassungsraum der Länder hinein, die gem. Art. 31 GG als Bundesrecht entgegenstehendes Landesrecht brechen, also als *leges superiores* mit Geltungsvorrang derogieren.⁴³ Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf. wird damit insoweit ungültig (unwirksam, nichtig).

b) Rechtslage im Interim 2011 bis 2019, insbesondere Konsolidierungshilfen

Gegen die geschilderte „Nichtigkeitsdramatik“ mag der Haushaltspragmatiker einwenden, dass bis 2020 noch viel Wasser die Saar hinabfließe. Sollte bis dahin noch keine Verfassungsänderung auf den Weg gebracht sein, werde sich der Staatshaushalt des Saarlandes ab 2020 dann eben nach Art. 109 Abs. 3 GG n.F. richten; Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf. werde dann nicht die einzige „Leiche im Keller“ der Verfassung sein.⁴⁴ In der Zwischenzeit, also für die Staatshaushalte der Jahre 2011 bis 2019, trifft Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG Übergangsregelungen für die Länder: Für diesen Zeitraum darf auch das Saarland vom strikten Neuverschuldungsverbot abweichen, und zwar „nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen“. Insoweit ist Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf. eine „Galgenfrist“ gewährt. Ein „Weiter-so“ bis 2019 wird es allerdings gleichwohl nicht geben können. Dies verbietet Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG: Danach sind die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG n.F., d.h. das strikte Neuverschuldungsverbot, erfüllt wird. In der Konsequenz bedeutet dies, dass das Saarland und die anderen Länder ab 2011 mit dem Abbau ihrer Nettoneuverschuldung beginnen müssen.⁴⁵ Um zu verhindern, dass die Länder mit dem Defizitabbau bis 2020 untätig bleiben, stellt die Föderalismusreform II bestimmte „Daumenschrauben“ bereit:

- Zum einen sind der 2009 neu eingefügte Art. 109a GG und sein Ausführungsgesetz, das Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG),⁴⁶ zu beachten. Seit 1.1.2010 überwacht der Stabilitätsrat regelmäßig die Haushalte des Bundes und der Länder (§§ 2, 3 StabiRatG). Bei einer drohenden Haushaltsnotlage gem. § 4 StabiRatG kann der Stabilitätsrat ein Sanierungsverfahren nach § 5 StabiRatG einleiten, das dem betroffenen Bund oder Land die Erfüllung eines Sanierungsprogramms aufgibt.
- Zum anderen – und dies ist für das Saarland von besonderer Bedeutung – können dem Saarland die Konsolidierungshilfen verweigert werden. Nach Art. 143d Abs. 2

⁴² S. o. sub I 3.

⁴³ Näher *Dreier*, in: ders., GG, Komm., Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 31 Rn. 43 f. u. 59.

⁴⁴ Zur Unwirksamkeit von Art. 52 SaarlVerf. s. *Gröpl*, LKRZ 2009, 1 ff.

⁴⁵ Für den Bund wird dies in Art. 143d Abs. 1 Satz 6 GG ausdrücklich klarstellt, s. BT-Drucks. 16/12410, S. 13 f.

⁴⁶ Langfassung: G. zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen = Art. 1 des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform v. 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702), in Kraft getreten gem. Art. 13 Abs. 2 des Begleitgesetzes am 01.01.2010.

und 3 GG i.V.m. dem Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)⁴⁷ erhält das Saarland als Hilfe zur Einhaltung der „Schuldenbremse“ für den Zeitraum von 2011 bis 2019 Finanzausweisungen zur Rückführung seiner Haushaltsdefizite in Höhe von 260 Mio. Euro im Jahr (insgesamt also voraussichtlich 2,34 Mrd. Euro). Nach Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG setzt die Gewährung dieser Konsolidierungshilfen allerdings voraus, dass das Haushaltsdefizit (Finanzierungsdefizit) des Saarlandes bis Ende 2020 vollständig abgebaut sein wird. § 2 Abs. 1 Satz 2 KonsHilfG zwingt dazu, jährliche Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten, die sich im Laufe der Jahre proportional verringern müssen (§ 2 Abs. 1 Satz 3 und 4 KonsHilfG).⁴⁸ Wird diese finanzielle Kraftanstrengung vom Land nicht erbracht, erfolgt in der Regel eine Verwarnung durch den Stabilitätsrat und – noch schlimmer – es entfällt der Anspruch auf Konsolidierungshilfe für das jeweilige Jahr (§ 2 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 und Satz 3 KonsHilfG). Sehr kryptisch besagt § 2 Abs. 2 Satz 2 KonsHilfG, dass der Stabilitätsrat „in begründeten Ausnahmefällen“ die Überschreitung der Kreditobergrenzen für „unbeachtlich“ erklären kann.⁴⁹

c) Chancen

Vor dem Hintergrund des strengen Überwachungssystems durch den Stabilitätsrat, gerade hinsichtlich der Konsolidierungshilfen, kann es sich für das Saarland als misslich erweisen, bis 2019 am überkommenen Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf. festzuhalten. Statt des Kredit-Investitions-Junktim und seine Überschreitung in „Störungslagen“⁵⁰ wäre zu überlegen, ob nicht die Möglichkeiten zur „atmenden Schuldenbremse“⁵¹ genutzt werden, die das neue Staatsschuldenregime in Art. 109 Abs. 3 GG n.F. bereithält. Dessen Sätze 2, 3 und 5 lassen, wie bereits angesprochen,⁵² eine Neuverschuldung zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen und in Fällen von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen zu.

Um von dieser Möglichkeit Gebrauch machen zu können, müssen die landesrechtlichen Vorschriften allerdings angepasst werden. Dies ergibt sich aus Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 3 und vor allem Satz 5 GG n.F. Danach ist es erforderlich, dass die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen

⁴⁷ Langfassung: G. zur Gewährung von Konsolidierungshilfen = Art. 3 des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform (Fn. 46), in Kraft getreten gem. Art. 13 Abs. 1 des Begleitgesetzes am 18.08.2009.

⁴⁸ Dabei können die gewährten Konsolidierungshilfen nicht dazu beitragen, das Finanzierungsdefizit zu verringern, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 6 KonsHilfG.

⁴⁹ S. dazu sogl. sub III 5.

⁵⁰ S. o. sub I 1.

⁵¹ Zum Begriff G. Kirchhof, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 592 m.w.N.; Kube (Fn. 26), Rn. 150.

⁵² S. o. sub I 2.

regeln.⁵³ Daher wäre dem Saarland zu raten, die ihm nach Art. 109 Abs. 3 GG verbleibenden Verschuldungsoptionen umzusetzen:

- Zunächst liegt es nahe, dass durch eine konjunkturschwankungsbedingte, antizyklische Verschuldung des Landes die mehr oder weniger regelmäßig wiederkehrenden „Konjunkturdellen“ zumindest abgefedert werden können. Dies entspricht der Verantwortung von Bund und Ländern für das gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht gem. Art. 109 Abs. 2 GG n.F.
- Überdies muss das Saarland bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Not-situationen handlungsfähig bleiben und seinen Aufgaben effektiv nachkommen können. Dazu kann eine notlagenindizierte Verschuldung nach Maßgabe von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 GG n.F. unabdingbar sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sehr unsicher, dass der bislang fortgeltende Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf. diesen Vorgaben genügen kann, und sei es auch in den Übergangsjahren 2011 bis 2019.⁵⁴ Anzuraten ist daher, die durch Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 Halbs. 1 GG n.F. eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten aufzugreifen und die neue „Schuldenbremse“ zeitnah in der Verfassung des Saarlandes sowie in entsprechenden Begleitgesetzen – etwa der Landeshaushaltsordnung – umzusetzen.⁵⁵ Die Verabschiedung entsprechender Vorschriften würde nicht nur die finanzpolitische und haushaltsrechtliche Autonomie des Saarlandes fördern. Es scheint zudem viel dafür zu sprechen, dass dadurch auch gegenüber dem Stabilitätsrat „guter politischer Wille“ dokumentiert würde. Denn so hätte das Saarland die Chance, sich auf eine Konjunkturschwankung, eine Naturkatastrophe oder eine Notalge im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG n.F. zu stützen, wenn es seine Konsolidierungsverpflichtungen zwischen 2011 und 2019 nach Art. 143d Abs. 2 Satz 4 GG in einem Haushaltsjahr nicht einhalten könnte. Dann täte sich der Stabilitätsrat umso leichter bei der Feststellung, dass die Überschreitung der Kreditobergrenze nach § 2 Abs. 1 Satz 2 bis 4, 6 und 7 KonsHilfG „unbeachtlich“ im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 2 KonsHilfG ist.

In Zusammenhang mit der wünschenswerten Einführung des neuen Verschuldungsregimes wird das Saarland insbesondere zu entscheiden haben,

- ob es seine Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt, wie dies der Bund gem. Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG n.F. i.V.m. § 3 G 115⁵⁶ tut;

⁵³ Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 3 und 5 Halbs. 1 GG ist also keine sog. Durchgriffsnorm, die in den Ländern unmittelbar gilt. Es handelt es dabei vielmehr um eine sog. Normativbestimmung, die von den Ländern näher ausgestaltet werden muss; zu dieser Differenzierung o. sub I 3 m.w.N.

⁵⁴ S. o. sub III 3. Insb. Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG schreibt nicht vor, dass es bei den bisherigen (alten) landesrechtlichen Regelungen bleiben muss; a.A. aber im Prinzip BT-Drucks. 16/12410, S. 13.

⁵⁵ Weitergehend *Seiler*, JZ 2009, 721, 722: Umsetzungspflicht.

⁵⁶ G. zur Ausführung von Art. 115 des GG (G 115) = Art. 2 des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform (Fn. 46). Vgl. hierzu und zum Folgenden *Schmidt*, DVBl. 2009, 1274, 1278 ff.

- ob und inwieweit es Abweichungen von den Kreditermächtigungen des Haushaltsplans im Haushaltsvollzug kontrollieren und ausgleichen will, wie das der Bund gem. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG n.F. i.V.m. § 7 G 115 tun wird;
- wie es konjunkturschwankungsbedingte Kreditaufnahmen „symmetrisch“ im Sinne von Art. 109 Abs. 2 Fall 1 GG n.F. zurückführen wird;⁵⁷
- ob die Aufnahme von Notlagenkrediten von der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Landtag abhängig sein soll;⁵⁸
- wie die Tilgungsregelung für die Rückführung von Notlagenkrediten ausgestaltet sein soll.⁵⁹

4. Fazit

Aus bundesstaats- und finanzverfassungsrechtlicher Sicht befindet sich das Land Hessen auf einem guten Weg, die „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes inhaltsgleich in Landesrecht umzusetzen. Dies gilt im Prinzip auch für Rheinland-Pfalz – mit dem Pferdefuß des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit. b RhPfVerf. Diese Klausel sollte im Gesetzgebungsverfahren wegen großer verfassungsrechtlicher Bedenken nicht weiterverfolgt werden. Auch das Saarland sollte seine politischen Handlungsmöglichkeiten wahren und die „Schuldenbremse“ bald in seine Verfassung übernehmen. Das *Michail Gorbatschow* zugeschriebene Zitat vom Zuspätkommen braucht nicht ein weiteres Mal bemüht zu werden. Wie wäre es stattdessen frei nach *Khalil Gibran*: *„Ihr dürft euch bemühen, wie sie [scil. die Schuldenbremse des Grundgesetzes, Anm. d. Verf.] zu sein, aber versucht nicht, sie euch [d.h. eurem alten Verschuldungsregime, Anm. d. Verf.] ähnlich zu machen. Denn das Leben läuft nicht rückwärts, noch verweilt es im Gestern.“*⁶⁰

⁵⁷ Vgl. hierzu für den Bund Art. 115 Abs. 2 Satz 4 und 5 GG n.F. i.V.m. §§ 5 und 7 G 115.

⁵⁸ Vgl. hierzu für den Bund Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG n.F.: sog. Kanzlermehrheit.

⁵⁹ Vgl. hierzu für den Bund Art. 115 Abs. 2 Satz 8 und 5 GG n.F. i.V.m. § 6 G 115.

⁶⁰ „[...] You may strive to be like them [scil. your children], but seek not to make them like you. For life goes not backward nor tarries with yesterday. [...]“, aus *Khalil Gibran*, *The Prophet: On Children*, 1923/1973.

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor
Dr. Joachim Wieland

15. Oktober 2010
Jw/le

Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum 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), Drucksache 18/2732

2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse

A. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse

I. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 regelt verbindlich, dass der Haushalt des Landes Hessen grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Er ermächtigt das Land Hessen, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorzusehen. Wird eine Ausnahmeregelung getroffen, ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG enthält einen Regelungsauftrag für die Länder. Diese müssen die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe regeln, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Aus dieser bundesverfassungsrechtlichen Normierung ergibt sich keine Pflicht des Landes Hessens zur Verfassungsänderung. Vielmehr steht es dem Land Hessen nach den Vorgaben seines Verfassungsrechts frei, ob es

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-355
Sekretariat: ++49(0)6232-654-353
Telefax: ++49(0)6232-654-127
E-Mail: wieland@dhv-speyer.de
Internet: www.dhv-speyer.de

den Regelungsauftrag durch eine Verfassungsänderung oder durch den Erlass eines Gesetzes erfüllt. So könnten die Regelungen über die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse auch in der Landeshaushaltsordnung getroffen werden.

- II. Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP beschränkt sich auf eine Regelung der Kreditaufnahme durch das Land Hessen. Die Ausführungsregelung sollte sich aber nicht auf die Begrenzung der Kreditaufnahme beschränken. Vorrangig ist vielmehr eine Verankerung des Gebots einer angemessenen Finanzierung der Aufgaben des Landes und der Kommunen. Das bereits bestehende Haushaltsdefizit kann nur verringert werden und zukünftige Schulden können nur vermieden werden, wenn das Land über ausreichende Steuereinnahmen verfügt, um seine Aufgaben zu erfüllen. Die Staatsziele der hessischen Verfassung, wie die sozialen Grundrechte, die Garantien des Schutzes der Umwelt, der Förderung von Kunst und Kultur, der Schonung der Landschaft und der Förderung des Sports sowie die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung werden durch eine Beschränkung auf die Regelung der Schuldenbremse ohne eine gleichzeitige Verpflichtung des Landes, für eine Aufgaben angemessene Finanzausstattung von Land und Kommunen Sorge zu tragen, gefährdet. Deshalb sollte ein Gebot in die hessische Verfassung aufgenommen werden, dass Landtag und Landesregierung im Rahmen ihrer Befugnisse für ausreichende Einnahmen Sorge zu tragen haben. Nur so kann verhindert werden, dass die Erfüllung der Staatsziele dadurch unmöglich wird, dass auf der einen Seite die Aufnahme von Krediten verboten wird, dass aber auf der anderen Seite die Einnahmen des Landes nicht ausreichen, um die Staatsziele zu verwirklichen.
- III. Die Vertreter des Landes Hessen im Bundesrat sind als Staatsorgane des Landes in ihrem Abstimmungsverhalten an die ihnen aus der Verfassung des Landes Hessen erwachsende Rechten und Pflichten gebunden.
- IV. Hätte die Klage des Landtags Schleswig-Holstein gegen die Schuldenbremse Erfolg, stünde es dem Land Hessen frei, seine Ausführungsregelung wieder aufzuheben. Wird die Ausführungsregelung in der Verfassung getroffen, wäre dazu eine Verfassungsänderung erforderlich. Erfolgt die Ausführungsregelung in einem Gesetz, reicht zu ihrer Aufhebung ein anderes Gesetz aus.
- V. Wenn das Land Hessen keine Ausnahmeregelungen vorsähe, wäre es vom Jahr 2020 an ausnahmslos an das absolute Schuldenverbot gebunden. Eine Ausnahmeregelung muss jedoch nicht in der Verfassung erfolgen, sondern kann auch in einem Gesetz getroffen werden.
- VI. Wie im Grundgesetz sollte auch in der hessischen Ausführungsregelung geregelt werden, dass bis zum Jahre 2020 gleichmäßige Schritte zur Haushaltssanierung unternommen werden. Nur so kann verhindert werden, dass die Haushaltssanierung in den nächsten Jahren nicht mit der notwendigen Entschlossenheit angepackt wird und die Hauptlasten der Haus-

haltssanierung auf die letzten Jahre der Übergangszeit bis 2020 verschoben werden. Deshalb entspräche es auch den Ausführungen in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes, es werde eine besondere Herausforderung der kommenden Jahre sein, den Landeshaushalt auf das bevorstehende Kreditverbot vorzubereiten, wenn eine entsprechende Verpflichtung in die Ausführungsregelung aufgenommen würde.

- VII. Der Landtag kann der Regierung das Vertrauen entziehen (Art. 114 Hessische Verfassung), wenn sie einen Haushalt vorlegt, der die Vorgaben der Schuldenbremse nicht beachtet. Bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse kommt auch eine Ministeranklage gemäß Art. 115 Hessische Verfassung in Betracht. Hält sich der Haushaltsgesetzgeber nicht an die Schuldenbremse, ist zu unterscheiden: Wenn die Schuldenbremse in der Verfassung verankert ist, kommt eine Prüfung des Haushaltsgesetzes gemäß Art. 131 Hessische Verfassung in Betracht. Werden die Ausführungsregelungen zur Schuldenbremse in einem Gesetz getroffen, liegt darin ein Verstoß gegen Art. 109 GG. Ein solcher Verstoß kann vor dem Bundesverfassungsgericht im Wege der abstrakten Normenkontrolle gerügt werden.

B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen

- VIII. Der Zwang zur Haushaltssanierung kann in der politischen Praxis dazu führen, dass das Land in die Versuchung gerät, seinen Haushalt auf Kosten der Kommunalhaushalte zu sanieren. Deshalb ist es angezeigt, den Landtag und die Landesregierung bei einer Änderung der Verfassung ausdrücklich dazu zu verpflichten, auf ausreichende Einnahmen des Landes hinzuwirken, die es erlauben, für die in Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung gebotene aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände Sorge zu tragen.

C. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen

- IX. Das Gebot zur unverzüglichen Haushaltssanierung kann in der Staatspraxis zu Lasten öffentlicher Investitionen wirken. Das legt den Weg in öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) nahe, weil so die staatliche Verschuldung verschleiert wird. Wird das geltende Haushaltsrecht beachtet, ist es allerdings möglich, auch insoweit die Haushaltshoheit des Landtags und die Gebote der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sicherzustellen. Damit verhindert wird, dass die Haushaltssanierung zu Lasten der erforderlichen Investitionen erfolgt, sollte in die Ausführungsregelung der Schuldenbremse das ausdrückliche Gebot einer Aufgaben angemessenen Finanzierung des Staates durch Steuereinnahmen aufgenommen werden. Eine nachhaltige Stärkung der Investitionen in Bildung, öffentliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen wird nicht durch eine Begrenzung der Kreditaufnahme, sondern durch eine Gewährleistung ausreichender Einnahmen des Staates gesichert.

- E. Regelung der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen
- X. Da auch im Bundesverfassungsrecht die einfache Mehrheit für eine Ausnahmeregelung ausreicht, sehe ich keine Notwendigkeit eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit in der landesrechtlichen Ausführungsregelung zu verankern. Wenn das politisch gewollt wird, steht das Bundesrecht einer solchen qualifizierten Mehrheit aber auch nicht entgegen.
- XI. Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht zwischen den Begriffen „Tilgungsregelung“ und „Tilgungsplan“ kein inhaltlicher Unterschied.
- XII. Sowohl die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 als auch die Euro-Krise 2010 stellten außergewöhnliche Notsituationen im Sinne der Verfassung dar. Zulässig ist in diesem Fall die Aufnahme von Krediten in einer Höhe, die zur Bewältigung der Notsituation erforderlich ist. Konkrete Beträge lassen sich aus der Verfassung nicht ableiten.
- XIII. Das Land kann in seine Ausführungsregelung eine Norm aufnehmen, die eine übergangsweise erhöhte Kreditaufnahme zulässt, wenn erhebliche strukturelle Veränderungen für die Einnahmen- bzw. Ausgabenseite des Landes durch Entscheidungen des Bundes verursacht werden, auf die das Land keinen Einfluss hat. Aus der Sicht des Landes handelt es sich insoweit um eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.



Prof. Joachim Wieland

Institut für *Halle Institute for Economic Research* Wirtschaftsforschung Halle



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Schriftliche Anhörung beim Hessischen Landtag zum
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),
Drucksache 18/2732

sowie

Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucks. 18/2898 – zu dem 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), Drucksache 18/2732

Halle, 18.10.2010

I. Finanzpolitische Ausgangslage

Nicht erst seitdem die Finanzkrise ihre Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen hat, sind Zweifel an der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik aufgekommen, denn die bisherigen Schuldenregeln konnten einen permanenten Anstieg der Staatsverschuldung – weder beim Bund noch bei den Ländern – verhindern. Im Jahr 2008 waren die öffentlichen Haushalte in Deutschland mit knapp 1,6 Billionen Euro verschuldet; pro Kopf entspricht dies einer Verschuldung von 19.233 Euro. Schon in den Jahren nach 2001, als die deutsche Wirtschaft nur wenig wuchs, waren die öffentlichen Haushalte immer wieder defizitär. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der für die Defizitquote in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eine Obergrenze von 3% vorsieht, wurde vier Jahre infolge – von 2002 bis 2005 – verletzt. Zwar zeichnete sich danach eine gewisse Entspannung bei den öffentlichen Haushalten ab, auch weil immer wieder Maßnahmen ergriffen worden sind. Die Wirtschafts- und Finanzkrise ließ die Defizite in den öffentlichen Haushalten dann aber wieder rapide steigen. So wurden Konjunkturpakete beschlossen, die die wirtschaftliche Entwicklung abfedern sollten. Zudem wurden Garantien und Bürgschaften ausgesprochen, mit denen der Staat den Bankensektor stützt. Maßnahmen dieser Art waren wohl unumgänglich, belasteten die öffentlichen Kassen jedoch deutlich. Mittlerweise sind es die realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrise, die die Defizite steigen lassen; die Defizitquote in Maastricht-Abgrenzung wird in diesem Jahr bei 3¼% liegen. Die Schuldenstandsquote hat hingegen noch stärker zugenommen. Erst wenn die Garantien und Bürgschaften ausfallen, belasten sie das laufende Defizit. Den Schuldenstand des Staates erhöhen sie jedoch gleich. Die Staatsverschuldung dürfte im laufenden Jahr auf über 2 Billionen Euro steigen. Im Jahr 1991 lag sie noch bei 0,6 Billionen Euro; diese Entwicklung ist besorgniserregend.

Die Politik beauftragte die Föderalismuskommission II denn auch folgerichtig, ein Konzept zu erarbeiten, mit dem die Bund-Länder-Finanzbeziehungen grundlegend reformiert werden können. Insbesondere die institutionellen Voraussetzungen für eine nachhaltige Finanzpolitik von Bund und Ländern sollten dabei im Vordergrund stehen. Die Kommission hat ein Konzept für eine neue Schuldenregel vorgelegt. Während das strukturelle Haushaltsdefizit des Bundes ab dem Jahr 2016 auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts begrenzt sein wird, sollen die Länder ab dem Jahr 2020 ihre Haushalte strukturell ausgeglichen haben. Auch wenn das Jahr 2020 noch fern scheint, müssen bereits heute die Weichen gestellt werden. Vor allem auf Länderebene sind noch verfassungsrechtliche und institutionelle Anpassungen vorzunehmen, und Einigungen über verfahrenstechnische Vorgehensweisen sind notwendig.

Die meisten Länder weisen strukturelle Defizite in ihren Haushalten auf, die schließlich in den kommenden Jahren abzubauen sein werden. Während dieser Übergangszeit geht der Abbau der strukturellen Defizite spiegelbildlich mit restriktiven finanzpolitischen Impulsen einher. Da für das kommende Jahr die Konjunkturprognosen der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, der Regierung sowie des Sachverständigenrates von einem wirtschaftlichen Wachstum ausgehen, dass über dem potentiellen Wachstum der deutschen Volkswirtschaft liegt, sollte möglichst bald begonnen werden, denn eine solche wirtschaftliche Entwicklung erleichtert eine Konsolidierung der Haushalte.

II. Finanzpolitische Herausforderungen in der mittleren und längeren Frist

Die Haushaltspläne von Bund und Ländern bilden ein oder zwei Jahre ab.¹ Die mittelfristige Finanzplanung zeigt zudem die Planungen in der mittleren Frist; sie hat allerdings lediglich programmatischen Charakter und steht auf keiner rechtsverbindlichen Grundlage. Diese Planungsinstrumente sind geeignet, die Auswirkungen politischer Entscheidungen abzubilden, die in dem entsprechenden Kassenjahr oder in der mittelfristigen Planungsperiode zu Zahlungsvorgängen führen. Politische Entscheidungen haben aber häufig Auswirkungen, die zu Belastungen der öffentlichen Haushalte in späteren Perioden führen. Hier ist nicht nur an mehrjährige Investitionsprojekte zu denken, denen in der Kameralistik mit Verpflichtungsermächtigungen begegnet wird. Entscheidungen, die (zukünftige) Ansprüche des Bürgers gegen den Staat begründen, werden so aber nicht adäquat berücksichtigt; sie münden in eine implizite Verschuldung der öffentlichen Kassen, die mit den heute geltenden Methoden nicht abgebildet wird.² Aufgrund der absehbaren demographischen Entwicklung wird dies – vor allem in der längeren Frist – zu großen Belastungen der Haushalte führen.

In erster Linie wird die implizite Verschuldung vor allem die Sozialkassen treffen, denn die soziale Sicherung in Deutschland basiert größtenteils auf dem Umlagesystem. Die Finanzierung der Sozialversicherungen nach diesem System ist solange uneingeschränkt möglich, wie der Zahl der Transferempfänger eine ausreichende Zahl an Erwerbstätigen gegenübersteht. Dieses Verhältnis hat bereits begonnen sich zu verschlechtern, denn schon in den vergangenen Jahren kam es demographiebedingt zu einem verstärkten Ausscheiden Erwerbstätiger aus dem Arbeitsmarkt. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung ist vor einigen Jahren begonnen worden, durch Eingriffe dafür Sorge zu tragen, dass der

¹ Mittlerweile sind die meisten Länder dazu übergegangen Doppelhaushalte aufzustellen.

² Zwar erstellt die Bundesregierung Tragfähigkeitsberichte. Für die einzelnen Länder lassen sich aus diesen jedoch nur sehr bedingt Schlussfolgerungen ableiten. Schleswig-Holstein hat daher im Jahr 2008 einen eigenen Tragfähigkeitsbericht vorgelegt.

Beitragsatz zumindest bis zum Jahr 2020 unter der Marke von 20% gehalten werden kann. Aber auch die anderen Sozialversicherungen stehen vor großen Herausforderungen.

Insbesondere im Gesundheitswesen wird das steigende Durchschnittsalter zukünftig mit einer angespannten Kassenlage einhergehen. Nicht nur, dass hier – wie in den anderen Zweigen der Sozialversicherung die Zahl der Beitragszahler weiter zurückgehen und sich somit die Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern fortwährend verschlechtern wird. Die Gesundheitsausgaben weisen eine hohe Dynamik aus, auch weil der medizinische Fortschritt immer mehr Möglichkeiten eröffnet. Zudem liegen die Gesundheitsausgaben je Versicherten in den späteren Lebensjahren deutlich höher als zuvor. Somit werden die Ausgaben der Krankenkassen nach gegebenem Recht weiter dynamisch zulegen.

Alles in allem spricht viel für die Annahme, dass die Sozialkassen in Zukunft auf einen immer größeren Anteil an Steuerfinanzierung angewiesen sein werden. Ein Einstieg in eine zunehmende Steuerfinanzierung ist letztlich bereits erfolgt. Seit dem Jahr 2007 erhält die Bundesagentur für Arbeit einen Zuschuss aus Steuermitteln. Zudem wird der Gesundheitsfonds mit einem steuerfinanzierten Bundeszuschuss gespeist, der bis zum Jahr 2012 jährlich erhöht wird. Diese Zuschüsse leistet zwar der Bund an die Sozialkassen. Dennoch ist davon auszugehen, dass eine weitergehende Umverteilung knapper Einnahmen auch Auswirkungen auf die Länderhaushalte haben dürfte. Art. 106 GG stellt fest, dass Bund und Länder im „Rahmen der laufenden Einnahmen „gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ haben. Eine Änderung der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern ist daher nicht auszuschließen. Bereits bei der Einführung des steuerfinanzierten Zuschusses an die Bundesagentur ist die Verteilung des Aufkommens der Steuern vom Umsatz zwischen Bund und Ländern geändert worden.³

Zudem wird eine alternde und schrumpfende Bevölkerung dämpfende Effekte auf das Steueraufkommen insgesamt haben. Steuern werden vor allem von Erwerbstätigen entrichtet. Rentner haben in der Regel geringere Bruttoeinkommen und zahlen damit auch weniger Einkommensteuern. Zudem nimmt die Sparquote mit dem Alter zu (Stein, 2009). Damit haben Rentner eine geringere Konsumneigung und tragen relativ weniger zum Verbrauchsteueraufkommen bei als Erwerbstätige. In einer Volkswirtschaft mit einer alternden Bevölkerung werden sich die Steuereinnahmen daher mit einer zunehmend geringeren Dynamik entwickeln als zuvor.⁴

³ Allerdings mit damals geringen Auswirkungen auf die Länderhaushalte, denn die Mehrwertsteuer war zum gleichen Zeitpunkt erhöht worden.

⁴ Eine schrumpfende Einwohnerzahl kann die einzelnen Bundesländer unterschiedlich stark treffen. Die 12. koordinierte Bevölkerungsprognose nach Ländern des statistischen Bundesamtes sagt für Hessen allerdings vorher, dass sich die Einwohnerzahlen ungefähr wie im Bundesdurchschnitt entwickeln werden.

Neben den belastenden Effekten, die eine alternde Gesellschaft auf die Einnahmeseite der Länderhaushalte hat, wird auch die Ausgabeseite betroffen sein, und auf die Länder werden immer höhere Pensionslasten zukommen. Einzelne Länder haben in den vergangenen Jahren bereits begonnen, hierfür Vorsorge zu treffen. Das Volumen zukünftiger Pensionslasten der Länder übersteigt diese Vorsorge aber bei Weitem.

Die Herausforderungen, vor die die demographische Entwicklung die öffentlichen Haushalte in Deutschland stellt, lassen es umso dringlicher erscheinen, die Finanzpolitik schnell auf eine nachhaltige Basis zu stellen. Dies erscheint aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit unausweichlich. Auch die Tatsache, dass in der Vergangenheit begründete Ausgabenlasten zukünftig auf eine immer kleiner werdende Einwohnerzahl verteilt werden müssen, dürfte schwerwiegende Auswirkungen haben; der Schuldenstand pro Kopf wird steigen – selbst wenn die Schulden absolut konstant bleiben. Projektionen zeigen, dass der Politik nur noch ein Zeitfenster von ca. fünfzehn Jahren bleibt, um eine tragfähige Basis herzustellen. Hierzu müssen Ausgabe- und Einnamestructuren bereinigt und verschlankt werden, und auch die Länderhaushalte sind besser aufzustellen. Eine angemessene aber bindende Schuldenregel, die letztlich die Kreditaufnahme dauerhaft einschränkt, kann hierzu einen Beitrag leisten. Dies gilt umso mehr, als dass eine Tendenz dazu besteht, die Interessen heute lebender Generationen, die ihren Willen in Wahlen artikulieren können, gegenüber zukünftigen Bürgern überzugewichten.

III. Entwicklung der Länderfinanzen in den vergangenen Jahren

Die Zunahme der Staatsverschuldung in den vergangenen 20 Jahren ist zum größten Teil dem Bund anzulasten. Aber auch bei den Ländern ist sie merklich gestiegen. 1991 waren diese noch mit 178 Mrd. Euro verschuldet; seither hat sich ihre Verschuldung mehr als verdreifacht. Eine Untersuchung des IWH zeigt, dass die Länderhaushalte in dem Zeitraum von 1995 bis 2009 nur in wenigen Ländern und in wenigen Jahren ausgeglichen waren oder einen Überschuss aufwiesen (van Deuverden, Freye, 2010, vgl. Tabelle 1).

Auch der hessische Landeshaushalt war seit 1995 durchgängig defizitär. Zudem hat die Wirtschafts- und Finanzkrise ihre Spuren hinterlassen und das Ausmaß der Neuverschuldung stieg rapide an. Im Ländervergleich stellt sich die Lage in Hessen allerdings recht gut dar, denn andere Länder weisen höhere Defizite je Einwohner auf. Dieses Bild bestätigt auch eine Betrachtung der Kreditfinanzierungsquoten (vgl. Tabelle 2). Diese Quote gibt Aufschluss darüber, in welchem Ausmaß die Ausgaben eines Landes nicht durch laufende Einnahmen gedeckt sondern mit Krediten finanziert werden. Auch hier lässt sich ablesen, dass die hessische Finanzsituation im Ländervergleich durchaus positiv gesehen werden kann.

Tabelle 1:
Finanzierungssalden der Länder je Einwohner^a
- in Euro -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	-184	-171	-136	-49	-3	-40	-130	-235	-225	-189	-193	-93	128	142	-103
Bayern	56	-198	-93	-22	28	251	-25	-136	-204	-93	-93	3	227	254	-65
Brandenburg	-590	-384	-360	-305	-266	-200	-318	-558	-366	-306	-208	-145	65	71	-107
Hessen	-252	-172	-214	-126	-89	-48	-234	-356	-362	-253	-170	-59	-117	-146	-440
Mecklenburg-Vorpommern	-385	-420	-244	-258	-179	-131	-275	-342	-478	-385	-150	17	185	189	143
Niedersachsen	-262	-193	-238	-181	-127	-121	-357	-441	-425	-255	-293	-96	-37	-30	-290
Nordrhein-Westfalen	-159	-220	-288	-179	-114	-130	-296	-326	-339	-345	-236	-157	-110	0	-291
Rheinland-Pfalz	-147	-233	-298	-238	-180	-120	-302	-312	-381	-284	-280	-204	-81	-132	-412
Saarland	185	227	168	226	111	49	-176	-330	-441	-377	-733	-640	-406	-409	-829
Sachsen	-227	-145	-140	23	53	47	-115	-70	-111	-71	89	266	482	311	-47
Sachsen-Anhalt	-459	-361	-576	-390	-270	-249	-396	-444	-410	-318	-320	-246	79	64	-164
Schleswig-Holstein	-339	-324	-300	-212	-107	-139	-309	-332	-419	-340	-485	-310	-116	-103	-367
Thüringen	-329	-398	-375	-372	-335	-282	-424	-296	-370	-411	-298	-141	63	128	-130
Berlin	-1 688	-1 339	-461	-978	-948	-730	-1 083	-1 152	-1 105	-900	-440	-349	23	9	-383
Bremen	-35	-30	-140	-126	-127	-198	-674	-1 092	-1 202	-1 435	-1 614	-1 155	-901	-706	-1 390
Hamburg	-859	-1 059	-974	-677	-450	-408	-630	-831	-932	-752	-454	-152	168	102	-457

^a Nominaler Finanzierungssaldo korrigiert um Darlehen an öffentliche und andere Bereiche, Erwerb oder Veräußerung von Beteiligungen, Schuldentilgung/-aufnahme an den öffentlichen Bereich, periodengerechte Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 2:
Kreditfinanzierungsquoten^a der Länder
- in % -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	5,3	4,6	5,3	3,6	1,7	2,4	6,4	5,6	7,6	6,6	5,2	4,1	3,5	-0,4	-0,7
Bayern	-1,2	5,1	4,2	2,6	-0,6	-1,1	0,1	2,8	3,5	2,6	5,8	0,5	-1,0	-2,0	11,0
Brandenburg	16,3	10,7	14,2	6,3	6,6	5,3	9,9	11,6	12,1	10,1	5,8	4,1	2,3	-8,3	-6,8
Hessen	8,4	6,2	7,8	5,0	3,1	3,1	6,0	10,3	8,7	8,1	6,5	4,0	2,2	-5,2	2,9
Mecklenburg-Vorpommern	14,4	12,9	10,6	8,6	6,4	5,3	7,3	6,0	13,9	12,9	3,4	-0,4	-3,3	-10,0	-8,0
Niedersachsen	8,5	8,3	8,7	7,8	5,5	7,8	10,6	11,5	12,9	12,8	9,4	7,3	0,8	-0,7	6,0
Nordrhein-Westfalen	7,6	7,5	10,0	6,6	5,9	8,7	8,7	11,6	12,9	13,9	13,7	6,7	4,0	-2,9	7,3
Rheinland-Pfalz	8,7	10,0	11,6	8,9	8,5	7,6	7,6	10,8	12,2	10,8	8,3	7,1	5,7	0,3	5,5
Saarland	-5,3	-6,2	-4,6	-7,0	-3,7	0,4	4,8	6,9	12,1	11,7	23,4	20,1	13,5	4,2	18,3
Sachsen	7,0	5,4	4,9	2,9	1,3	1,3	4,6	1,4	3,1	2,5	0,4	-0,1	0,0	-0,3	-1,0
Sachsen-Anhalt	15,6	11,0	14,6	9,7	8,4	6,9	10,3	13,2	6,3	13,7	9,2	6,3	-0,4	-0,4	1,2
Schleswig-Holstein	8,6	8,7	9,4	9,3	6,5	6,5	8,9	12,6	14,8	10,3	16,7	11,4	6,3	1,6	7,0
Thüringen	8,9	10,7	10,1	9,2	9,6	7,9	10,8	5,9	6,8	10,9	10,7	6,1	1,0	-3,4	0,8
Berlin	13,2	11,5	12,3	11,9	10,6	9,4	22,2	26,6	18,7	22,1	16,2	8,5	-12,0	-2,1	13,7
Bremen	-0,6	1,3	-0,1	-3,5	-1,9	1,5	7,9	14,3	15,8	21,6	27,0	19,7	17,2	10,7	19,6
Hamburg	7,3	9,4	7,2	8,4	8,4	8,4	5,9	9,9	9,7	5,1	7,1	6,3	0,1	-7,3	-0,9

^a Verhältnis von Nettokreditaufnahme zu den (um bestimmte Finanztransaktionen) bereinigten Ausgaben.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Die Haushaltsentwicklung vergangener Haushaltsperioden bedingt mehr oder weniger den aktuellen Schuldenstand. Im Jahr 2009 beliefen sich die Kreditmarktschulden je Einwohner in Hessen auf rund 5.500 Euro (vgl. Tabelle 3). Wie zuvor, lässt der Ländervergleich eine positive Einschätzung der Haushaltslage in Hessen zu.

Tabelle 3:
Schuldenstand je Einwohner^a nach Ländern
- in Euro -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	2 343	2 492	2 587	2 697	2 733	2 812	3 020	3 140	3 341	3 508	3 686	3 825	3 881	3 879	5 249
Bayern	1 237	1 190	1 350	1 472	1 530	1 500	1 463	1 470	1 547	1 634	1 705	1 849	1 821	1 766	2 206
Brandenburg	3 247	3 852	4 230	4 509	4 616	4 922	5 208	5 666	6 314	6 382	6 606	6 713	6 799	6 774	6 930
Hessen	3 045	3 124	3 425	3 533	3 516	3 561	3 771	4 079	4 460	4 700	4 961	4 830	4 935	5 034	5 513
Mecklenburg-Vorpommern	2 184	2 754	3 282	3 704	3 961	4 202	4 618	4 958	5 466	5 959	6 292	6 315	5 973	5 929	5 979
Niedersachsen	3 696	3 885	4 072	4 208	4 244	4 307	4 645	5 020	5 426	5 844	5 982	6 105	6 197	6 307	6 477
Nordrhein-Westfalen	3 458	3 642	3 892	4 083	4 159	4 259	4 613	4 898	5 269	5 671	6 031	6 258	6 334	6 322	6 822
Rheinland-Pfalz	3 513	3 802	4 059	4 297	4 444	4 552	4 847	5 148	5 457	5 726	6 070	6 471	6 624	6 697	7 080
Saarland	6 402	6 321	6 108	5 933	5 930	5 731	5 763	6 136	6 559	6 961	7 694	8 346	8 792	9 185	10 330
Sachsen	1 630	1 881	2 048	2 180	2 197	2 267	2 316	2 446	2 617	2 745	2 821	2 720	2 613	2 279	1 649
Sachsen-Anhalt	2 665	3 512	3 961	4 410	4 800	5 156	5 559	6 112	6 572	7 174	7 744	7 860	8 272	8 262	8 368
Schleswig-Holstein	4 753	4 966	5 188	5 320	5 429	5 567	5 775	6 132	6 593	6 934	7 391	7 684	7 770	7 889	8 983
Thüringen	2 393	2 882	3 317	3 731	4 122	4 462	4 789	5 070	5 487	5 947	6 419	6 804	6 827	6 725	6 959
Berlin	6 208	7 182	7 872	8 617	9 285	9 885	11 329	13 169	14 367	15 904	16 917	17 352	16 623	16 341	17 140
Bremen	12 679	12 550	12 819	12 660	12 110	12 883	13 469	14 518	16 004	17 003	18 552	20 148	21 564	23 076	24 256
Hamburg	7 823	8 378	8 568	8 773	9 202	9 721	10 241	10 526	11 171	11 726	12 166	12 355	12 272	12 203	13 429

^a Kreditmarktschulden im weiten Sinn je Einwohner.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Letztlich zeigt auch die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote ein ähnliches Bild (vgl. Tabelle 4). Diese Quote gibt Aufschluss darüber, welcher Teil der laufenden Steuereinnahmen bereits durch die in der Vergangenheit begründete Staatsverschuldung und die damit einhergehenden Zinsverpflichtungen gebunden sind und der Finanzpolitik somit für eine aktive Entscheidung nicht mehr zur Verfügung stehen. Wieder stellt sich die Entwicklung der hessischen Landesfinanzen im Vergleich zu den anderen Bundesländern überdurchschnittlich gut dar.

Tabelle 4:
Zins-Steuer-Quoten^a der Länder
- in % -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	8,0	7,7	8,1	7,8	7,1	6,9	7,1	7,7	8,3	8,3	8,7	9,2	7,2	6,6	6,3
Bayern	4,3	3,9	4,3	4,3	4,1	3,8	3,7	3,7	4,1	3,9	4,0	3,8	3,1	2,8	2,8
Brandenburg	10,1	12,1	14,3	15,1	15,3	15,1	17,3	18,4	19,5	21,0	19,3	17,9	16,4	14,6	13,4
Hessen	9,9	9,3	9,8	9,8	8,9	8,3	8,7	9,3	9,8	10,1	10,4	9,1	7,6	7,8	8,7
Mecklenburg-Vorpommern	6,6	8,9	11,2	12,2	12,8	13,2	15,1	15,5	15,9	16,1	15,6	14,3	13,1	11,9	11,9
Niedersachsen	13,5	14,1	15,0	14,5	14,6	13,9	16,2	16,0	16,4	16,7	15,6	13,9	12,2	11,7	12,0
Nordrhein-Westfalen	11,6	11,7	12,1	11,7	11,6	11,4	12,5	13,1	13,6	13,4	12,9	12,4	11,6	11,4	11,6
Rheinland-Pfalz	13,0	13,6	14,9	14,3	14,1	14,3	15,5	15,0	15,7	14,8	14,7	13,3	12,7	13,0	13,1
Saarland	28,0	26,5	27,4	24,9	22,4	20,6	20,9	20,3	19,5	20,2	20,3	19,9	18,6	18,5	20,1
Sachsen	4,8	6,4	7,4	7,4	7,2	6,9	7,9	7,8	8,0	7,7	7,9	6,8	5,9	5,2	4,6
Sachsen-Anhalt	9,3	10,2	12,5	13,3	12,7	14,4	16,6	18,2	20,3	19,8	20,4	19,5	17,9	18,6	16,9
Schleswig-Holstein	16,8	17,3	18,1	17,9	17,4	17,3	17,6	17,2	16,7	17,9	16,5	15,6	14,8	14,1	15,7
Thüringen	7,0	9,2	11,3	11,9	12,6	12,4	15,3	15,5	15,8	16,7	17,1	16,4	14,5	13,5	13,5
Berlin	13,5	17,7	21,2	21,5	22,2	22,5	26,0	27,0	28,4	29,2	29,2	26,2	24,2	22,0	22,8
Bremen	31,8	33,3	26,7	32,3	29,6	30,6	31,7	29,1	24,7	25,5	27,0	24,9	25,6	26,6	27,9
Hamburg	15,2	15,4	15,8	14,6	13,3	12,8	14,1	15,1	14,3	12,9	12,7	10,8	11,4	11,0	11,7

^a Relation von Zinsausgaben zu Steuereinnahmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Die betrachteten Kennziffern, die auch der Stabilitätsrat zur Beurteilung der Haushaltslage, heranzieht, zeichnen im Ländervergleich ein vergleichsweise positives Bild der hessischen Staatsfinanzen. Dennoch war der hessische Landeshaushalt seit 1995 in jedem Jahr defizitär und die Schulden je Einwohner dürften sich zurzeit auf etwa 6.000 Euro belaufen. Zwar kann anhand des nominalen Finanzierungssaldos nur eine sehr eingeschränkte Beurteilung der öffentlichen Finanzen vorgenommen werden, denn er schwankt mit der Konjunktur. Allerdings wird hier ein Zeitraum von 15 Jahren betrachtet und damit mehrere Konjunkturzyklen. Auch ohne eine weitergehende Analyse und Strukturbereinigung lässt dieser Befund nur eine Schlussfolgerung zu: an einer Konsolidierung der Staatsfinanzen kann – auch in Hessen – kein Weg vorbeigehen, insbesondere wenn die demographische Entwicklung berücksichtigt wird.

IV. Konsolidierung – aber wie?

Institutioneller Rahmen

Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte folgt nicht nur konjunkturellen Schwankungen oder punktuellen Ereignissen. Sie ist immer auch das Spiegelbild der institutionellen Rahmenbedingungen unter denen die Politik Einnahme- und Ausgabeentscheidungen trifft. Bis zur laufenden Haushaltsperiode galt für den Bund eine in Art. 115 GG formulierte Verschuldungsregel, die die zulässige Verschuldungsgrenze anhand der Investitionen bemaß. Für die Länder waren ähnliche Regelungen in ihren Verfassungen oder teilweise in ihren Haushaltsordnungen festgelegt. Die bis heute gültige verfassungsrechtliche Regelung in Hessen (Art. 141 HV) erlaubt Kreditaufnahmen bei einem außerordentlichen Bedarf und zumeist nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken. Darüber hinaus sind außerplanmäßige kreditfinanzierte Ausgaben im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich. Die Höhe der aufgenommenen Kredite wird in der Landeshaushaltsordnung in Anlehnung an die bis dahin gültigen Formulierungen zur Kreditaufnahme des Bundes durch die Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen begrenzt.

Diese Regelungen lehnen sich an die sogenannte „golden rule“ an, die besagt, dass ein Staat in Höhe seines kumulierten Kapitalstocks verschuldet sein darf. Auf die Budgetperiode bezogen bedeutet dies, dass die Neuverschuldung des Staates der Summe seiner Nettoinvestitionen entsprechen darf. Diese Regel trägt der Tatsache Rechnung, dass auch zukünftige Generationen von den Erträgen einer Investition profitieren und über eine Kreditfinanzierung an deren Kosten beteiligt werden können. Allerdings bezogen sich die haushaltspolitischen Regelungen in Deutschland nicht auf die Nettoinvestitionen – also die um den Werteverzehr der Periode verminderten investiven Ausgaben. Die Grundlage der Regelungen waren vielmehr die Bruttoinvestitionen des Staates. Damit war der Verschuldungsrahmen per se zu hoch angesetzt. Vor allem aber wurde die Verschuldungsobergrenze häufig unter Verweis auf eine Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts umgangen, denn in diesem Fall waren Ausnahmen zulässig. Selbst wenn – Jahre später und häufig in einer anderen Legislaturperiode – die Verfassungsgerichte urteilten, dass eine solche Notlage nicht bestanden habe, zog dies keinerlei Konsequenzen nach sich – auch weil die politisch Verantwortlichen oft schon lange aus ihren Ämtern ausgeschieden waren. Alles in allem waren die institutionellen Regelungen in der Vergangenheit nicht geeignet, die Verschuldung der öffentlichen Hand wirksam zu begrenzen.

Konsolidierungsstrategien: diskretionäre Maßnahmen oder regelgebundene Finanzpolitik?

Wenn die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unabwendbar ist, stellt sich die Frage, welche Strategie am ehesten von Erfolg gekrönt sein dürfte. Prinzipiell sind sowohl

diskretionäre Entscheidungen als auch eine regelgebundene Finanzpolitik denkbar. Gegen eine Strategie, die auf diskretionäre Entscheidungen setzt, spricht eine Vielzahl von Gründen. Teilt man die Auffassung, dass das laufende Budgetdefizit über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein sollte, so zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass dies in der Regel nicht erreicht wurde. Vor allem der Versuch einer nachfrageorientierten Finanzpolitik in den siebziger Jahren war mit einem Anschwellen der Budgetdefizite verbunden.⁵ Zudem orientieren sich diskretionäre Maßnahmen im Allgemeinen an kurzfristigen Zielen. Einer langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik steht dieses Verhalten tendenziell entgegen. Auch das Vorhandensein politischer Zyklen ist für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen bedeutend und kann eine Konsolidierung erschweren (Buti, van den Noord 2004). Eine fiskalpolitische Regel kann den genannten Problemen und Konsolidierungshemmnissen entgegenwirken. Bei ihrer Festlegung geht es darum, eine angemessene Finanzpolitik über eine mittlere oder besser noch lange Frist zu gewährleisten.

Das Problem fiskalpolitischer Regeln liegt darin, dass sie im Vergleich zu geldpolitischen oder auf Wechselkurse bezogenen Regeln, dazu tendieren, heterogener und komplexer zu sein; eine „gute“ Regel sollte daher bestimmten Anforderungen genügen (Kopits, Symansky 1998). Sie muss vor allem klar definiert sein, um den Spielraum für Interpretationen und Manipulationen möglichst gering zu halten. Sie sollte zudem transparent und einfach sein, damit die Öffentlichkeit das Finanzgebaren des Staates kontrollieren und bewerten kann. Gleichzeitig muss sie aber genügend Flexibilität aufweisen, um die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu behindern und es muss vermieden werden, dass das Regelwerk in eine prozyklische Finanzpolitik mündet. Das Regelwerk muss darüber hinaus sowohl in sich als auch gegenüber anderen Politikbereichen konsistent sein. Es sollte unter Berücksichtigung seines ökonomischen Umfelds ausgestaltet sein und die Zielvorgaben müssen derart festgelegt werden, dass die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger den Grad der Zielerreichung tatsächlich zu verantworten haben. Neben einer konsistenten Regelausgestaltung ist darauf zu achten, dass Raum und Anreiz für strukturelle Reformen geboten werden. Außerdem sollte eine fiskalische Regel immer im Hinblick auf ihr eigentliches Ziel, die Nachhaltigkeit, angemessen sein. Eine fiskalische Regel, die „gut“ formuliert ist und den Anforderungen genügt, kann einen deutlichen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen leisten.

⁵ Bei dieser Politik sollen Nachfrageschwankungen im Konjunkturzyklus ausgeglichen werden. Dazu sollen in konjunkturell schlechten Zeiten zusätzliche staatliche Ausgaben getätigt werden; in konjunkturell guten Zeiten werden hingegen entsprechende Einsparungen notwendig. Während die Ausgabenprogramme durchgeführt wurden, erfolgten die Einsparungen bei wieder besserer wirtschaftlicher Lage zumeist nicht. Die Folge waren zunehmende Staatsquoten, hohe Budgetdefizite und steigende Schuldenstandsquoten.

Die Schuldenbremse

Die Politik hat sich dazu entschlossen, den finanzpolitischen Herausforderungen mithilfe einer neuen institutionellen Regelung zu begegnen. Nach der Schuldenbremse darf der Bundeshaushalt ab dem Jahr 2016 nur noch ein strukturelles Defizit aufweisen, das einen Wert von 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet. Die Länder sollen ab dem Jahr 2020 ihren Haushalt strukturell ausgeglichen haben. Die Regel ist auf das strukturelle Defizit ausgerichtet; dies ist eine angemessene Zielgröße, wenn eine nachhaltige Finanzpolitik gewährleistet werden soll. Auch ist die Regel flexibel, denn die Differenzierung des Defizits in seine konjunkturelle und seine strukturelle Komponente trägt der Tatsache Rechnung, dass bestimmte Einnahme- und Ausgabepositionen des Staates konjunkturbedingt stark schwanken. In Abschwungphasen entstehen Fehlbeträge, in Aufschwungphasen bilden sich hingegen Überschüsse. Solche Salden sind nicht nur nicht problematisch sondern gewollt: Sie federn die konjunkturelle Entwicklung ab und gleichen sich über einen Konjunkturzyklus tendenziell aus. Dahingegen sind strukturelle Defizite permanenter Natur, weil das Niveau der Ausgaben dem der Einnahmen nicht angemessen ist. Diese Fehlbeträge kumulieren sich im Zeitablauf und gefährden mittel- bis langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates und nur sie gilt es zu vermeiden.

Eine Zerlegung der Haushaltssalden von Bund und Ländern in ihre konjunkturellen und strukturellen Komponenten ist damit essentiell für das Konzept der Schuldenbremse. Hierbei ist allerdings ein methodisch anspruchsvolles Vorgehen erforderlich. Grundlegend für die Zerlegung ist die Ermittlung der zyklischen Position der Wirtschaft, also einer Größe, die empirisch nicht beobachtbar ist und die daher geschätzt werden muss. Die Wissenschaft hat hierzu eine Vielzahl empirischer Verfahren, die theoretisch mehr oder weniger gut fundiert sind. Diese Verfahren sind im Allgemeinen weder einfach noch transparent. Zudem führen sie zu recht unterschiedlichen, häufig sogar gegensätzlichen Einschätzungen. Darüber hinaus wurden die genannten Verfahren im Hinblick auf den Gesamtstaat entwickelt, so dass eine Adaption auf die Ebene eines Gliedstaates erfolgen muss. Auch ist dies keineswegs ein triviales Problem, denn die Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität kann in einzelnen Bundesländern voneinander abweichen und diese Abweichungen können sowohl konjunktureller als auch struktureller Natur sein. Einfachheit ist bei einem solchen Verfahren nur schwer umzusetzen und die Öffentlichkeit kann die Ergebnisse nur sehr bedingt nachvollziehen. Letztlich besteht ein Trade-off zwischen der Forderung nach Flexibilität und der nach Transparenz.

IV. Exkurs: Methodische Anmerkungen

Der an methodischen Einzelheiten weniger interessierte Leser kann diesen Exkurs überspringen.

Zur Bestimmung des Produktionspotentials

Um die konjunkturelle Situation der Wirtschaft zu bestimmen, wird die Produktionslücke herangezogen. Sie ist als $(Y-Y^*)/Y^*$ definiert, wobei Y^* das Produktionspotential – bzw. das Bruttoinlandsprodukt bei Normalauslastung der zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren – und Y das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt darstellt. Zur Bestimmung des Produktionspotentials kommen verschiedene Verfahren in Betracht (Schumacher 2002; Weyerstraß 2001), die zu nicht einheitlichen Ergebnissen führen; so kommen unterschiedliche Institutionen, die solche Schätzungen vornehmen, zu deutlich anderen, teilweise sogar gegensätzlichen Aussagen.

Zum einen kann eine durch ökonomische Theorien fundierte Vorgehensweise gewählt werden. Bei einem solchen (multivariaten) Ansatz wird das Produktionspotential anhand einer Produktionsfunktion bestimmt (Scheufele 2008) und die zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital werden berücksichtigt, um die langfristigen Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft abzubilden. Während dabei der vorhandene Kapitalstock in der Regel mit dem potentiellen gleichgesetzt wird,⁶ müssen für den Faktor Arbeit das potentielle Arbeitsvolumen geschätzt und eine Rate für den technischen Fortschritt unterstellt werden. Da diese Größen nicht direkt beobachtet werden können, ist ihre Berechnung mit Unsicherheit behaftet. Verschiedene Annahmen über die Entwicklung des potentiellen Arbeitsvolumens und des technischen Fortschritts beeinflussen wiederum die Größe des berechneten Potentials.

Zum anderen können (univariate) Filterverfahren verwendet werden, mit denen Zeitreihen in Trend- und Zykluskomponenten aufgespalten werden, ohne dass dabei ökonomische Zusammenhänge modelliert werden müssen (z.B. Hodrick-Prescott Filter). Dabei hat nicht nur das gewählte Filterverfahren sondern auch die Wahl bestimmter Parameter Einfluss auf die berechnete Trendkomponente, so dass die Einschätzung der konjunkturellen Lage nicht immer eindeutig ist. Das ist vor allem am aktuellen Rand ein Problem, da Filterverfahren hier recht sensitiv sind und bereits der Einbezug eines weiteren amtlichen Datenwertes zu grundlegenden Änderungen der Einschätzungen führen kann. Vorteilhaft an solchen Verfahren ist jedoch ihre relative Einfachheit und Transparenz (Sachverständigenrat 2007).

Während bereits auf gesamtsstaatlicher Ebene methodische Unterschiede in der Berechnung des Produktionspotentials zu unterschiedlichen Beurteilungen der konjunkturellen Lage

⁶ Auch diese Annahme ist nicht unproblematisch.

führen können, sind bei der länderspezifischen Analyse weitere Herausforderungen zu berücksichtigen. So sind relevante Daten teilweise zwar auf nationaler Ebene vorhanden, jedoch nicht bzw. nur eingeschränkt auf Länderebene. Auch werden die Daten von den statistischen Landesämtern nur für Jahreszeiträume und nicht in vierteljährlicher Abgrenzung vorgelegt und zudem wird erst spät, im April/Mai, über das vorausgegangene Kalenderjahr berichtet. Andere Daten, beispielsweise zum Kapitaleinsatz, weisen eine noch längere Verzögerung auf. Zudem sind erst ab dem Jahr 1995 Daten über den Kapitaleinsatz für jedes Bundesland vorhanden. Damit ist schon aufgrund der Datenverfügbarkeit eine Schätzung des Produktionspotentials anhand einer Produktionsfunktion auf Länderebene nur sehr limitiert möglich. Hinzu kommt auch, dass bei diesem Verfahren die Transparenz im politischen Prozess deutlich eingeschränkt ist.

Univariate Filterverfahren stellen zwar die geringeren Anforderungen bei der Potentialschätzung und dürften auch am wenigsten durch die Limitierungen bei der Datenlage beeinträchtigt werden. Zudem zeichnen sie sich durch ein höheres Maß an Transparenz und Einfachheit aus als die multivariaten Verfahren. Allerdings sollte grundsätzlich darauf geachtet werden, dass die Schätzungen des Produktionspotentials für den Gesamtstaat und seine Gliedstaaten konsistent miteinander verzahnt werden können. Der Bund hat sich bereits festgelegt, dass er in Anlehnung an das Verfahren der EU-Kommission das Produktionspotential bestimmen wird, also unter Rückgriff auf eine Produktionsfunktion. Eigene Trendschätzungen auf Länderebene können unter diesen Umständen eine konsistente Verzahnung nicht per se gewährleisten.

Eine praktikable Vorgehensweise kann nunmehr darin bestehen, das auf Bundesebene ermittelte Produktionspotential auf die einzelnen Länder zu verteilen. Als Gewicht böten sich die Bruttowertschöpfungsanteile der Länder an. Da diese ebenfalls von konjunkturellen und strukturellen Faktoren bestimmt werden, könnte es sinnvoll sein, einen Durchschnitt über mehrere Jahre heranzuziehen. Ein mögliches Problem dieses Verfahrens bestünde darin, dass Verschiebungen in der relativen Gewichtung der Potentiale einzelner Länder möglicherweise nicht richtig erfasst werden. Kurzfristige Verschiebungen in den Bruttowertschöpfungsanteilen treten beispielsweise dann auf, wenn ein Auf- oder Abschwung durch den Außenhandel getrieben ist, die exportierenden Branchen, und mit ihnen die entsprechenden Wertschöpfungsanteile, aber sehr unterschiedlich über die Länder verteilt sind. Verschiebungen hingegen, denen ein mittel- bis langfristiger Trend, beispielsweise der demographische Wandel, zugrunde liegt, ließen sich zumindest näherungsweise einfangen. Hier könnte der Zeittrend für die Berechnung der Gewichtungsfaktoren im Folgejahr jeweils fortgeschrieben und in der Summe auf eins normiert werden. Alles in allem ist dieses Verfahren etwas transparenter als eine länderspezifische Schätzung des Produktionspotentials sein, allerdings sind auch hier viele Setzungen erforderlich.

Zur Bestimmung der strukturellen Budgetkomponente

Ist in einem ersten Schritt das Produktionspotential bestimmt, muss in einem zweiten Schritt der Budgetsaldo zyklisch bereinigt werden. Auch hier kann unterschiedlich vorgegangen werden. Grundsätzlich können wieder zwei Verfahrensweisen unterschieden werden, eine aggregierte und eine disaggregierte Vorgehensweise.

Bei einem *aggregierten Verfahren* wird die Elastizität der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben direkt in Bezug auf die Entwicklung des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Aus der Reaktion der einzelnen Budgetpositionen bestimmt sich dann die Budgetelastizität insgesamt. Mit ihrer Hilfe und der zuvor geschätzten Produktionslücke wird abschließend die konjunkturelle Komponente des Budgetsaldos bestimmt. Der Bund wird für die Elastizitäten der Einnahme- und Ausgabekategorien auf eine Berechnung der OECD zurückgreifen (Girourard, André 2005). Diese schätzt in regelmäßigen Abständen für ihre Mitgliedsländer die Reaktion der Haushaltssalden auf die konjunkturelle Entwicklung für den Gesamtstaat. Hierbei werden für die Einkommensteuern der privaten Haushalte, die Steuern der Unternehmen, die indirekten Steuern, die Einnahmen aus Sozialbeiträgen sowie für die Staatsausgaben Teilelastizitäten berechnet.

Wird hingegen ein *disaggregierter Ansatz* gewählt, so erfolgt die Berechnung der Aufkommenselastizitäten einzelner Budgetpositionen in Bezug zu deren gesamtwirtschaftlicher Bemessungsgrundlage. Für die Bemessungsgrundlagen wird – zumeist mithilfe eines Filters – wiederum berechnet, wie weit sie von ihrer trendmäßigen Entwicklung abweichen. Mittels dieser Abweichung und der Aufkommenselastizität wird dann die konjunkturelle Komponente einzelner Budgetgrößen bestimmt. Beispielsweise hängen die Lohnsteuereinnahmen des Bundes und der Länder von der Bruttolohn- und -gehaltsumme ab. Diese wiederum dürfte zeitlich nachlaufend von der Konjunktur veranlasst sein.

Der Vorteil eines disaggregierten Ansatzes ist darin zu sehen, dass andere Faktoren zusätzlich betrachtet werden können. So können die Konjunktüreinflüsse differenzierter erfasst werden als bei dem aggregierten Vorgehen. Das Verfahren lässt zu, dass die Bemessungsgrundlage der Budgetgröße und die Wirtschaft selbst sich nicht synchron entwickeln und letztlich die konjunkturelle Schwankung der Bemessungsgrundlage jene der Budgetgröße bestimmt. Auch ist es bei diesem Ansatz möglich, Lag-Strukturen, Rechtsänderungen oder (transitorische) Sonderfaktoren einzubeziehen. Disaggregierte Ansätze werden in Deutschland z.B. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Deutschen Bundesbank verwendet (Sachverständigenrat 2007, Deutsche Bundesbank 2005).

Bei einem disaggregierten Vorgehen dürfte allerdings die eingeschränkte Verfügbarkeit regionaler Daten limitativ wirken. Eine hohe Konjunkturreagibilität kann beispielsweise bei den Einkommen- und Gewinnsteuern vermutet werden. Deren Bemessungsgrundlagen

können mithilfe verschiedener Einkommensgrößen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen annähernd abgebildet werden. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder ist die Einkommensseite allerdings nur sehr unvollständig erfasst; wo eine Bemessungsgrundlage nicht identifiziert werden kann, müsste dann wieder ersatzweise auf das Bruttoinlandsprodukt zurückgegriffen werden. Dieses Verfahren hat zudem den Nachteil, dass eine detaillierte Kenntnis einzelner Finanzströme und -zusammenhänge notwendig ist. Damit bieten sich hier einige Freiheitsgrade, die die Transparenz des Verfahrens im politischen Prozess beeinträchtigen könnten.

V. Ein praktikabler Vorschlag zur Bestimmung der strukturellen Haushaltskomponente

Eine Festlegung zur Konjunkturbereinigung der Länderhaushalte ist für das Gelingen der Schuldenbremse unabdingbar; nicht zuletzt, weil der strukturelle Finanzierungssaldo nicht nur die Zielgröße der Schuldengrenze, sondern auch eine geeignete Kennziffer zur Beurteilung der aktuellen Finanzpolitik darstellt. Aus diesem Grund wird hier ein Ansatz vorgestellt, mit dem diese Berechnungen durchgeführt werden können. Die Verfahrensweise ist dabei so einfach wie möglich gehalten, um eine praktikable Lösung zu bieten.

Es wird davon ausgegangen, dass die Länder sich dem Verfahren des Bundes grundsätzlich anschließen werden.⁷ In diesem Fall muss das für Deutschland insgesamt ermittelte Produktionspotential auf die einzelnen Länder „verteilt“ werden. Somit stellt sich die Frage, anhand welcher Bezugsgröße dies erfolgen kann. Im Folgenden wird die – mit Hilfe des Produktionspotentials für Deutschland insgesamt ermittelte – Veränderung der Produktionslücke eines Jahres anhand des Anteils des Landes an der Bruttowertschöpfung verteilt. Es ergibt sich der Teil der Produktionslücke, der auf das jeweilige Bundesland entfällt.

Mit Hilfe der Produktionslücke auf Landesebene wird anschließend der strukturelle Finanzierungssaldo bestimmt. Der Bund wird auf den Ansatz der EU-Kommission zurückgreifen, also ein aggregiertes Verfahren wählen. Bei einem solchen Verfahren wird die Konjunkturreagibilität einzelner Budgetpositionen direkt in Bezug auf die Entwicklung des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Diese Teilelastizitäten kumulieren sich schließlich zur Budgetelastizität. Mit ihr und der zuvor geschätzten Produktionslücke lassen sich der konjunkturelle und damit auch der strukturelle Teil des Finanzierungssaldos bestimmen.

⁷ Dann wäre gewährleistet, dass die Potentialschätzungen von Bund und Ländern wie auch EU miteinander kompatibel sind. Alternativ könnte für jedes Land eine Trendschätzung vorgenommen werden. Ein solches Vorgehen wäre einfacher. Aber es wäre keineswegs in jedem Fall gewährleistet, dass das für Deutschland insgesamt geschätzte Potential mit den Trendschätzungen der 16 Länder konsistent wäre.

Der Bund wird für die Elastizitäten der Einnahme- und Ausgabekategorien wie oben festgestellt auf eine Berechnung der OECD zurückgreifen. Diese schätzt die Teilelastizitäten bestimmter Einnahmen und der Ausgaben und fasst diese zu einer Budgetelastizität zusammen. Da die Länderhaushalte von der stark konjunkturabhängigen Finanzentwicklung der Sozialkassen nicht tangiert werden, und auch die Ausgaben der Länder nicht eigentlich konjunkturabhängig sind, werden für die weiteren Berechnungen deren Einflüsse auf die gesamtstaatliche Haushaltselastizität vernachlässigt.⁸ Für die Schätzung der strukturellen Finanzierungssalden auf Länderebene werden lediglich die Teilelastizitäten für die Einkommensteuern der privaten Haushalte, die Steuern der Unternehmen sowie die indirekten Steuern herangezogen und zu einer Budgetelastizität kumuliert. Alles in allem ergibt sich damit eine weit geringere Konjunkturabhängigkeit als auf Bundesebene.

Da die Einnahmestrukturen in den Länderhaushalten trotz der egalisierenden Wirkung des Länderfinanzausgleichs sehr unterschiedlich sind, wird die Reagibilität der Haushalte für jedes Land einzeln berechnet.⁹ Für die Bundesergänzungszuweisungen und andere Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wird hierbei die Elastizität der indirekten Steuern unterstellt.¹⁰

Die strukturellen Finanzierungssalden (vgl. Tabelle 5) zeigen eindeutig, dass die Finanzpolitik in den vergangenen fünfzehn Jahren auf Landesebene nicht nachhaltig war und die Länderhaushalte waren im Allgemeinen strukturell unterfinanziert. Dies gilt auch für den hessischen Landeshaushalt. Obwohl die Kennzahlen hier auf eine relativ solide Finanzpolitik hingedeutet hatten, war der Haushalt in jedem einzelnen Jahr strukturell defizitär. Diese Entwicklung hätte nicht in Einklang mit der Schuldenbremse gestanden und die Politik hätte Maßnahmen ergreifen müssen, die strukturellen Defizite auf null zurückzuführen.

⁸ Zwar werden in einer wirtschaftlichen Schwächephase wegbrechende Steuereinnahmen Länder dazu veranlassen, generell einen restriktiven Ausgabenkurs einzuschlagen. Hierbei handelt es sich aber nicht um „automatische“ Reaktionen auf die Wirtschaftsentwicklung; einer solchen Entwicklung ist immer eine diskretionäre Entscheidung vorgelagert.

⁹ Eine Alternative könnte darin bestehen, die Budgetelastizitäten auf die Grundgesamtheit aller Länderhaushalte zu beziehen (vgl. RWI, 2010). Allerdings würden so die Unterschiede der einzelnen Länder – und diese sind trotz des Ausgleichsmechanismus des Länderfinanzausgleichs groß – vernachlässigt.

¹⁰ Diese Vorgehensweise kann auch damit begründet werden, dass ein großer Teil der Transfervolumina über den Umsatzsteuervorgangsausgleich erfolgt.

Tabelle 5:
Strukturelle Finanzierungssalden der Länder je Einwohner
- in Euro -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Baden-Württemberg	-190	-165	-131	-49	-6	-69	-151	-229	-190	-154	-154	-92	100	111	-21
Bayern	49	-191	-86	-22	24	213	-52	-127	-160	-47	-42	5	191	213	57
Brandenburg	-590	-384	-359	-305	-266	-202	-319	-558	-364	-304	-206	-145	63	69	-101
Hessen	-256	-168	-211	-126	-92	-69	-249	-352	-337	-229	-144	-58	-136	-166	-368
Mecklenburg-Vorpommern	-385	-419	-244	-258	-180	-132	-275	-342	-477	-384	-149	17	184	188	146
Niedersachsen	-264	-190	-235	-181	-129	-134	-366	-438	-411	-241	-276	-95	-49	-43	-255
Nordrhein-Westfalen	-168	-210	-281	-179	-120	-174	-326	-316	-291	-296	-181	-155	-148	-41	-185
Rheinland-Pfalz	-148	-232	-297	-238	-181	-126	-306	-311	-374	-277	-272	-203	-87	-139	-396
Saarland	185	227	169	226	111	48	-177	-329	-439	-375	-730	-640	-408	-411	-824
Sachsen	-228	-144	-140	23	53	44	-117	-69	-108	-68	93	267	479	307	-38
Sachsen-Anhalt	-460	-360	-576	-390	-271	-250	-397	-444	-409	-316	-318	-246	78	62	-159
Schleswig-Holstein	-340	-323	-299	-212	-107	-144	-312	-331	-413	-335	-479	-310	-120	-107	-354
Thüringen	-329	-398	-375	-372	-336	-283	-425	-296	-368	-409	-295	-141	61	127	-125
Berlin	-1 689	-1 338	-461	-978	-948	-733	-1 085	-1 152	-1 102	-897	-437	-349	21	7	-375
Bremen	-35	-30	-140	-126	-127	-199	-675	-1 091	-1 200	-1 433	-1 613	-1 154	-902	-707	-1 386
Hamburg	-860	-1 058	-973	-677	-451	-416	-636	-829	-922	-743	-444	-151	162	95	-436

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist immer mit restriktiven Impulsen für die wirtschaftliche Entwicklung verbunden. Damit stellt sich die Frage, ob es einen Zeitpunkt gibt, indem diese Kosten möglichst niedrig sind. Der Untersuchungszeitraum umfasst auch die Jahre nach 2001, in der das Wirtschaftswachstum in Deutschland weit hinter der entsprechenden Entwicklung in anderen europäischen Ländern zurückblieb. Am Ende des Untersuchungszeitraums schlugen sich die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise in den öffentlichen Haushalten nieder. Beide Male wäre eine restriktive Finanzpolitik schmerzhaft gewesen. In der Wirtschafts- und Finanzkrise waren sogar expansive Impulse angemessen. Bis zum Jahr 2020, in dem nach den Anforderungen der Schuldenbremse die Länderhaushalte strukturell ausgeglichen sein müssen, dürfte noch die eine oder andere Periode ein geringeres Wirtschaftswachstum aufweisen. Daher spricht vieles dafür, so schnell wie möglich in den Konsolidierungskurs einzusteigen, denn zurzeit sagen nahezu alle Konjunkturprognosen ein überdurchschnittliches Wachstum vorher.

VI. Konsolidierungspotentiale

Die Implementierung einer fiskalischen Regel enthebt die Politik nicht von der Entscheidung, wie konsolidiert werden soll. Letztlich können sowohl die Einnahmen erhöht als auch die Ausgaben reduziert werden.

Konsolidierung über Steuereinnahmen

Generell wird von wissenschaftlicher Seite häufig eine Konsolidierung über die Ausgaben-
seite als die überlegenere Strategie gesehen. Dies liegt zum einen darin, dass die
Einnahmen des Staates zu einem überwiegenden Teil durch Steuern erbracht werden und
die Erhebung von Steuern in der Regel mit einem Wohlfahrtsverlust einhergeht.¹¹ Daraus
lässt sich schlussfolgern, dass die Steuerquote tendenziell niedrig sein sollte.

Wird die Belastung der Wirtschaft mit Steuern und Abgaben betrachtet, zeigt sich, dass die
umfangreichen Reformen seit Beginn des Jahrtausends dazu geführt haben, dass die
Steuerquote in Deutschland im Jahr 2008 im europäischen Vergleich im unteren Drittel lag.
Wird berücksichtigt, dass in den Jahren 2009 und 2010 im Rahmen der Konjunkturpakete
in Deutschland steuersenkende Maßnahmen in Kraft traten und dass jene Länder die an den
Finanzmärkten unter Druck geraten sind, steuererhöhende Maßnahmen beschließen
mussten, so dürfte sich die relative Position Deutschlands in Bezug auf die Steuerquote
noch weiter verbessert haben. Bereits im kommenden Jahr beabsichtigt der Bund allerdings
zur Konsolidierung auf Steuererhöhungen zurückzugreifen (bspw. Brennelementesteuer,
Luftverkehrsabgabe). Auch wenn die Steuereinnahmen der Länder durch diese Maßnahmen
nicht betroffen sind, so erhöht sich doch die gesamtdeutsche Steuerquote. Außerdem liegt
in Deutschland zwar die Steuerquote im unteren Drittel. Für die Abgabenquote gilt dies
jedoch nicht. Im Jahr 2008 lag Deutschland hier im oberen Mittelfeld. Im kommenden Jahr
dürften der gesetzliche Beitragssatz zur Krankenversicherung um 0,6 Prozentpunkte und
der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 0,2 Prozentpunkte steigen. Die Abga-
benquote nimmt damit deutlich zu und der Spielraum für Einnahmesteigerungen ist auch
aus diesem Grund sehr gering. Alles in allem spricht auch dies für eine Konsolidierung über
die Ausgabenseite.

Bezogen auf die Länderhaushalte, kommt noch ein sehr pragmatischer Grund hinzu, der für
eine ausgabenseitige Konsolidierung spricht. Ein Land allein hat in Deutschland nur einen
beschränkten Einfluss auf das Steuerrecht, denn die Gesetzgebungshoheit obliegt dem
Bund. Seit September 2006 haben die Länder zwar die Möglichkeit den Steuersatz der

¹¹ Werden Steuern erhoben, so führt dies zu einem Wohlfahrtsverlust, wenn aufgrund der Steuer Anbieter
eines Gutes (auch Freizeit) und Nachfrager eines Gutes (auch Arbeitgeber) unterschiedlichen Preisen
gegenüberstehen und ihre Preiselastizitäten ungleich Null sind. Diese Marktstörung führt im Vergleich zu
einem steuerlosen Zustand dazu, dass eine geringere Menge des Gutes im Gleichgewicht nachgefragt wird.
Der hiermit verbundene Verlust wird durch die Steuereinnahme des Staates nicht ausgeglichen. Aus
diesem Grund sollte die Steuerquote so niedrig wie möglich sein.

Grunderwerbsteuer, der bundeseinheitlich bei 3,5% der Bemessungsgrenze liegt, anzuheben, wovon auch bereits einige Länder Gebrauch gemacht haben.¹² Eine solche Steuererhöhung bietet allerdings nur ein recht geringes Potential an zusätzlichen Steuereinnahmen. Zudem können auch standortpolitische Maßnahmen nur sehr begrenzt die Steuereinnahmen eines Landes erhöhen, denn diese hängen nur sehr bedingt von der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Zwar knüpft das Steueraufkommen vor Ort hier an, allerdings ist das Umverteilungsvolumen im Zuge des Umsatzsteuervorwegausgleichs sowie des sich anschließenden (horizontalen und vertikalen) Finanzausgleichs groß. Die Transferschemata führen dazu, dass die Steuereinnahmen je Einwohner in den Länderhaushalten stark nivelliert werden. Damit ist der Spielraum auf der Einnahmenseite nach wie vor gering. Wird von einer Änderung der Steuerverteilung zwischen den Ebenen abgesehen, kann eine strukturelle Haushaltskonsolidierung letztlich nur über die Ausgabenseite erfolgen.

Mögliche Entlastung durch einen Altschuldenfonds?

Häufig wird angeregt, die Konsolidierung der Länderhaushalte zu erleichtern, in dem allen Ländern die gleichen Startchancen eingeräumt werden. Dies soll erreicht werden, indem die Länder von ihren Altschulden entlastet werden und somit auch von Zins- und Tilgungsverpflichtungen. Tatsächlich weisen die Länder mit den höchsten nominalen und strukturellen Defiziten auch den höchsten Schuldenstand und so auch die größte Belastung des laufenden Haushalts durch Schuldendienstverpflichtungen auf. Ihnen würde die notwendige Konsolidierung durch die Errichtung eines Altschuldenfonds mithin deutlich erleichtert.

Die Errichtung eines Altschuldenfonds hätte aber zur Folge, dass jene Länder, die in der Vergangenheit ein besonders hohes Maß an Verschuldung aufgebaut haben, stärker entlastet würden, als solche Länder, die bereits vor längerer Zeit ihre Haushaltspolitik umgestellt haben. Eine solche Lösung könnte die Erwartungen der Länder dahingehend beeinflussen, dass auch zukünftig eine Übernahme von Schulden durch den Bund als wahrscheinlich angesehen wird. Dann hätten die Länder aber keinen Anreiz die Anforderungen der Schuldenbremse zu erfüllen, denn es ergäben sich keine Konsequenzen. Zudem dürfte es politisch schwierig sein, den Bürgern zu erklären, warum die Länder, die mittels Kreditfinanzierung in der Vergangenheit ein größeres Leistungsangebot an öffentlichen Gütern bereitstellen konnten als jene Länder, die auf einen Ausgleich ihrer Haushalte bedacht waren, nunmehr für diese Politik belohnt werden.

Vor allem aber kann die Errichtung eines Altschuldenfonds nicht als Garantie dafür gesehen werden, dass die Länder beim Abbau ihrer strukturellen Defizite erfolgreich sein

¹² Berlin, Hamburg und Sachsen-Anhalt haben den Steuersatz auf 4,5% erhöht, Niedersachsen denkt über eine solche Anhebung nach und Brandenburg plant eine Anhebung auf 5%.

werden. Nur wenn die Länder ihre laufenden Ausgaben den Anforderungen der Haushaltskonsolidierung anpassen, ist ihre Finanzpolitik mittel- und langfristig tragfähig.

Konsolidierung über die Ausgabenseite

Vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen spricht viel für eine Konsolidierung über die Ausgabenseite. Auch hier haben die Länder allerdings keine volle Handlungsfreiheit, denn ein Teil der Landesausgaben begründet sich in bundeseinheitlichen Rechtsvorschriften und Gesetzen. Hier ist beispielsweise an bundesgesetzliche Sozialleistungen oder an Regionalisierungsmittel zu denken. Hinzu kommen feste Ausgabengrößen aufgrund landesrechtlicher Festlegungen beispielsweise im Bereich der Vorsorge. Diese Ausgaben sind unveränderlich und können letztlich nicht unter die durchschnittlichen Ausgaben der Ländergesamtheit gesenkt werden. Daneben gibt es Ausgaben, die zwar in der Verfügungsgewalt eines Landes stehen, die aber nur sehr bedingt der Höhe nach beeinflussbar sind. Hier ist an die Zuweisungen an die Kommunen nach dem Finanzausgleichsgesetz zu denken oder auch an Ausgaben für Schulen.

Handlungsfreiheit besteht nur bei den „restlichen“ Ausgaben. Hierzu zählen die Bereiche: Ausgaben für politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung, Allgemeine Hochschulen und berufliche Schulen, Hochschulen, Förderung von Schülern, Studenten, etc., Sonstiges Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen, Kultureinrichtungen und -förderung, Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeausgaben, Wiedergutmachung, Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung, Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen ohne land- und forstwirtschaftliche Unternehmen, Allgemeine Finanzwirtschaft sowie für Finanzierungsvorgänge.

Eine erfolgreiche Konsolidierungsstrategie muss in diesen Bereichen ansetzen. Dem sollte allerdings eine detaillierte Analyse vorausgeschaltet sein. So dürfen mittel- und langfristige Überlegungen nicht vernachlässigt werden und Standortüberlegungen sind zu berücksichtigen. Beispielsweise wird eine Beschneidung der Ausgaben für Bildung und Hochschulen mittel- bis langfristig negative Auswirkungen auf den Standort Deutschland haben. Auch auf der Ebene eines Bundeslandes sind aber negative Effekte zu erwarten, denn in der Regel profitiert die Region um einen Hochschulstandort von solchen Ausgaben deutlich, auch weil sich häufig junge und innovative Unternehmen hier ansiedeln.

Bei der Analyse der Konsolidierungspotentiale auf der Ausgabenseite sollte zudem die absehbare demographische Entwicklung einbezogen werden. Die Länder werden ihr Leistungsangebot der Änderung der Ausgabenstruktur anpassen müssen. So werden nicht nur die impliziten Schulden immer drückender und es fallen zusätzliche Ausgaben an, beispielsweise wird wohl eine Erhöhung der Ausgaben in dem Bereich Gesundheit unumgänglich sein. Es gibt aber auch eine demographische Rendite, denn es gibt Ausgabepositionen, bei denen nur noch geringere Ansätze notwendig sind, so für Schüler. Eine ausgewogene Strategie kann sowohl den Staatszielen Rechnung tragen als auch neue Prioritäten setzen.

Wird die Forderung nach einer ausgabenseitigen Konsolidierung erhoben, so kommt häufig die Befürchtung auf, dass die politische Handlungsfähigkeit damit deutlich eingeschränkt wird. Eine solche Einschränkung lässt sich vor allem in der Übergangszeit, also während der Rückführung des strukturellen Defizits, kaum vermeiden. Ist das Ausgabenniveau allerdings zurückgeführt und den zur Verfügung stehenden Einnahmen angemessen, gilt dies nur noch bedingt. Zwar wird auch dann die Politik daran gehindert eine strukturelle Verschuldung aufzubauen. Allerdings hat eine geringere Neuverschuldung schließlich auch geringere Zinsausgaben und Tilgungsverpflichtungen zur Folge. Dadurch werden in der mittleren und längeren Frist neue Handlungsspielräume erschlossen.

Ausblick

Alles in allem geht an einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kein Weg vorbei – auch weil in naher Zukunft die demographische Entwicklung die öffentlichen Kassen zusätzlich belasten wird. Damit liegt die Frage auf der Hand, auf welche Weise eine Konsolidierung am ehesten erfolgreich vorangetrieben werden kann. Vieles spricht für eine regelgebundene Finanzpolitik und die Implementierung der Schuldenbremse ist ein richtiger Schritt.

Literaturverzeichnis

- Deutsche Bundesbank: Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, 3/2006.
- Buti, M., van den Noord, P.: Fiscal Policy in EMU: Rules, discretion and political incentives, European Economy, No. 206, 2004.
- Deuverden, Kristina van, Freye Sabine: Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage, in: Wirtschaft im Wandel, 9/2010, S. 438-447.
- Girourard, Nathalie; André, Christophe: Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, in: OECD Economics Department Working Papers 434, 2005.
- Kopits, G., Symansky, S.: Fiscal Policy Rules, International Monetary Fund, Washington, 1998.
- RWI: Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen, 2010.
- Sachverständigenrat: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Mainz, 2007.
- Scheufele, Rolf: Das makroökonomische Modell des IWH: Eine angebotsseitige Betrachtung. IWH-Diskussionspapier 9/2008.
- Schumacher, Christian: Alternative Schätzansätze für das Produktionspotenzial im Euroraum, Dissertation, Baden-Baden, 2002.
- Stein, Ulrike: Zur Entwicklung der Sparquoten der privaten Haushalte – eine Auswertung von Haushaltsdaten des SOEP, SOEPapers on Multidisciplinary Panel Data Research, diw Berlin, 2009.
- Weyerstrass, K.: Methoden der Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und der Produktionslücke. IWH-Diskussionspapiere 142/2001.

Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup

Hannover, im Oktober 2010

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

heinz.bontrup@t-online.de

An den

Hessischen Landtag

z.Hd. Herrn J. Schlaf

Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Betr.:

Anhörung zum 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), Drucksache 18/2732

Allgemeine Vorbemerkungen:

I.

Der zur schriftlichen Anhörung erstellte umfängliche und gemeinsame Fragenkatalog der Fraktionen der CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke wird im Folgenden nicht aus juristischer, sondern ausschließlich aus *ökonomischer Sicht* beantwortet. Deshalb nehme ich nur zu den unter Punkt 1. aufgeworfenen Sachverhalten bzw. „Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse“ Stellung. Dabei kann wegen des Umfangs der Fragestellungen und der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit nicht auf alle Fragen im Einzelnen eingegangen werden.

II.

Im Hinblick auf Staatsverschuldung sollte *allgemein* folgendes beachtet werden: „Staatsverschuldung ist nicht in erster Linie das Ergebnis einer ‘falschen Politik’, sondern einer ‘falschen Ökonomie’. Sie wuchs im Prozeß der ökonomischen Entwicklung, die alle in der Logik

des Kapitals angelegten Widersprüche zur Entfaltung brachte. In der Staatsverschuldung entladen sich diese Widersprüche und werden durch sie mühselig abgemildert. (...) Die Staatsverschuldung zeigt an, daß in der Ökonomie Kräfte vorherrschen, die nicht beherrscht werden können und die den Staatskredit als Puffer brauchen.“¹

Wie in der Vergangenheit, so ist deshalb auch in Zukunft die Staatsverschuldung das Spiegelbild für eine *nicht krisenfrei* verlaufende private kapitalistische Marktwirtschaft. Im Jahr 1936 formulierte der große britische Ökonom Sir John Maynard Keynes (1883-1946) es so: „Die hervorstechenden Fehler der Wirtschaftsgesellschaft, in der wir leben, sind ihr versagen, für Vollbeschäftigung zu sorgen, und ihre willkürliche und ungerechte Verteilung des Reichtums und der Einkommen.“² Damit hier eine potenzielle und immanent auftretende kapitalistische Krise aber nicht entartet, muss der *Staat* mit kreditfinanzierten Ausgabenprogrammen und die Notenbank mit einer expansiven Geldpolitik den *konjunkturellen Abschwung* auffangen und ein Abgleiten in eine womöglich tiefe Stagnation bzw. Depression mit verheerenden Folgen verhindern. Die private profitorientierte Konkurrenzwirtschaft ist mit ihren angeblichen „Selbstheilungskräften des Marktes“ auf Grund vielfältiger „*Rationalitätsfallen*“ bzw. einem „*Konkurrenz-Paradoxon*“ nicht zur Krisenauflösung in der Lage. „Die einzelwirtschaftliche Rationalität, d.h. das, was der Einzelne mit seinem Handeln beabsichtigt, und die gesamtwirtschaftliche Rationalität, d.h. das, was sich für die Gesamtheit als Ergebnis einstellt, fallen auseinander.“³ Die Überwindung der „Fallen“ gelingt nur dem *Staat* durch ein vulgärkeynesianisches deficit-spending, wie einmal mehr in der gerade ablaufenden schweren weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich geworden ist.

Aber nicht nur zyklische (konjunkturelle) Schwankungen bzw. Krisen sind ein Systemproblem.⁴ Das kapitalistische System produziert auch eine *überzyklische (strukturelle/chronische)*

¹ Vgl. Roth, R., Das Kartenhaus. Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt a.M. 1998, 155ff.

² Keynes, J. M., The General Theory of Employment Interest and Money, London 1936, in deutscher Übersetzung von Fritz Waeger, verbessert und um eine Erläuterung des Aufbaus ergänzt von Jürgen Kromphardt und Stephanie Schneider, 11. Aufl., Berlin 2009, S. 314.

³ Bofinger, P., Wir sind besser, als wir glauben. Wohlstand für alle, 3. Aufl., München 2005, S. 108.

⁴ Vgl. Bontrup, H.-J., Keynes wollte den Kapitalismus retten. Zum 60. Todestag von Sir John Maynard Keynes. Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2006.

Arbeitslosigkeit.⁵ Allein die gesamtfiskalischen Kosten der seit 35 Jahren in Deutschland vorliegenden Massenarbeitslosigkeit liegen dabei jährlich bei rund 70 Mrd. EUR und haben massiv zum Anstieg der Staatsverschuldung beigetragen. Das aber weder konjunkturelle noch strukturelle Arbeitslosigkeit mit einer wie auch immer gearteten neoliberalen „Markttheologie“ bekämpft werden kann, ist eigentlich mit der von Keynes bereits in den 1930er Jahren formulierten und heute hinlänglich empirisch verifizierten Theorie einer kapitalistisch endogen bedingten Wachstumsabschwächung, mit seiner *langfristigen Stagnationshypothese*, aufgezeigt worden.⁶ Hierauf hat Norbert Reuter mit seiner Habilitationsschrift⁷ dankenswerterweise noch einmal aufmerksam gemacht – was aber offensichtlich vom „Politikbetrieb“ nicht bemerkt worden ist.

Im Stadium eines hoch entwickelten Kapitalismus, von Keynes als „*goldenes Zeitalter*“ bezeichnet, kommt es im Vergleich zum Investitionsvolumen zu einem höheren Sparniveau ($S > I$). In Folge eines hohen *Sättigungsgrades auf den Märkten* gehen der Konsum und die Investitionen immer mehr zurück. Die private Ersparnis steigt. Die Wirtschaftspolitik muss jetzt, wie Keynes ausdrücklich betont, dem Sparen entgegenwirken, sonst droht *langfristige (strukturelle) Arbeitslosigkeit* zumal gleichzeitig der *technologische Fortschritt* immer mehr voranschreitet und den Faktor Arbeit durch Kapital substituiert. „Es wird notwendig sein,

⁵ An der sich heute zu allem Überfluss auch noch die *öffentlichen Arbeitgeber* mit massiven *Personalentlassungen im Staatssektor* beteiligen. Der „Wirtschaftsweise“ Peter Bofinger schreibt dazu: „In der öffentlichen Diskussion herrscht der Eindruck, dass es bei uns viel zu viele Beamte und öffentliche Arbeiter und Angestellte gibt, die deshalb den ganzen Tag kaum etwas Vernünftiges zu tun haben. Ein Blick auf die Entwicklung des Personalstandes von Bund, Ländern und Gemeinden zeigt jedoch, dass sich dort in den beiden letzten Jahrzehnten eine Menge verändert hat. Von 1991 bis 2007 sind 1,8 Millionen Vollzeitarbeitsplätze im öffentlichen Dienst gestrichen worden. Das entspricht einem Personalabbau von 42 Prozent; bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist sogar jeder zweite Arbeitsplatz entfallen. Die zusätzlichen rund 250.000 Teilzeitjobs sind hierfür nur ein sehr kleiner Ausgleich. Selbst wenn der öffentliche Dienst im Jahr 1991 deutlich überbesetzt gewesen sein mag, nach dieser Schrumpfkur dürften die größten Ineffizienzen beseitigt worden sein. Dass der deutsche Staat in dieser Hinsicht kein grundlegendes Problem aufweist, zeigt sich auch im Benchmarking mit anderen Ländern. Die öffentlichen Personalausgaben belaufen sich in Deutschland im Jahr 2008 auf 6,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Kein anderes vergleichbares Land gibt so wenig Geld für sein Personal im öffentlichen Dienst aus.“ Bofinger, P., *Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen*, Berlin 2009, S. 157f.

⁶ Die endogene Wachstumsabschwächung und damit einhergehende strukturelle Arbeitslosigkeit kann man aber nicht mit einem Vulgarkeynesianismus, mit einer antizyklischen Konjunkturhydraulik, über kreditfinanzierte Konjunkturprogramme bekämpfen. Deshalb hielt Keynes zum *langfristigen Systemerhalt* auch eine ganz andere Wirtschaftspolitik für dringend notwendig, die mit den jetzt kurzfristig aufgetretenen „Wendehals-Keynesianern“ (Karl Georg Zinn) nur wenig gemein hat.

⁷ Vgl. Reuter, N., *Ökonomik der „Langen Frist“*. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften, Marburg 2000.

sinnvollen Konsum zu fördern, Sparen zu missbilligen – und einen Teil des unerwünschten Überangebots durch vermehrte Freizeit zu absorbieren, mehr Urlaub (welch ein wunderbar angenehmer Weg ist, Geld loszuwerden) und *kürzere Arbeitszeiten*.“⁸

Aber nicht nur dies ist im Hinblick auf das keynessche Gesamtwerk zu erwähnen, sondern auch seine Forderung nach einer „*Sozialisierung der Investitionen*“ durch mehr öffentliche Güter und insbesondere die Forderung von Keynes nach einer spürbaren *Umverteilung von oben nach unten* zur Erhöhung der Konsumneigung. Dazu forderte er nicht nur eine *produktivitätsorientierte Reallohnpolitik*, sondern auch „eine *Steuerpolitik*, die dem Staat mehr Einnahmen verschafft und die niedrigen Einkommen aufbessert. Dies alles sollte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen; belastet werden sollten dagegen die *Gewinneinkommen*. Ausgangspunkt ist die statistisch vielfach belegte Überlegung, dass je höher das Einkommen ist, umso weniger für den Konsum ausgegeben wird. Die hohen Einkommen sind jedoch im allgemeinen Gewinneinkommen, während die niedrigen Einkommen Lohneinkommen sind. Die Konsumausgaben hängen also von der richtigen Verteilung des Volkseinkommens in Gewinn und Lohn ab. Deshalb muss nach Keynes der Staat, einen leitenden Einfluss auf den ‚Hang zum Verbrauch durch ein *System der Besteuerung* ausüben.‘ Dies ist die Basis für den *Links-keynesianismus* – und für die älteren Programme der sozialdemokratischen Parteien. Mit der Einkommensverteilung stellt Keynes die *Machtverhältnisse* in der kapitalistischen Gesellschaft in Frage“⁹ – wofür er übrigens schon damals, aber fälschlicherweise insbesondere von rechts-konservativen Parteien und dem Unternehmerlager, „sozialistischer Umtriebe“ bezichtigt wurde.

III.

Zur Beurteilung von Stand und Zunahme der Staatsverschuldung in einer Volkswirtschaft sind immer nur *relative und keine absoluten Größen* entscheidend. Für eine „nachhaltige Finanzpolitik“ gilt dabei eine konstante staatliche Schuldenstandsquote (D/Y). Diese determi-

⁸ Keynes, J. M., zitiert bei Reuter, N., Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität, 2. Aufl., Marburg 2007, S. 162.

⁹ Schui, H., Was ist Ursache der Krise?, in: Becher, J., Ebert, W., Marquardt, J., (Hrsg.), Es geht nur anders! Denkanstöße für politische Alternativen, Köln 2009, S. 204f.

niert in Abhängigkeit von der nominalen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (g) die staatliche Defizitquote (S/Y) bzw. die Netto-Neuverschuldung.

$$S/Y = -g (D/Y)$$

Bei einer angenommenen nominalen Wachstumsrate von $g = 5$ Prozent und einer zu stabilisierenden Schuldenquote von $(D/Y) = 60$ Prozent des Bruttoinlandsprodukts, ergibt sich eine Defizitquote (S/Y) von 3 Prozent. Aus dieser Gesetzmäßigkeit folgt nach Evsey Domar¹⁰ zwingend, dass die zulässige Defizitquote immer nur in Abhängigkeit von der Wachstumsrate und der zu stabilisierenden Schuldenstandsquote, nie aber allgemeingültig formuliert werden kann. Solange demnach die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts gleich oder größer dem Wachstum der öffentlichen Netto-Neuverschuldung ist, bleibt die entscheidende relative Schuldenstandsquote unverändert oder sinkt sogar, obwohl die absolute Verschuldung zunimmt.

Weder für Deutschland insgesamt, noch für Hessen wurden aber in der Vergangenheit die Bedingungen für eine zumindest *konstante Schuldenstandsquote* erfüllt. Die Wachstumsraten der Wirtschaft waren in Relation zu den Wachstumsraten der jeweiligen Verschuldungen zu schwach bzw. die Verschuldung war größer als das Wirtschaftswachstum.¹¹ So stieg über alle Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) seit 1970 die Schuldenstandsquote von unter 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf heute fast 70 Prozent. Auch die Netto-Neuverschuldung zeigt seit 1970 nur in vier Jahren (1989, 2000, 2007 und 2008) einen positiven Wert, d.h. einen gesamtstaatlichen Überschuss.

¹⁰ Vgl. Domar, E. D., The burden of debt and National Income, in: American Economic Review, No. 34/1944.

¹¹ „Vergleicht man die Entwicklung der Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden/Gv. (jeweils einschließlich ihrer Extrahaushalte) in den letzten zehn Jahren, das heißt von 2000 bis 2009, wird einerseits deutlich, dass das Schuldenniveau des Bundes stets deutlich über dem der Länder und dem der Gemeinden lag. Weiterhin wird auch ersichtlich, dass beim *Bund* die Schulden in den letzten zehn Jahren absolut (+279 Mrd. EUR) am meisten zugenommen haben. Dies entspricht einem Anstieg um 36 Prozent. Die *Länder* hatten absolut zwar nur einen Schuldenanstieg um 189 Mrd. EUR zu verbuchen, dies war allerdings gleichbedeutend mit einer relativen Erhöhung um 56 Prozent. Weniger stark angewachsen ist hingegen der Schuldenstand auf *kommunaler Ebene*: Er lag im Vergleich zum 31. Dezember 2000 am Jahresende 2009 um insgesamt 16 Mrd. EUR bzw. 16 Prozent höher.“ Gauss, L./Scharfe, S., Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2009 im Zeichen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/2010, S. 757f.

Neben der allgemeinen Schuldenstandsquote und der Netto-Neuverschuldung spielen innerhalb der Staatsschulden die *Zinszahlungen* für die aufgenommenen Kredite eine wesentliche Rolle. Sie haben einen *Opportunitäts- und Umverteilungscharakter*, weil die Zinsen der Politik für investive und konsumtive Staatsausgaben nicht mehr zur Verfügung stehen und somit der politische Handlungsspielraum eingeengt wird und die Zinsen an vermögende Kreditgeber gezahlt und entweder aus Steuern und/oder Staatsverschuldung bezahlt werden (Umverteilung). Der staatliche (politische) Spielraum wird dabei zunehmend restringiert, wenn der Wachstumstrend des Bruttoinlandsprodukts unter dem Zinssatztrend bleibt.¹² Im Ergebnis steigt dann die relative Zinslast, die *Zins-Lastquote*.¹³ „Die Entwicklung des Primärhaushaltes zeigt, dass seit Beginn der achtziger Jahre die gesamte Neuverschuldung und ein geringer Teil der Steuern und Abgaben für Zinszahlungen verwendet werden musste – die Defizite schufen also keine (zusätzlichen) Handlungsspielräume, sondern ermöglichten ausschließlich eine Umverteilung der Ressourcen von heutigen Sparern zu früheren Sparern (Kreditgeber der öffentlichen Haushalte) – die hochgradig identisch sein dürften. Der Staat verschuldet sich also bei denen, denen er Zinszahlungen aus zurückliegender Kreditaufnahme schuldig ist.“¹⁴

Hier wird eine *Umverteilung von unten nach oben* angesprochen, die immer wieder kritisch gegen Staatsverschuldung vorgebracht wird. Schließlich würde sich der Staat bei Vermögenden verschulden und die fälligen Zinsen würden aus dem allgemeinen Steueraufkommen beglichen. Diese Kausalität ist aber im Hinblick auf Staatsverschuldung nicht richtig. Denn: „Zinseinkommen entstehen dadurch, daß einzelne Haushalte in der Lage sind, Ersparnisse zu bilden. Aus der Staatsverschuldung folgt somit kein *Gerechtigkeitsproblem*, das nicht mit Blick auf die vorhandenen *Einkommens- und Vermögensdisparitäten* bereits bestanden hätte. Für den einzelnen Geldvermögensbesitzer ist es letztlich unerheblich, ob er gegenüber dem Staat oder einzelnen Privaten im In- und Ausland eine Gläubigerposition einnimmt: Daß die

¹² Auch hier lässt sich nach Domar eine Nachhaltigkeitsregel formulieren, die den *Primärsaldo* (Differenz von Staatsausgaben und Staateinnahmen nach Abzug der Zinszahlungen) in Abhängigkeit von der zu stabilisierenden Schuldenstandsquote (D/Y) und der Differenz vom Zinssatz auf die Staatsschuld (i) und der Wachstumsrate (g) bestimmt wird: $(S_p/Y) = (i - g) (D/Y)$. Sobald der Zins (i) über die Wachstumsrate (g) steigt, also ein positives Zins-Wachstums-Differenzial entsteht, öffnet sich die Schuldenfalle.

¹³ Will man in einer solchen Situation in Folge einer *steigenden Zins-Lastquote* kein weiteres Ansteigen der Staatsverschuldung hinnehmen, so ist zur Kompensation im *Primärsaldo* ein *Überschuss* notwendig. Vgl. Kromphardt, J., Arbeitslosigkeit und Inflation, Göttingen 1987, S. 170f.

¹⁴ Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik, München 2005, S. 189.

Kreditzeichner sich unter den mannigfachen Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt ‚zufällig‘ für ein Staatspapier entschieden haben, ist nicht kausal für die Zinseinkommen; denn hätte sich der Staat für eine *Steuerfinanzierung* entschieden, so hätten sie eine alternative Anlageform wählen müssen und dafür ebenfalls ein Zinseinkommen bezogen. Das dem Gläubiger zufließende Zinseinkommen ist in jedem Fall von Dritten aufzubringen.“¹⁵

Die Tatsache, dass die Verschuldung des Staates kein zusätzliches Gerechtigkeitsproblem schafft, lässt sich auch unter Rückgriff auf das keynessche Gesamtwerk verdeutlichen. Wie bereits unter II. ausgeführt, kommt es in reifen kapitalistischen Gesellschaften zu einem Übersparen ($S > I$), dass zu einer langfristigen Stagnationskrise mangels renditeträchtiger Anlagemöglichkeiten in der sogenannten Realwirtschaft und zu einer gefährlichen spekulativen Aufblähung der Finanzmärkte führt. Das Sparen ist dabei völlig ungleich verteilt. Mit einem entsprechenden *Steuersystem* könnte nach Keynes die Überersparnis abgeschöpft und in gesellschaftliche Investitionen (öffentliche Güter) überführt werden. Genau das Gegenteil wird aber von der herrschenden Politik seit etwa Mitte der 1970er Jahre unter dem neoliberalen Paradigma praktiziert. Hier steht Privatisierung und Marktradikalität auf allen Märkten (auch auf den Arbeitsmärkten) auf der Agenda. Das Steuersystem wurde benutzt, um die eh schon ungleiche primäre Marktverteilung zwischen Arbeit und Kapital beim Einkommen¹⁶ als auch beim Vermögen¹⁷ durch *Steuersenkungen* noch ungleicher zu machen. So sind nicht zuletzt als Ursache für eine zugenommene Staatsverschuldung auch massive *Steuersenkungen*¹⁸ sowie eine *verfehlte Ausgabenpolitik* im Sinne monopolkapitalistischer Subventionen für Konzerne und nichtreproduktive Rüstungsausgaben zu nennen. Als außerordentliche (deutsche)

¹⁵ Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001, Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln 2001, S. 264.

¹⁶ Vgl. Schäfer, C., Aus der Krise in die Krise? WSI-Verteilungsbericht 2009, in: WSI-Mitteilungen, Heft 12/2009.

¹⁷ Vgl. Frick, J. R./Grabka, M. M., Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht Nr. 4/2009.

¹⁸ Von 2000 bis 2009 ist es durch Steuerrechtsänderungen zu staatlichen Einnahmeausfällen in Höhe von 283,4 Mrd. EUR gekommen. Bis 2013 werden noch Einnahmeausfälle in Höhe von 206,8 Mrd. EUR hinzukommen. Vgl. Eicker-Wolf, K./Truger, A., Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt a. M. 2010.

staatliche Verschuldungsursache ist zudem die *Wiedervereinigung* anzuführen, weil auch hier auf eine weitgehende Steuerfinanzierung des Aufbaus Ost verzichtet wurde.¹⁹

IV.

Bei Schulden, so hat es den Anschein, wird immer vergessen, dass diesen im Verhältnis eins zu eins *Forderungen* (Vermögen bzw. Guthaben) gegenüberstehen. Ohne eine Staatsschuld könnten die *privaten Haushalte* und auch die *Finanzinstitute* nicht annähernd so hohe *Finanzierungsüberschüsse* erzielen, wie dies in Deutschland und auch in anderen Volkswirtschaften der Fall ist. So haben die *privaten Haushalte* allein in Deutschland von 1991 bis 2009 einen Vermögenszuwachs von 1.839,9 Mrd. EUR akkumuliert und auch die *Finanzinstitute* (Banken, Versicherungen) konnten einen positiven Saldo, d.h. einen Vermögenszuwachs in Höhe von 257,6 Mrd. EUR erwirtschaften. Die *nicht finanziellen Unternehmen* („Produktionswirtschaft“ i.w.S.) wiesen dagegen traditionell mit 461,1 Mrd. EUR einen negativen Finanzierungssaldo auf. Außerdem war Ende 2009 das *Ausland* mit 748,7 Mrd. EUR in Deutschland verschuldet. Ohne den *Staat*, der sich von 1991 bis 2009 mit 887,7 Mrd. EUR verschuldet hat,²⁰ hätten die Überschussbereiche im *Inland*, insbesondere die *privaten Haushalte*, keine zinstragende Verwertung ihrer Vermögensbestände bei einem sehr solventen Kreditnehmer, wie dem Staat, gefunden. Es sei denn, die *nicht finanziellen Unternehmen* und das *Ausland* hätten die ausfallende deutsche Staatsverschuldung in Form einer noch höheren Verschuldung kompensiert.

¹⁹ Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, *Deutsche Zweiheit – Oder: Wie viel Unterschied trägt die Einheit? Bilanz der Vereinigungspolitik*, Köln 2010.

²⁰ Zu den Zahlen vergleiche die gesamtwirtschaftliche Vermögens- und Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank. Stand Juli 2010.

Zum Fragenkatalog:

Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?

Diese prognostische Frage kann seriös nicht beantwortet werden. Hier sind zu viele Prämissen zu berücksichtigen. Wie ist in Zukunft der konjunkturelle Verlauf? Wie tief fallen die Krisen aus. Wie verläuft der Wachstums- und Zinssatztrend mit welchem Differential? Welche grundsätzliche Steuerpolitik praktizieren der Bund und das Land Hessen in Zukunft? Gibt es Verteilungsänderungen im horizontalen und vertikalen Finanzausgleich? Wie verändern sich die Ausgaben des Landes Hessen und in welchen Bereichen kommt es zu Anpassungen, mit jeweils unterschiedlichen multiplikativen Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung?

Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?

Solange in Deutschland *Massenarbeitslosigkeit* vorliegt und keine adäquate von oben nach unten *umverteilende Steuerpolitik* betrieben wird, wird weder *ohne* noch *mit* einer Schuldenbremse eine weitere Zunahme der Staatsverschuldung zu vermeiden sein. Kommt die europäische und insbesondere die noch verschärfte deutsche Schuldenbremse²¹ allerdings zur Anwendung, wird es *negative multiplikative Auswirkungen* auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung geben. Am Ende ist die Staatsverschuldung nicht geringer, sondern größer

²¹ Ab 2020 sollen die Haushalte der Bundesländer in „normalen“ Konjunkturzeiten keine Schulden mehr machen dürfen. Für eine Übergangszeit von 2011 bis 2020 plant man die Neuverschuldungen stufenweise zurückzuführen. Die armen Bundesländer erhalten zur Begleichung ihrer Altschulden neun Jahre lang 850 Mio. EUR aus einem Topf von Bund und reichen Ländern. Dem Bund erlaubt man ab 2016 noch eine maximale Neuverschuldung bis 0,35 Prozent bezogen aufs Bruttoinlandsprodukt. Dies wären heute etwa rund 9 Mrd. EUR. Ein solch niedriger Wert wurde in den letzten 18 Jahren seit der Wiedervereinigung in keinem Jahr auch nur annähernd erreicht. Die jahresdurchschnittliche Verschuldung des Bundes lag zwischen 1991 und 2008 bei 29,8 Mrd. EUR und die Verschuldung inklusive der Länder, Gemeinden und Sozialversicherung bei jahresdurchschnittlich 45,4 Mrd. EUR. Die von der Föderalismuskommission II gemachten Vorgaben gelten dabei nicht für jedes einzelne Jahr, sondern für einen Konjunkturzyklus. Im Abschwung dürfen Bund und Länder noch einen Kredit aufnehmen, der aber im nächsten Aufschwung sofort zurückzuzahlen ist. Ausnahmen sind nur noch für Naturkatastrophen und schwere Wirtschaftskrisen, wie beispielsweise in der jetzigen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise vorgesehen.

(„Sparparadoxon“). Dies musste mit seiner „Sparpolitik“ schon leidvoll der ehemalige deutsche Bundesfinanzminister Hans Eichel erfahren.²²

Ist es aus Ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken?

Nein. Selbst wenn man es unvernünftigerweise wollte, würde es nicht funktionieren. Siehe dazu die allgemeine Vorbemerkung unter II. Außerdem ist folgendes zu beachten: Eine *absolute Grenze* der staatlichen Verschuldung lässt sich wissenschaftlich nicht bestimmen. Und auch eine *relative Grenze* ist, wie Domar aufgezeigt hat, von Prämissen abhängig. Dennoch wurden und werden wirtschaftspolitisch *haushaltsrechtliche Grenzen* für die Aufnahme von Staatskrediten definiert. So schrieb in Deutschland Art. 115 Abs. 1 GG (a.F.) eine Obergrenze für die Neu-Verschuldung in Höhe der *Investitionsausgaben* vor. Mit der jetzt ins Grundgesetz festgeschriebenen „*Schuldenbremse*“ wurde diese Regel abgeschafft und quasi durch ein „Null-Defizit“ ersetzt. Auch auf europäischer Ebene verlangen die „*Maastricht-Kriterien*“ Defizit-Obergrenzen in Höhe von 3 Prozent bezogen auf das jährliche Haushaltsdefizit und von 60 Prozent bezogen auf den Schuldenstand jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.²³

Neben fehlenden absoluten Verschuldungsgrenzen kann auch ein *staatliches Verschuldungsoptimum* nur allgemein, aber nicht exakt definiert werden. Sicher ist hier nur, dass ein gesamtwirtschaftliches Verschuldungsoptimum solange unterschritten wird, „wie zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben insgesamt oder in spezieller Form (z.B. durch öffentliche Investitionen)

(a) zu einer besseren *Auslastung des Produktionspotentials* führen,

²² Vgl. Bofinger, P., Wir sind besser, als wir glauben, a.a.O., S. 117ff.

²³ Hier plant die EU-Kommission zukünftig gegen Defizitsünder verschärft vorzugehen. Wird der Schuldenstand von 60 Prozent überschritten, so verlangt die Kommission, dass jährlich 5 Prozent oberhalb der 60 Prozent-Grenze abzubauen sind, sonst drohen Sanktionen in Höhe einer Sicherheitsleistung (Pfand) von 0,2 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes. Werden danach die von der EU-Kommission verlangten Haushaltskürzungen nicht umgesetzt, wird das Pfand in eine Strafe umgewandelt und endgültig einbehalten.

- (b) das volkswirtschaftliche *Produktionspotenzial ausweiten oder verbessern* und
- (c) eine weitere Annäherung an die gewünschte *Verteilung* erwarten lassen.“²⁴

So war es bisher auch richtig und konsequent, dass beim Vorliegen eines *suboptimalen Zustandes* der Wirtschaft, dieser ist bei vorliegender *Massenarbeitslosigkeit* mehr als gegeben, von der Kreditobergrenze (siehe Art. 115 Abs. 1 GG (a.F.)) abgewichen werden konnte, weil eine „*Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*“ gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorlag. Die Suboptimalität, die sich unterhalb ihrer gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten bewegt, wird zukünftig von der „Schuldenbremse“ in fataler Weise ignoriert. Kommt die „Schuldenbremse“ zur Anwendung wird sich die Suboptimalität nicht verringern, sondern sogar kontraproduktiv vergrößern.

Halten Sie einen Verzicht auf die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf die Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?

Ja. Bezüglich der Generationenfrage gilt der alte Grundsatz des Finanzwissenschaftlers Lorenz von Stein: „*Ein Staat ohne Staatsverschuldung tut entweder zu wenig oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.*“²⁵ Außerdem ist Staatsverschuldung kein *intergeneratives Problem*. Schließlich werden nicht nur Schulden, sondern auch in exakt gleicher Höhe entsprechende Vermögen an die nächsten Generationen vererbt. Sie sind auch Nutznießer von heute kreditfinanzierten Investitionen in öffentliche Infrastruktur, ökologische Erneuerungen und Bildung. Die Staatsverschuldung ist das einzige Instrument öffentlicher Finanzierung, das eine fiskalische Beteiligung an den staatlich erzeugten Wohlstandsvorteilen durch künftige Generationen ermöglicht.

²⁴ Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München, Wien 1996, S. 383.

²⁵ Zitiert bei Hickel, R., Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung, in: Diehl, K./Mombert, P., (Hrsg.), Das Staatsschuldenproblem, Frankfurt a. M., Berlin, Wien 1980, S. VI.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen darf?

Keine negativen. Siehe Antwort zuvor. Kommt es aber zur Schuldenbremse, wird es negative Konsequenzen haben. Werden heute Investitionen in Infrastruktur oder Bildung unterlassen, so sind die zukünftigen Lasten für die nachwachsenden Generationen beträchtlich bzw. überproportional hoch.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für den nationalen und internationalen Finanzmarkt, wenn der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf?

Wenn der Staat zukünftig gemäß der „Schuldenbremse“ so gut wie keine neuen Schulden mehr machen darf, und auch die „nicht finanziellen Unternehmen“ ihre Investitionen weitgehend aus eigenen Mitteln, aus dem Cash Flow, finanzieren oder sogar noch Schulden aus Finanzierungsüberschüssen tilgen, dann bleibt den deutschen Sparern für ihre Vermögensanlage bzw. für ihre Finanzierungsüberschüsse nur noch das *Ausland*. Was mit der „Schuldenbremse“ somit konkret bewirkt wird, ist eine *Finanzierung ausländischer Staaten durch inländische Sparer*.²⁶ „Faktisch bedeutet ein Nulldefizit, dass der Staat als Kreditnehmer für die laufende private ‚Überakkumulation‘, die den Kreditbedarf der privaten Wirtschaft für den Binnenmarkt übersteigt, ausfällt. Folglich kann nur der Ausweg über die jährlich hohen *Kapital-exportüberschüsse* die Absorption der Geldersparnisse erreichen. Dies führt bei eskalierenden Exportüberschüssen zu schärferen internationalen Widersprüchen.“²⁷ Die Griechenlandkrise läßt hier grüßen!

²⁶ Vgl. Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten?, Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen , Berlin 2009, S. 196.

²⁷ Mai, K., Nulldefizit und Entschuldung der öffentlichen Haushalte, in: Berliner Debatte Initial, Heft 4/2008, S. 43.

Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelung gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?

Mir ist kein Staat bekannt. Aber selbst wenn es einen solchen Staat geben sollte, sagt dies noch nichts über eine allgemeine Wohlstandsentwicklung in einer solchen Volkswirtschaft aus. Ein ausgeglichener Staatshaushalt sollte kein volkswirtschaftlicher Selbstzweck sein.

Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?

Eindeutig negativ, mit schweren ökonomischen und gesellschaftlichen Verwerfungen. Das Wachstum und die Beschäftigung wären geringer ausgefallen, um die Infrastruktur und Bildung wäre es noch schlechter bestellt und die Armutsquote im Land wäre noch höher.

Wie werden sich nach der vorgeschlagenen Einführung der Kreditbremse die Ausgaben Hessens entwickeln?

Hier verweise ich auf den Kontext der zuvor gemachten Ausführungen. Hochwahrscheinlich werden auf Grund des gesamtwirtschaftlichen „Sparparadoxon“ die Ausgaben steigen.²⁸

Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- bzw. Ausgabenprioritäten setzen?

Der Staat hat mehrere Ziele zu erfüllen: Erstens ist er zur Bereitstellung öffentlicher Güter aber auch meritorischer Güter verpflichtet (Allokationsfunktion). Zweitens muss er die marktbezogene Primärverteilung beim Einkommen und Vermögen durch eine Sekundärverteilung rektifizieren (Distributionsfunktion). Und drittens muss der Staat durch eine Fiskalpolitik die

²⁸ Vgl. Bofinger, P., Wir sind besser, als wir glauben, a.a.O., S. 119ff.

gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung beeinflussen (Stabilisierungsfunktion).

Wäre der vollständige Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits in Hessen ohne Einnahmeerhöhungen realisierbar?

Nein.

Ist die Entwicklung des strukturellen Defizits des hessischen Landeshaushaltes vorwiegend auf die Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben zurückzuführen?

Auf die Entwicklung der Einnahmen, abgeleitet aus einem zu geringem Wirtschaftswachstum und steuerrechtlich bedingten Einnahmeverlusten.

Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?

Es muss in Deutschland zu einer völlig veränderten *Steuerpolitik* kommen. Die wird allerdings vom Bund gemacht. Die Länder haben hier nur beschränkte steuerrechtliche Möglichkeiten. Sie müssen aber über den *Bundesrat* Druck auf die jeweilige Bundesregierung ausüben. Die gewinnträchtigen Unternehmen und die Spitzenverdiener sind im Vergleich zu heute wesentlich höher zu besteuern. Der *Spitzensteuersatz* (Grenzsteuersatz) bei der Einkommensteuer muss ab einem zu *versteuernden Einkommen* von 60.000 Euro auf 48 Prozent angehoben werden. Der *Körperschaftsteuersatz* ist auf 35 Prozent zu erhöhen. Bei Gewinnthesaurierungen, die nachweislich für beschäftigungssichernde Investitionen im Unternehmen verbleiben, können Steuerabschläge gewährt werden. Marktbeherrschende Unternehmen haben dagegen eine zusätzliche „*Monopolsteuer*“ zu entrichten. Das *Ehegattensplitting* muss ab einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 Euro abgeschafft werden. Die zu versteuernden Einkommen unterhalb von 60.000 Euro sind zu entlasten. Die *Abgeltungsteuer für Kapitaleinkünfte* (Zinsen, Mieten/Pachten und Dividenden) ist abzuschaffen und wieder mit den Gesamteinkünften entsprechend zu besteuern. Es kann nicht sein, das Kapitaleinkommen steuer-

rechtlich besser gestellt werden als Arbeitseinkommen. Die völlig ungleich verteilten Vermögenswerte sind durch adäquate *Vermögens- und Erbschaftsteuern* zum Teil der Gesellschaft zurück zu geben. Erben haben für ihre Erbschaft nichts geleistet. *Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung* ist radikal zu bekämpfen. Hier gehen dem Fiskus in Deutschland jährlich allein 100 Mrd. Euro verloren.²⁹ Hinsichtlich der *Sozialabgaben* muss uneingeschränkt zum Prinzip der Solidarität in Form eines „öffentlichen Gutes“ zurückgekehrt werden. Mit Leistungskürzungen und Privatisierungen ist hier Schluss zu machen. Die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen sind in Richtung *Arbeitgeberbeiträge* zu erhöhen und in Richtung Arbeitnehmerbeiträge zu senken. Die Staatsverschuldung kann mit diesen Maßnahmen mittel- und langfristig antizyklisch abgebaut werden.

Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?

Die deutsche gesamtwirtschaftliche Steuerquote (21,9 Prozent) lag 2006 weitaus niedriger als im Durchschnitt der EU15 (28,8 Prozent) und der OECD-Länder (26,8 Prozent). Berücksichtigt man die Steuerstruktur, so fällt auf, dass die Einnahmen aus den Einkommens- und Gewinnsteuern mit 10,8 Prozent – in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt – deutlich unter dem Durchschnitt der übrigen EU15-Länder (13,8 Prozent) wie auch der OECD-Länder (13,0 Prozent) liegen. Bei den Vermögenssteuern und den indirekten Steuern war das Aufkommen im Jahr 2006 relativ zum Bruttoinlandsprodukt ebenfalls geringer als im OECD-Raum und in den EU15-Ländern.³⁰

²⁹ Vgl. Hickel, R., Milliardenverbrechen Steuerhinterziehung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9/2010, S. 57.

³⁰ Vgl. Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten?, a.a.O., S. 173f.

Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?

Bei der Sozialabgabenquote liegt Deutschland (2006) mit einem Wert von 13,7 Prozent weit über dem Durchschnitt der EU15-Länder (11,2 Prozent) und dem der OECD-Länder (9,1 Prozent).³¹ Fast man Steuer- und Sozialabgabenquote zur *staatlichen Abgabenquote* zusammen, so lag Deutschland 2006 mit 35,6 Prozent dennoch deutlich unter dem Durchschnitt der EU15-Länder mit 39,8 Prozent und auch noch etwas unter dem der OECD-Länder mit 35,9 Prozent.

Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten des Landes Hessen, seine Ausgaben und Einnahmen so zu gestalten, um den Anforderungen einer Kreditbremse zu genügen?

Schlecht. Die Einnahmenseite hängt weitgehend von der vom Bund gemachten Steuerpolitik ab. So verbleibt nur eine Anpassung über die Ausgabenseite. Da aber schon heute der Staatssektor in Hessen weitgehend ausgedünnt ist, werden weitere Kürzungen schwerwiegende ökonomische und soziale kontraproduktive Wirkungen haben.

³¹ Vgl. Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten?, a.a.O., S. 171f.

Stellungnahme BUND Landesverband Hessen e.V.

ZUR

Anhörung zum 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), Drucksache 18/2732

Die Frage, ob eine Schuldenbremse in die Hessische Verfassung aufgenommen wird, sollte nach Auffassung des BUND nicht isoliert in der Weise geführt werden, dass dem Land Hessen damit Kredit finanzierte Ausgaben verboten werden.

Vielmehr muss zunächst eine gesellschaftliche Debatte darüber geführt werden, welche Aufgaben der Staat zu erfüllen hat und welche Mittel er dazu braucht.

Erst dann kann seriös ermittelt werden, wo gespart und wie die Einnahmebasis des Staates gestaltet werden muss.

Als Leitlinie muss Politik sich dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet fühlen, um „gute Lebensbedingungen für kommende Generationen“ zu ermöglichen.

Um beurteilen zu können, ob Politik nachhaltig ist, müssen z.B. folgende Fragen beantwortet werden:

Ist die Fixierung auf „Mehr Wirtschaftswachstum“ nachhaltig?

Welche Art von Wirtschaftswachstum ist möglich, ohne dass die natürlichen Ressourcen übernutzt und die Tragkapazität unseres Planeten für Abfälle und Schadstoffe überschritten werden?

Ist der Verzicht auf konkrete Maßnahmen für den Klimaschutz nachhaltig, obwohl in wichtigen Studien, wie z.B. dem Stern-Report klar gezeigt wurde, dass jetzt unterlassener Klimaschutz uns später viel mehr kosten wird?

Sind Bestrebungen zur Privatisierung zentraler Aufgaben der Daseinsvorsorge auf Grund knapper öffentlicher Kassen nachhaltig?

Auch wenn versucht wird, durch eine Schuldenbremse mit Verfassungsrang davon weg zu kommen, zukünftigen Generationen die finanziellen Spielräume drastisch zu beschränken, darf keinesfalls übersehen werden, dass aktuell weitere Krisen die Handlungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen einschränken: Klimawandel, Artensterben, viel zu hoher Flächen- und Ressourcenverbrauch, um nur die augenfälligsten zu nennen.

Nicht außer Acht gelassen werden darf, dass der Schutz der Umwelt ebenfalls Verfassungsrang hat: im GG seit 1994¹ und schon seit 1991 als Staatsziel in der hessischen Landesverfassung.²

¹

(Seit 1994 ist der Umweltschutz als Staatsziel im Grundgesetz (Art. 20a GG) festgeschrieben. Ziel des Umweltrechts ist es, dem Menschen eine Umwelt zu sichern, die es ihm ermöglicht, ein gesundes Leben und ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, die Umweltgüter sowie die Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Eingriffen zu schützen und bereits eingetretene Schäden oder Nachteile aus Umwelteingriffen weitestgehend zu beseitigen

²

(Durch Gesetz vom 20. März 1991 (in Kraft seit 28. März 1991) wurde nach dem Artikel 26 folgender Abschnitt eingefügt: "II a. Staatsziel Umweltschutz Artikel 26a. Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.")

Nötig ist deshalb eine Diskussion darüber wie die Probleme der Schuldenkrise und die Probleme der Ökokrise gleichzeitig gelöst werden können.

Nachhaltigkeit bei den Finanzen, also die Frage wie sich der Schuldenberg der öffentlichen Hand abbauen lässt und wie man ausgeglichene Haushalte schaffen kann, darf nach BUND-Auffassung nicht zu Lasten der Bereitstellung der notwendigen öffentlichen Güter gehen.

Umwelt (wie saubere Luft, sauberes Grundwasser,) und Natur (intakte Landschaften und Gewässer) sind solche öffentlichen Güter und ihr Schutz ist Staatsziel.

Fatal wäre es, wenn bei der Bewältigung der Schuldenkrise, die dringend notwendige Bewältigung der Ökokrise nicht weiter verfolgt oder in der Rangfolge weit nach hinten geschoben würde.

Allein auf Wirtschaftswachstum zu setzen, wird die anstehenden Probleme nicht lösen, sind die genannten Krisen doch trotz Wirtschaftswachstum eingetreten.

Im Hinblick auf die ökologische Krise muss sogar festgestellt werden, dass sie wegen des Wirtschaftswachstums dieses kritische Ausmaß angenommen hat.

Keine Klimaschutzmaßnahme hat so schnell zur Senkung der CO₂-Emissionen beigetragen wie die Wirtschaftskrise. Gegenüber 2008 gingen infolge der Wirtschaftskrise allein die Energie bedingten CO₂-Emissionen in 2009 um 7,7 Prozent zurück. Unter Berücksichtigung der Emissionen aus Industrieprozessen errechnete die Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen sogar ein Minus von fast neun Prozent. Wirtschaftswachstum im herkömmlichen Sinn ist also Teil des Problems und nicht die Lösung.

Vorhandene Schulden reduzieren und neue Schulden vermeiden kann und muss auf zwei Wegen erfolgen: Ausgaben des Staates senken und Einnahmen des Staates erhöhen.

In der öffentlichen Debatte geht es stark um den Teil Ausgaben senken und weniger um den Teil Einnahmen erhöhen. Es besteht die große Gefahr, dass Ausgaben auch in den Bereichen gesenkt werden, die zur Bereitstellung der notwendigen öffentlichen Güter und unter Nachhaltigkeitsaspekten dringend nötig sind.

Der BUND fordert deshalb eine nachhaltige, umweltorientierte Reform der Staatsfinanzen. Steuerpolitik muss den Ressourcenverbrauch belasten, Kosten der Arbeit entlasten und soziale Leistungen sowie Klimaschutz mitfinanzieren. D.h. der Staat muss ausreichende

Einnahmen über Steuern und Abgaben erzielen, um für gute Lebensbedingungen der Menschen sorgen zu können und Natur und Umwelt zu schützen.

Eine Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems ist nicht zuletzt eine Frage der Gerechtigkeit: Atomindustrie, Kohleindustrie, Fluggesellschaften, Autofahrer oder die Landwirtschaft zahlen nicht die tatsächlichen Kosten, die durch ihr Handeln entstehen.

Alle Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte sowie die Regelungen zwischen den diversen Haushaltsebenen (z.B. in Form des Finanzausgleichs) sind danach auszurichten, dass verstärkte Anreize für Umwelt- und Klimaschutz gesetzt werden. Es besteht die dringende Notwendigkeit, den Landeshaushalt danach zu durchforsten, welche Leistungen des Staates wichtig für die Zukunft, dass heißt nachhaltig sind. Diese Leistungen dürfen nicht weg gespart werden.

Die Leistungen des Staates, die jedoch nur der Erhaltung überkommener oder nicht nachhaltiger Strukturen dienen oder die ökologisch schädlich sind, müssen abgebaut werden. An allererster Stelle muss der Abbau von ökologisch schädlichen Subventionen stehen. Beispiele sind die zahlreichen Ausnahmen bei der Energiebesteuerung, das Dienstwagenprivileg, die Entfernungspauschale, oder der Unterschied in der Mineralölsteuer für Benzin und Diesel.

Und die Subventionen, die es im Sinne von Nachhaltigkeit geben soll, müssen verstärkt an Umweltleistungen gekoppelt werden, z.B. die Agrarförderung. Die OECD beurteilt zwei Drittel der weltweiten Agrarförderung als umweltschädlich.

In diesem Zusammenhang muss auch der Behauptung entgegen getreten werden, dass Naturschutzmaßnahmen einzig Kostenfaktoren darstellen und deshalb in Zeiten knapper Kassen Naturschutz nicht finanzierbar ist. Zwei Beispiele für den ökonomischen Wert der Leistungen, die die Natur zur Verfügung stellt:

Der Wert der Bestäubung durch Insekten für unsere Nutzpflanzen wird auf 220 Milliarden Euro geschätzt.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden zwischen 2000 und 2008 durch ein Moorschutzprogramm Wiedervernässungen im Umfang von 30 Quadratkilometern durchgeführt. Der Wert der damit verbundenen Klimagasreduktion beträgt 30 Mio € pro Jahr.

Naturschutz ist Klimaschutz. Natur ist Standortfaktor und Produktionsfaktor. Wir nutzen Natur wirtschaftlich als Grundlage für Entwicklung von Medikamenten, als Grundlage für Ökotourismus und regionale Wirtschaftsentwicklung, zum Schutz gegen Naturkatastrophen, als Basis für Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei. Natur ist wichtiger Standortfaktor wegen der Immobilienwertsteigerung durch stadtnahe Natur.

Natur ist Produktionsfaktor: Ernährung, Baustoffe und Energieversorgung. Das Naturkapital bietet Lebensqualität und schafft Wohlstand. Deshalb sollten alle Anstrengungen unternommen werden, dieses Kapital zu erhalten und nachhaltig, das heißt, nicht zerstörerisch zu nutzen.

In Untersuchungen ist ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von Naturschutz und wirtschaftlicher Nutzung dargestellt ermittelt worden, dass ein globales Schutzprogramm für Land und Wasser mit jährlich 45 Mrd. Dollar einen Nutzen von 5.200 Mrd. Dollar erbringt.

Der Staat hat eine Lenkungs Aufgabe wahrzunehmen zum Wohle und im Interesse der Allgemeinheit. Dafür braucht er die notwendigen finanziellen Mittel.

Der Staat finanziert sich zu mehr als zwei Drittel aus der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben. Steuern auf den Naturverbrauch tragen zu weit weniger als zehn Prozent zu den Staatsfinanzen bei. Die Folge ist, dass Arbeit vielfach zu teuer und Naturverbrauch zu billig ist.

Das heißt, es müssen Steuern erhoben werden, die helfen, Probleme zu lösen und nicht die Probleme verschärfen oder sogar schaffen.

Die Finanzierung des Staates muss auf eine andere Basis gestellt werden. Es sollte das verbilligt werden, was gefördert werden (Arbeit) und das verteuert werden, was reduziert werden soll (Naturverbrauch).

Die Einnahmen des Staates können und sollen über eine Stärkung von Umweltsteuern erhöht werden, d.h. von Steuern auf natürliche Ressourcen und/oder Emissionen. Und durch die Erhebung von Gebühren und Sonderabgaben die verstärkt für Umweltzwecke eingesetzt werden, z.B. im Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Verkehrsbereich.

Beispiele: Brennelementesteuer, Abwärmeabgabe (Entnahme von Kühlwasser und Abgabe von aufgeheiztem Wasser), Anhebung Heizölsteuer, Verdoppelung Grundsteuer und ihre Ökologisierung, Besteuerung von Ressourcenverbrauch, Einführung einer Flugticketabgabe.

Nicht nur der BUND, auch der Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung oder das Forum Ökologisch-soziale Marktwirtschaft sehen in einer Ökologischen Finanzreform (ÖFR) einen wichtigen Beitrag, um künftig die Finanzierung des Staates und seiner Aufgaben deutlich stärker auf eine nachhaltigere Basis zu stellen.

Zu messen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit sind die Maßnahmen der ÖFR mit möglichen Alternativen: Mehrwertsteuererhöhung, Kürzung von Sozialleistungen, Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge, Schuldenbremse.

Es muss darum gehen, Prioritäten zu setzen. Angesichts knapper Kassen und Klimawandel ist es schlicht nicht zukunftsfähig, wenn die Landesregierung den Etat für den Landesstraßenbau in dieser Legislaturperiode verdoppelt und mehrere hundert Millionen Euro in den Ausbau des Regionalflughafens Kassel-Calden stecken will. Beides führt zu mehr Straßen- und Flugverkehr und somit zu mehr CO₂-Emissionen. Das ist nicht nachhaltig.

Wenn Hessen durch die Verfassung daran gehindert wird, für Zukunftsinvestitionen Kredite aufzunehmen, besteht insbesondere bei anhaltenden Forderungen nach Steuersenkungen die große Gefahr, dass eine aktive Zukunftsvorsorge nicht mehr möglich ist, weil die Einnahmen des Staates nicht mehr ausreichen, um die Bereitstellung der notwendigen öffentlichen Güter zu gewährleisten.

Es kann nicht sinnvoll sein, wenn zwar erreicht wird, dass die Schulden nicht weiter ansteigen, gleichzeitig wegen fehlender öffentlicher Ausgaben aber zukünftige Generationen unzureichend ausgebildet sind, nur noch über eine abgewirtschaftete Infrastruktur verfügen und unter schlechten Umweltbedingungen leben müssen.

Michael Rothkegel

Geschäftsführer

12.10.2010



An den
Hauptausschuss
des Hessischen Landtages
Herrn J. Schlaf
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

13. Oktober 2010

Anhörung zum 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), Drucksache 18/2732

Sehr geehrter Herr Schlaf,

für die Gelegenheit, im Rahmen der schriftlichen Anhörung eine Stellungnahme abgeben zu können, danke ich Ihnen.

Vorab möchte ich bemerken, dass ich nur zu den Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse Stellung nehme. In diesem Rahmen bitte ich um Verständnis, wenn ich meine Stellungnahme insbesondere aus schleswig-holsteinischer Sicht abgebe.

2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse

A. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse

a) Welchen Regelungsbedarf gibt Artikel 109 GG auf Landesebene vor?

Bei dem Verbot der „strukturellen“ Verschuldung nach Artikel 109 Abs. 3 GG handelt es sich um eine Durchgriffsnorm. Dies bedeutet, dass Artikel 109 Abs. 3 GG nicht nur eine umzusetzende Vorgabe enthält, sondern die Landesstaatsgewalt (einschließlich des Landesverfassungsgesetzgebers) unmittelbar,

d. h. ohne Transformationsakt bindet. Auf Artikel 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, kommt es insoweit nicht an; die Durchgriffsbestimmung ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht nur Bundes-, sondern auch Landesrecht bricht. Würde der Landesverfassungsgesetzgeber bzw. einfache Gesetzgeber auf Landesebene nicht tätig, wären abweichende landesrechtliche Regelungen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar und somit nichtig. Weiterhin ist zu beachten, dass bei Nichteinhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben, also auch bei abweichender Umsetzung einer „Schuldenbremse“ in der Landesverfassung, diese je nach Art der Ausgestaltung ebenfalls nichtig sein kann.

Zu beachten ist dabei, dass das strikte Verschuldungsverbot für die Länder erst ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt, Artikel 143 b Abs. 1 Satz 4 GG. Bis dahin können die Länder gem. Artikel 143 d Abs. 1 Satz 3 GG nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelung von den Vorgaben des Artikel 109 Abs. 3 GG abweichen.

- b) Aus welchen Gründen ist eine Veränderung der Hessischen Verfassung notwendig?

Soweit das Grundgesetz den Ländern ausnahmsweise Verschuldensmöglichkeiten eröffnet, sind Regelungen des Landes erforderlich. Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 und Satz 5 GG, die den Rahmen der ausnahmsweisen Verschuldensmöglichkeiten der Länder vorgeben (konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung und Notlagenkredite), verlangen eine landesrechtliche Regelung. Gibt es eine solche landesrechtliche Ausgestaltung nicht, sind den Ländern zukünftig ausnahmsweise Kreditaufnahmen verschlossen. Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, diese Ausnahmetatbestände vollständig oder in den Grundzügen in der Landesverfassung aufzunehmen.

- c) Welche Nachteile könnten entstehen, wenn man die Schuldenbremse mit einem einfachen Gesetz ausführt? Ist die Verknüpfung der verfassungsrechtlichen Einführung der Schuldenbremse mit einer Volksabstimmung nicht nur aus rechtlichen Gründen geboten?

Würde die Schuldenbremse in einem einfachen Gesetz und nicht in der Landesverfassung verankert, wäre eine Änderung mit einfacher Mehrheit möglich.

Ob eine Verknüpfung der verfassungsrechtlichen Einführung der Schuldenbremse mit einer Volksabstimmung nicht nur aus rechtlichen Gründen geboten ist, wirft eine spezifisch hessische und auch politisch zu beantwortende Frage auf, zu der ich aus schleswig-holsteinischer Sicht nicht Stellung nehmen will.

- d) Ist es aufgrund der Regelungen des Artikel 109 des Grundgesetzes zwingend notwendig, eine Kreditbremse in der Hessischen Landesverfassung zu verankern, oder wäre den Anforderungen des Artikel 109 Absatz 3 auch dann entsprochen, wenn die Regelungen der Kreditbremse in der Landeshaushaltsordnung getroffen würden?

vgl. Antwort zu Frage a).

- e) Welchen Regelungsgehalt hat der vorliegende Gesetzentwurf? In welcher Weise erfüllt die vorgeschlagene Änderung der Hessischen Verfassung somit die Anforderungen des Grundgesetzes?

Der Entwurf zu Artikel 141 entspricht im Wesentlichen der Verfassungsbestimmung des Artikel 53 Abs. 1 bis 3 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung. Die Verweisung in Abs. 4, nach der das Nähere das Gesetz bestimmt, ist in Artikel 53 Abs. 5 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung näher ausgeführt. Die vorgeschlagene Änderung erfüllt die Anforderungen des Grundgesetzes.

Der Entwurf des Artikel 161 entspricht den Vorgaben des Artikels 143 d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG.

- f) Welche Redundanzen oder Widersprüche weist die vorgeschlagene Neuregelung in Bezug auf die Hessische Verfassung bzw. auf das Grundgesetz auf?

Widersprüche der vorgeschlagenen Neuregelung in Bezug auf das Grundgesetz sehe ich nicht.

- g) In welchem Spannungsverhältnis stehen die Staatsziele der Hessischen Verfassung (Soziale Grundrechte, Umwelt, Kunst und Kultur, Landschaft, Sport),

der Art. 137 HV und eine Schuldenbremse?

Eine speziell hessische Frage, die aus schleswig-holsteinischer Sicht nicht beantwortet werden kann. Generell lässt sich feststellen, dass der Haushaltsgesetzgeber innerhalb des von der Schuldenbremse gesetzten Rahmens einen Gestaltungsspielraum behält, der verschiedene Gewichtungen oder auch eine gleichmäßige Berücksichtigung der Staatsziele der Hessischen Verfassung im Sinne praktischer Konkordanz erlaubt.

- h) Wie kann verhindert werden, dass die Schuldenbremse die Staatsziele ausbremst?

Das ist Aufgabe der hessischen Politik und insbesondere des Haushaltsgesetzgebers.

- i) Entstehen durch eine Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung Pflichten für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat?

Direkte Pflichten sind nicht ersichtlich. Ob die Schuldenbremse indirekt Verpflichtungen auferlegt, ist abstrakt nicht zu beantworten.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der schleswig-holsteinische Verfassungsgeber in Artikel 59 a Abs. 3 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung die Landesregierung verpflichtet hat, bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtung aus Artikel 53 Abs. 1 LV (Schuldenbremse) i.V.m. Artikel 59 a Abs. 1 LV (Übergangsregelung) zu berücksichtigen.

- j) Welche Auswirkungen hätte ein Erfolg der Klage des Landes Schleswig-Holstein auf die Schuldenbremse a) bei einer Aufnahme in die Hessische Verfassung bzw. b) bei nur einfachgesetzlicher Regelung?

Bei Erfolg der Klage würde das Bundesverfassungsgericht die Durchgriffsnorm des Artikel 109 Abs. 3 GG und die entsprechende Bestimmung in Artikel 143 d GG für nichtig erklären. Die hessische Schuldenbremse würde gelten, gleichgültig, ob sie in der Verfassung oder in einem einfachen Gesetz verankert

ist.

- k) Ist es richtig, dass ab dem Jahre 2020 in Hessen ausnahmslos das absolute Schuldenverbot gelten würde, wenn das Land nicht durch eine Verfassungsregelung eigene Ausnahmeregelungen vorsähe (z. B. Naturkatastrophen)?

Wie bereits ausgeführt, sind landesrechtliche Regelungen erforderlich, soweit das Grundgesetz den Ländern ausnahmsweise Verschuldungsmöglichkeiten eröffnet. Gibt es eine solche landesrechtliche Regelung nicht, sind den Ländern zukünftig ausnahmsweise Kreditaufnahmen verschlossen. Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, diese Ausnahmetatbestände vollständig oder in den Grundzügen in der Landesverfassung aufzunehmen.

- l) Sollten die Schritte zur Haushaltssanierung bis 2020 wie im Grundgesetz für den Bundesetat bis 2015 festgesetzt werden und welche Bezugsgröße sollte genommen werden?

Artikel 59 a Abs. 1 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung trifft die Regelung, dass bei der Kreditaufnahme bis zum Jahre 2019 jährliche Obergrenzen einzuhalten sind. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Ausgangswert) um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

Ob der Hessische Landtag eine derartige Regelung beschließen will, liegt in seinem gesetzgeberischen Ermessen. Das Grundgesetz verpflichtet die Länder in Artikel 43 d Abs. 1 Satz 4 GG dazu, die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird.

- m) Wie passt die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs unter I letzter Absatz („Es wird daher eine besondere Herausforderung der kommenden Jahre sein, den Landeshaushalt auf das bevorstehende Kreditverbot vorzubereiten. Da die hierfür erforderlichen Maßnahmen zügig eingeleitet werden müssen, duldet die Verabschiedung der Verfassungsänderung keinen Aufschub und soll

deshalb so bald wie möglich beschlossen werden“) mit der Tatsache zusammen, dass anders als das Grundgesetz aber keine gleichmäßigen Schritte zur Nullverschuldung vorgesehen sind?

Wie bereits ausgeführt, ist die Einhaltung der Vorgabe aus Artikel 143 d Abs. 1 Satz 4 GG dem hessischen Gesetzgeber überlassen.

- n) Wie kann durchgesetzt werden, dass die Landesregierung einen verfassungskonformen Haushaltsentwurf vorlegt, der die Vorgaben einer Schuldenbremse beachtet?

Wie die angesprochene Durchsetzung mit politischen Mitteln erfolgen kann, braucht nicht dargelegt zu werden.

Ob die Vorlagen eines verfassungskonformen Haushaltsentwurfs durch die Landesregierung auch mit rechtlichen Mitteln, etwa im Rahmen eines Organstreitverfahrens vor dem zuständigen Verfassungsgericht durchgesetzt werden kann, ist sowohl für den Landtag wie auch für eine Fraktion, die realistischerweise als Antragstellerin in Betracht kommt, hinsichtlich der Antragsbefugnis zweifelhaft. Immerhin kann der Landtag den Haushaltsentwurf der Landesregierung durch die Annahme entsprechender Änderungsanträge verfassungskonform ausgestalten. Im Einzelnen müssten diese Fragen in einem gesonderten Gutachten vertieft behandelt und beantwortet werden.

- o) Welche Rechtsfolgen entstehen bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse durch den Haushaltsgesetzgeber?

Wenn der Haushaltsgesetzgeber gegen die Schuldenbremse verstößt, verstößt er gleichzeitig gegen das Grundgesetz bzw. ggf. gegen die Hessische Verfassung.

Gegen den Verfassungsverstoß kann das Bundesverfassungsgericht bzw. der Hessische Staatsgerichtshof angerufen werden.

B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen

Dieser Abschnitt lässt sich am Besten im Zusammenhang beantworten.

Die Berücksichtigung der kommunalen Ebene wirft zunächst die Frage auf, ob deren Verschuldung in die zukünftige Verschuldensgrenze des Landes eingebunden werden muss. Diese Frage wird unterschiedlich beantwortet¹. In der Gesetzesbegründung heißt es: „Dieser [sc. Art.109 Abs. 3 Satz 1 GG] bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.“

Diese Begründung ist jedoch nicht zweifelsfrei und auch keine bindende Verfassungsinterpretation. Dennoch sprechen zahlreiche Argumente gegen die Auffassung, dass Art. 109 Abs. 3 GG die Gemeinden umfasst. Zwar normiert Art. 106 Abs. 9 GG, dass als Einnahmen und Ausgaben der Länder auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände) gelten, jedoch bezieht sich diese Aussage ausdrücklich nur auf Art. 106 GG („im Sinne dieses Artikels“). Zudem bestätigt Art. 106 Abs. 9 GG letztlich nur die Zweistufigkeit der Finanzverfassung, die – aus Sicht des Bundes – einen Durchgriff auf die Gemeinden zu vermeiden versucht. Die grundsätzliche finanzwirtschaftliche Zugehörigkeit der Gemeinden zu den Ländern begründet insoweit keine unmittelbare Verpflichtung der Kommunen. Sie begründet vielmehr eine Verpflichtung des Landes, die „Finanzverfassung“ der Kommunen zu regeln und für diese Verantwortung zu tragen.

Somit erscheint es denkbar, dass sich die „Schuldenbremse“ in der Landesverfassung zu Ungunsten der Kommunen auswirkt, indem das Land sich zukünftig seiner Haushaltsprobleme zu Lasten der Kommunen entledigen könnte. Denn auch der Finanzausstattungsanspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber dem Land nach Art. 137 Abs. 5 Verfassung des Landes Hessen besteht letztlich nur „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“. Allerdings besteht zusätzlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch das aufgabenbezogene Konnexitätsprinzip in Art. 137 Abs. 6 Verfassung des Landes Hessen.

¹ Vgl. nur *Korioth*, JZ 2009, S.729 (731); *Seiler*, JZ 2009, S.721 (723); *Christ*, NVwZ 2009, S.1333 (1338).

Finanzverfassungsrechtlich ist dem zwar entgegenzuhalten, dass „finanzielle Leistungsfähigkeit“² bei richtiger Lesart ohnehin nicht auf aufgenommenen Krediten beruhen kann, sich an der Leistungsfähigkeit des Landes also durch den neuen Art. 109 Abs. 3 GG nichts ändern sollte. Die Praxis dürfte sich gleichwohl weniger an der Leistungs- denn vielmehr an der faktischen Zahlungsfähigkeit orientieren – die durch Art. 109 Abs. 3 GG n.F. in der Tat eingeschränkt wird.

Rechtliche Bindungen in Bezug auf die Verschuldung der Kommunen ergeben sich jedoch mittelbar aus Art. 109 Abs. 2 GG. Dieser verpflichtet Bund und Länder zur Einhaltung der „Maastricht-Kriterien“ aus Art. 126 AEUV (Art. 104 EUV). Da die europäischen Defizitkriterien auch die kommunalen Gebietskörperschaften erfassen, ergibt sich hieraus eine Verpflichtung des Landes, eine übermäßige Verschuldung der Kommunen zu verhindern³.

Der schleswig-holsteinische Verfassungsgeber hat als Reaktion auf diese Problemlage in Artikel 49 Abs. 1 mit der Einführung der Schuldenbremse folgende Regelung getroffen:

„Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.“

Ich hoffe, Ihren Beratungen gedient zu haben, und bedaure, an der mündlichen Anhörung wegen anderweitiger terminlicher Verpflichtungen nicht teilnehmen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

² Groth, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 49 Rn. 11, zur vergleichbaren Rechtslage in Schleswig-Holstein.

³ BT-Drs. 16/12410, S.11: „Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleiben davon unberührt“. Allerdings handelt es sich bei den Verschuldungsgrenzen im nationalen Recht und im EU-Recht um „getrennt voneinander anzuwendende Regelungsregime“ (BVerfGE 119, 96 (146); Ohler, DVBl. 2009, S.1265 (1269)).



PROF. DR. STEFAN KORIOTH
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND KIRCHENRECHT



LMU · Prof. Dr. Stefan Korioth
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Telefon: +49 89 2180-2737
Telefax: +49 89 2180-3990

korioth@jura.uni-muenchen.de

15. Oktober 2010

**Stellungnahme zum 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), Drucksache 18/2732, und zum Änderungsantrag
der Fraktion der SPD, Drucksache 18/2898**

I. Allgemeines zur „Schuldenbremse“

1. Zur Steuerungsschwäche des Staatsschuldenrechts

Die Grundgesetzänderung vom 29. Juli 2009 (Föderalismusreform II BGBl. I S. 2248) hat unter anderem das Recht der staatlichen Kreditaufnahme durch eine Neufassung der Art. 109, 115, 143d GG grundlegend geändert. Wenn in diesem Zusammenhang häufig von der „Einführung“ einer „Schuldenbremse“ gesprochen wird, wird vernachlässigt, daß verfassungsrechtliche Regelungen zu den Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme (übrigens auch strengere als die neuen) Traditionsgut sind. Bereits das Grundgesetz in der Fassung des Jahres 1949 enthielt eine – sehr einfach und klar gefaßte – strenge Schuldenbremse, die auch deswegen knapp ausfallen konnte, weil in den ersten zwei Jahrzehnten der Bundesrepublik die staatliche Einnahmenbeschaffung durch Kredite nur eine untergeordnete Rolle spielte; teilweise erzielten die öffentlichen Haushalte, insbesondere des Bundes, nennenswerte Überschüsse. Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG (1949) lautete: „Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu verbenden Zwecken und nur aufgrund eines Bundesgesetzes beschafft werden.“

Die zweite Schuldenbremse im Grundgesetz, der zwischen 1969 und 2010 geltende Art. 115 GG (und dem folgende Normen des Landesverfassungsrechts in den meisten Ländern, etwa Art. 83 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen), setzte erstmals

anders an und versuchte, im Zusammenspiel mit Art. 109 GG a. F. ökonomische Erkenntnisse für die Regeln über die Grenzen der Staatsverschuldung nutzbar zu machen. Soweit Art. 141 HessVerf auch nach der Umstellung des grundgesetzlichen Kreditaufnahmerechts 1967/69 bis heute an der alten deckungsbezogenen Regel mit dem Erfordernis des „außerordentlichen Bedarfs“ festgehalten hat, waren jedoch auch hier nach 1969 zwingende Vorgaben des Bundesrechts einzuhalten. So hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen geurteilt, daß die Vorgaben des Art. 109 Abs. 2 GG a.F. die „Auslegung des Art. 141 Satz 1 HV dergestalt [beeinflussen], daß auch Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen außerordentlichen Bedarf begründen“ könnten (HessStGH, NVwZ-RR 2006, 657, 659).

Alle Normen, sowohl das investitionsbezogene und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht berücksichtigende Konzept als auch die traditionelle strenge Unterscheidung zwischen ordentlichem und außerordentlichem Bedarf, haben nicht verhindern können, daß in den letzten Jahrzehnten die explizite Staatsverschuldung im Bund und in den Ländern immens angestiegen ist. Dafür trug allerdings weniger das Konzept des Art. 115 GG a. F. die Verantwortung, vielmehr waren es erhebliche Ausgabenschübe aufgrund politisch gewollter Entscheidungen und vereinigungsbedingte Lasten nach 1990, die bewußt kreditär finanziert wurden, obwohl die Schuldenregeln hierfür zumeist keine Grundlage boten. Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei grundlegenden Urteilen – BVerfGE 79, 311; 119, 96 – darauf hingewiesen, daß die Orientierung der alten Schuldenregelung am Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der dann erst als weitere Konkretisierungsstufen die investitionsbezogene Kreditaufnahme (fälschlich „Regelkreditobergrenze“ genannt) und die Ausnahmeregelung bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts folgten, verlange, daß grundsätzlich die öffentlichen Haushalte ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind, zudem aufgenommene Kredite möglichst bald zu tilgen sind und die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel hohen Begründungsanforderungen unterliegt. Diese – entstehungsgeschichtlich zutreffende – restriktive Auslegung der alten Schuldenbremse hat die Politik nicht aufgreifen können. Diese Schuldengrenze ist häufiger umgangen als eingehalten worden. Vergleichbares galt häufig in den Ländern mit deckungsbezogener Kreditregel.

Die Föderalismuskommission II hat bei ihren Beratungen und Ergebnissen diesen Ausgangsbefund zu wenig beachtet. Aus ihm hätte sie lernen müssen, daß es nicht in erster Linie auf die Konstruktion einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse ankommt, sondern darauf, die Bremse entschlossen zu betätigen. Eine Schuldenbremse ohne Bremser ist letztlich wertlos. Insofern muß skeptisch beurteilt werden, ob die sprachlich, systematisch und inhaltlich überwiegend fragwürdigen neuen Regelungen des Grundgesetzes (dazu *Korioth*, JZ 2010, S. 729 ff.; *ders.*, in: Martin Junkernheinrich u.a. [Hrsg.], Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, S. 389 ff.) geeignet sein können, zukünftig die Neuverschuldung wirksam zu begrenzen. Auch in Zukunft wird es entscheidend darauf ankommen, einen Mentalitätswechsel in der Finanzpolitik herbeizuführen und die vorhandenen Bremsen entschieden zu betätigen. Jedenfalls sind die in den Neuregelungen der Art. 109, 115 GG für den

Bund (und jetzt auch durch Art. 109 GG bundesrechtlich für die Länder) geregelten Vorgaben für die Neuverschuldung mit so weitreichenden Ausnahmemöglichkeiten versehen, daß sie nicht aus sich heraus in der Lage sein werden, die Staatsverschuldung zu bremsen. Von einem „Paradigmenwechsel“ in der Haushalts- und Finanzpolitik kann deshalb nur insofern gesprochen werden, als jetzt neue Verschuldungsleitlinien gelten. Von einer Selbstfesselung der Politik durch die neue Regelung, die gleichsam von selbst aus der Verschuldungskrise herausführen könnte, kann dagegen nicht die Rede sein. Das grundsätzliche Problem, die kostenträchtigen politischen Entscheidungen und Wählerwünsche zu disziplinieren, wird uns erhalten bleiben. Es besteht angesichts der aktuellen Entwicklung der öffentlichen Haushalte sogar ernster Anlaß zur Befürchtung, daß sich die Verschuldungslage trotz neuer Regelungen und der Bekundungen, die Konsolidierung werde bald beginnen (interessanterweise immer frühestens im übernächsten Jahr) drastisch verschlechtern wird.

2. Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG und Art. 79 Abs. 3 GG

Anders als das frühere Recht enthält jetzt Art. 109 GG umfangreiche Vorgaben für das Staatsschuldenrecht der Länder, die in vollem Umfang ab 2020 gelten werden. Problematisch gesehen wird hierbei insbesondere der zukünftige Ausschluß der sogenannten strukturellen Verschuldung der Länder (Art. 109 Abs. 3 S. 1, 3 u. 5 GG; gemeint ist mit diesem Euphemismus die Neuverschuldung ohne spezifische Rechtfertigung, die dem Bund zukünftig und erstmals in der deutschen Finanzgeschichte erlaubt ist; der alte Art. 115 GG verlangt immerhin den Konnex von Kreditaufnahmen und Investitionen). Gelegentlich wird geltend gemacht, die Verdrängung der Länder aus der regelmäßigen neuen Verschuldungsmöglichkeit verstoße gegen Art. 79 Abs. 3 GG. Dieses Argument hat Gewicht. Dies resultiert allerdings nicht daraus, daß die Länder zukünftig von einer bestimmten Einnahmemöglichkeit ferngehalten werden. Dies gibt es auch in anderen Bereichen; so schließt Art. 105 GG weitgehend eine selbstgestaltete Steuergesetzgebung der Länder aus. Außerdem gilt der zukünftige Ausschluß der Neuverschuldung der Länder nur für die strukturelle Neuverschuldung, nicht aber für die konjunkturschwankungsbedingte und notlagenbedingte Verschuldung.

Für eine Gesamtbewertung der neuen Regelung im Lichte des Art. 79 Abs. 3 GG ist allerdings das gesamte Umfeld der bundesstaatlichen Aufgaben- und Ausgabenbelastung sowie der Einnahmenbeschaffungsmöglichkeiten der Länder zu würdigen. Berücksichtigt man, daß viele Länderaufgaben und -ausgaben bundesgesetzlich determiniert sind (was kostenrelevante Unterschiede im Vollzug auf Landesebene nicht ausschließt), die Länder aber neben der Verschuldung praktisch keine eigenen Möglichkeiten haben, sich Einnahmen zu beschaffen, dann erscheint die Regelung in einem bedenklichen Licht. Sie ist im Grunde nur haltbar und im Lichte des Art. 79 Abs. 3 GG unbedenklich, wenn sie als erster Schritt in eine weitere Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzverfassung sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabeenseite verstanden wird.

Hierbei gibt es dann verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten. Die erste könnte darin bestehen, die Länderautonomie bei der Besteuerung zu stärken. In diesem Sinne verstehen viele Ökonomen das strukturelle Verschuldungsverbot der Länder als Durchgangsstadium zu einer solchen Autonomiestärkung der Länder. Diese dürfte allerdings kaum Verwirklichungsmöglichkeiten haben; die Einheitlichkeit des Steuerrechts hat traditionell in unserer Rechtsordnung ein großes Gewicht, ferner wären substantielle Gestaltungsmöglichkeiten der Länder nur dann sinnvoll, wenn alle Länder in der Lage wären, relevante Entscheidungen über Mehr- oder Minderausgaben und die Höhe der Steuerlast zu treffen. Dazu fehlen jedenfalls derzeit die Voraussetzungen. Eine weitere Option infolge des grundsätzlichen Verschuldungsverbotes liegt in einer zukünftigen Vertikalisierung des Finanzausgleichs. Sollte sich an der Ausgabenbelastung der Länder einerseits, andererseits an ihren Gestaltungsmöglichkeiten im Einnahmenbereich zukünftig nichts ändern und das grundsätzliche Verschuldungsverbot greifen, so wird das Gewicht des Bundes, aber auch seine Verantwortung für die Länderfinanzen, steigen. Immerhin ist es das Grundgesetz als Gesamtverfassung der Bundesrepublik Deutschland, das die strukturelle Neuverschuldung der Länder jedenfalls ab 2020 ausschließen will. Dies könnte darauf hindeuten, daß zukünftige Gestaltungen der Finanzströme noch stärker, als es derzeit der Fall ist, auf eine zentrale Steuerung und einen Ausbau der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes hinauslaufen. Hierbei dürfte von besonderem Gewicht sein, daß das Inkrafttreten des vollen Neuverschuldungsverbotes für die Länder im Jahre 2020 mit dem Auslaufen des gegenwärtigen Finanzausgleichs, eingeschlossen der Solidarpakt II, zusammenfällt. Für die Zeit ab dem Jahr 2020 stellt sich also eine gewaltige und politisch schwierig zu bewältigende Regelungsaufgabe. Insbesondere die Landesparlamente müssen sich darüber klar werden, ob sie mehr Länderautonomie oder mehr zentrale Entscheidungen des Bundes für richtig halten.

Dies ist die bundesstaatliche Seite des Ausschlusses der Länder von sog. struktureller Verschuldung. Unter dem Aspekt des Art. 79 Abs. 3 GG darf allerdings auch die mögliche Gefährdung des demokratischen Systems in den Ländern nicht vernachlässigt werden. Sollten zukünftig mangels Verfügungsmöglichkeit über Finanzen Gestaltungsrechte der Landesparlamente leerlaufen, wäre dies eine ernste Gefährdung des repräsentativen Systems und der Möglichkeit der Länder, selbstbestimmte Entscheidungen zu treffen.

II. „Anpassung“ des Landesrechts an die neuen Regelungen des Grundgesetzes – grundgesetzliche Vorgaben und Gestaltungsspielräume der Länder

Die Bedeutung der Vorgaben der neuen Art. 109, 115 GG für die Länder erschließt sich am leichtesten, wenn man sich die Folgen eines vollständigen Unterlassens des Landesverfassungsgebers und / oder des einfachen Gesetzgebers zu den Grenzen der Landeskreditaufnahme vorstellt.

1. „Strukturelle“ Verschuldung

Die Verschuldensregelungen des Art. 109 Abs. 3 GG schreiben vor, daß den Ländern ab dem Jahr 2020 die strukturelle Neuverschuldung verschlossen ist. Die Übergangsregelung des Art. 143b Abs. 1 S. 2 u. 4 GG verlangt von den Ländern, bereits ab dem Jahre 2011 solche haushaltspolitischen Entscheidungen zu treffen, die es ab dem Jahre 2020 erlauben werden, das Verschuldungsverbot einzuhalten. Soll also das Verschuldungsverbot ernst genommen werden, müssen die Länder ab 2010 gewaltige Konsolidierungsanstrengungen auf der Ausgabenseite entfalten; mangels Steuerautonomie fehlt ihnen, anders als dem Bund, die Möglichkeit, ihre Einnahmen zu erhöhen.

Überwiegend und im Ergebnis zutreffend wird Art. 109 Abs. 3 S. 1 u. 5 GG als Durchgriffsbestimmung des Grundgesetzes verstanden. Dies bedeutet, daß Art. 109 Abs. 3 GG mit Blick auf die strukturelle Neuverschuldung der Länder nicht nur eine umzusetzende Vorgabe enthält, sondern selbst unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht normiert, das keine Inkorporation durch den verfassungsändernden Gesetzgeber auf Landesebene verlangt. Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, ist auf diese Norm nur in der Weise anwendbar, daß ab 2020 Landesrecht, das eine strukturelle Verschuldung erlauben würde, nicht mehr angewendet werden darf; die Durchgriffsbestimmung ist im übrigen gerade dadurch ausgezeichnet, daß sie nicht nur Bundes-, sondern auch Landesrecht setzt. Allerdings ist der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG nicht ganz eindeutig. Es sind auch Lesarten möglich, diese Vorschrift nicht als Durchgriffs-, sondern als Normativbestimmung zu verstehen, die noch der Umsetzung durch das Landesverfassungsrecht bedarf. Eine solche Lesart würde aber den Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers der Föderalismusreform II kaum entsprechen. Bleibt man beim Charakter der Bestimmung als Durchgriffsbestimmung, so ergibt sich allerdings der ungewöhnliche Befund, daß die Länder durch ihre Zustimmung im Bundesrat zur Veränderung des Grundgesetzes freiwillig auf erhebliche Gestaltungsspielräume verzichtet haben.

Der vorgeschlagene neue Art. 141 Abs. 1 (Drs. 18/2732) der Landesverfassung nimmt insoweit indirekt und nur deklaratorisch die Rechtslage auf. Mit Blick auf das strukturelle Neuverschuldungsverbot bedürfte es keiner Regelung. Wenn allerdings, wie in dieser Vorschrift vorgesehen, Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG für den Bereich des Landes wiederholt wird, so würde es naheliegen, auch Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG klarstellend aufzugreifen.

2. Ausnahmetatbestände

Soweit das Grundgesetz den Ländern ausnahmsweise Verschuldungsmöglichkeiten eröffnet, sind dagegen Regelungen des Landes erforderlich, um sie in Anspruch nehmen zu können. Art. 109 Abs. 3 S. 2 u. S. 5 GG, die den Rahmen der

ausnahmsweisen Verschuldungsmöglichkeit der Länder vorgeben (konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung und Notlagenkredite), verlangen eine landesrechtliche Regelung. Gibt es eine solche landesrechtliche Ausgestaltung nicht, sind den Ländern zukünftig auch ausnahmsweise Kreditaufnahmen verschlossen.

Verlangt ist dabei nicht, daß die Ausnahmetatbestände vollständig oder in den Grundzügen in der Landesverfassung geregelt werden. Wenn die vorgeschlagenen Art. 141 Abs. 2 u. 3 der Landesverfassung diese Regelungsaufgabe im Detail dem Gesetz zuweisen (Art. 141 Abs. 4 Landesverfassung, Drs. 14/2732), steht dies mit den Vorgaben des Grundgesetzes in Einklang. Der Ausgestaltungsvorbehalt für den Gesetzgeber ist im Ergebnis auch sinnvoll. Das Landesrecht sollte nicht den bundesrechtlichen Fehler des Art. 115 GG wiederholen, die Verfassung mit Details zu überfrachten. Einzelheiten sollten in der überkommenen Arbeitsteilung zwischen Verfassung und Gesetz der Gesetzesebene vorbehalten sein.

Zu beachten sind hierbei die Spielräume des einfachen Gesetzgebers. Das Verbot der strukturellen Neuverschuldung ab 2020 muß er nicht regeln; dies ergibt sich aus dem Grundgesetz. Zum Spielraum des Landesrechts gehört es aber, ein zeitliches Vorziehen des strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erwägen, also Art. 143d Abs. 1 S. 3 u. 4 GG zu verschärfen. Allerdings dürfte es angesichts der in den nächsten Jahren den Landeshaushalten bevorstehenden Belastungen wenig sinnvoll sein, das vom Grundgesetz gesetzte letztmögliche Jahr zum Beginn strukturell ausgeglichener Haushalte landesrechtlich vorzuverlegen.

Zum Spielraum des Landesgesetzgebers gehört es sodann, den Begriff der Kreditaufnahme näher auszugestalten. Hier wird der Landesgesetzgeber erwägen müssen, ob solche Finanzierungsvorgänge, die formal keine Kreditaufnahme darstellen, wohl aber zu langfristigen Belastungen führen, der Kreditaufnahme gleichgestellt werden sollen. Dies wäre sinnvoll. Dies gilt insbesondere mit Blick auf „sale-and-lease-back“ Geschäfte sowie bestimmte Ausgestaltungen von PPP-Projekten, die ähnlich der Kreditaufnahme Zukunftsbelastungen zur Folge haben können. Der Gesetzgeber muß weiterhin festlegen, ob bei der Bestimmung der Nettokreditaufnahme Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen zu bereinigen sind. Auch sollten Kreditermächtigung und Haushaltsvollzug aufeinander abgestimmt werden.

Auch wird der Gesetzgeber die vom Grundgesetz zugelassenen Ausnahmemöglichkeiten der konjunkturschwankungsbedingten und der durch Notlagen erforderten Kreditaufnahme näher ausgestalten müssen. Wichtig ist, daß hierbei der verfassungsändernde Gesetzgeber oder der einfache Gesetzgeber auf Landesebene nicht an das gebunden sind, was der Bund in Art. 115 GG für seinen eigenen Rechtsraum an Grundregeln aufgestellt hat. Folglich muß sich der Landesgesetzgeber bei der konjunkturschwankungsbedingten Kreditaufnahme darüber klar werden, nach welchen Kriterien und Daten eine Konjunkturschwankung festzustellen ist und was eine „symmetrische“ Rückführung der Schulden bedeutet. Auch die notlagenbezogenen Kreditaufnahmen müssen näher ausgestaltet werden.

Definitionsbedürftig ist dabei insbesondere der Begriff der außergewöhnlichen Notsituation. Der Gesetzgeber wird zu klären haben, ob auch extreme Konjunkturschwankungen zu einer außergewöhnlichen Notsituation führen können oder bereits durch die konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung abgedeckt sind. Im Interesse einer künftigen Begrenzung der Nettokreditaufnahme sollte klargestellt werden, daß abzusehende oder überraschende Steuerausfälle keine außergewöhnlichen Notsituationen darstellen (dazu noch unter IV.) Auch muß eine Tilgungsregelung mit Blick auf die Notlagenkredite gefunden werden. All dies zeigt: Die inhaltliche Begrenzung des vorgeschlagenen Art. 141 der Landesverfassung ist sinnvoll, überläßt dem Gesetzgeber aber wichtige Festlegungen. Die Zuweisung dieser an das Gesetz hat aber den Vorteil, daß mögliche Konstruktionsfehler, die erst bei der Normanwendung deutlich werden, im Wege der einfachen Gesetzgebung beseitigt werden können und nicht des komplizierten Verfahrens der Verfassungsänderung bedürfen.

III. Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Verschuldung des Landes?

Art. 109 Abs. 3 GG erfaßt und bindet seinem Wortlauf nach die „Haushalte von Bund und Ländern“. Die kommunalen Haushalte, die nicht Teil des Landeshaushaltes sind, sind nicht unmittelbar gebunden. Art. 109, 115 GG werfen aber die Frage auf, ob auch die kommunale Verschuldung in die zukünftigen Verschuldungsgrenzen des Landes (rechnerisch) einbezogen werden soll oder muß. Ob das Grundgesetz hierzu verpflichtet, läßt sich durchaus unterschiedlich beurteilen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Bundesebene hat erklärt, daß mit Blick auf die neuen Schuldengrenzen im Bund die Verschuldung der Sozialversicherungsträger ebensowenig zu berücksichtigen sei wie bei der Verschuldung der Länder die kommunale Verschuldung (vgl. BT-Drs. 16/12410 S. 10 f.).

Das ist indes – bei den Ländern und Kommunen – nicht über jeden Zweifel erhaben und keinesfalls eine zwingende oder gar bindende Verfassungsinterpretation. Bundesstaatsrechtlich gelten Länder und Kommunen als Einheit. Dies bringt Art. 106 Abs. 9 GG zum Ausdruck, den die Föderalismusreform II nicht geändert hat. Die Vorschrift erfaßt, obwohl sich der Wortlaut nur auf die vertikale Steuerverteilung bezieht, die gesamte bundesstaatliche Finanzordnung. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 1999 angedeutet, daß die gesteigerte finanzverfassungsrechtliche Absicherung der Kommunen im Grundgesetz eine Entwicklung zu einer dreistufigen Finanzverfassung in Gang bringen könnte (BVerfGE 101, 158, 230: „Die gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung.“), dies aber ist für die Finanzverfassung von Bund und Ländern letztlich nicht umgesetzt worden. Bundesstaatsrechtlich läßt sich also durchaus argumentieren, daß die Verschuldung der Kommunen derjenigen der Länder zuzurechnen ist. Die vom verfassungsändernden Gesetzgeber auf Bundesebene bei der Föderalismusreform II hiergegen geltend gemachten Aspekte, wonach dies schon technisch kaum umsetzbar sei, ließen sich ausräumen.

Müßte sich das Land die Verschuldung der Kommunen bei der Einhaltung der neuen Verschuldungsgrenzen zurechnen lassen, so hätte dies für die Kommunen eine entlastende Funktion. Damit wäre ausgeschlossen, daß sich das Land zukünftig seiner Haushaltsprobleme zu Lasten der Kommunen entledigen könnte. Die Schutzfunktion landesverfassungsrechtlicher Finanzgarantien für die Kommunen (eigene Steuerquellen der Gemeinden; kommunaler Finanzausgleich) erhielte neue Bedeutung. Jedenfalls: Das landesrechtliche Konnexitätsprinzip, dazu besondere und allgemeine Finanzgarantien zugunsten der Gemeinden, bleiben von den neuen Schuldenregeln unberührt.

Daß im Außenverhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur EU Art. 109 Abs. 2 GG und die in Bezug genommenen Vorgaben des europäischen Unionsrechtes (Art. 126 AEUV) gelten, entfaltet mittelbare rechtliche Bindungen in Bezug auf die kommunale Verschuldung. Die Verschuldungsgrenzen im nationalen Recht und im EU-Recht stellen „getrennt voneinander anzuwendende Regelungsregime“ (BVerfGE 119, 96, 146) dar, die europäischen Defizitkriterien erfassen aber auch die Haushaltsdefizite der kommunalen Ebene. Das verpflichtet die Länder, übermäßige Verschuldungen der Kommunen zu verhindern. Die Verschuldung hessischer Gemeinden und Kreise kann zu einem Verstoß gegen die Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (3 %, 60 % des BIP) beitragen. Sollte die EU Sanktionen im Zusammenhang der Bestimmungen des Art. 126 AEUV verhängen, müßten sie von Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 zu tragen sein (Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG). In den Sanktionsanteil des einzelnen Landes werden letztlich nach § 2 Abs. 2 S. 2 des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes auch die „Finanzierungssalden der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände“ als Berechnungsfaktor einbezogen.

IV. Zum Änderungsantrag Drucksache 18/2898

Der in diesem Antrag vorgeschlagene Art. 141 Abs. 1 HV beleuchtet die Problematik der grundgesetzlichen Schuldenvorgaben für die Länder, ohne sie aber letztlich lösen zu können. Es ist durchaus denkbar, daß alle oder einzelne Länder, wenn – nach gegenwärtiger Fassung des Grundgesetzes – sie den verbliebenen Rest ihrer Einnahmenautonomie 2020 verloren haben werden, nicht in der Lage sein werden, notwendige Aufgaben finanziell zu unterlegen, geschweige denn alle für wichtig erachteten Aufgaben. Abhilfe kann dann aber nicht die vorgeschlagene Norm schaffen, die zu Recht auf den für das Landes(verfassungs)recht unverfügbaren „Rahmen“ der „Befugnisse“ von Land und Landesregierung verweist. Art. 109 Abs. 3 GG ist für das Landesrecht unverfügbar, ebenso das gesamte übrige Bundesrecht.

Abhilfe ist nur auf drei Wegen denkbar. Das grundsätzliche Schuldenverbot, wenn es denn wirklich beachtet werden soll und die vorhandenen Schlupflöcher nicht genutzt werden sollen, kann (1) durch eine substantiell verstärkte Steuerautonomie der Länder im Wege der Grundgesetzänderung (Art. 105 GG) ergänzt werden. (2) kann der Bund

im Rahmen des großen Steuerverbundes (Art. 106 Abs. 3 GG), insbesondere der vertikalen Umsatzsteuerverteilung, den Ländern größere Anteile zubilligen, oder es könnte (3) die Vorgabe des neuen Art. 109 Abs. 3 GG für die Länder noch einmal überarbeitet werden. Die Lösung einer größeren Steuerautonomie der Länder, im föderalen System grundsätzlich ein probates Mittel der Autonomiestärkung, ist im gegenwärtigen deutschen Bundesstaat nicht problemangemessen. Sie würde angesichts stark streuender örtlicher Steuerkraft das Finanzkraftgefälle zwischen den Ländern erhöhen; ein stark zersplittertes Steuerrecht innerhalb Deutschlands widerspricht im übrigen der Erwartungshaltung der Bürger.

Der vorgeschlagene Art. 141 Abs. 5 HV nach dem Änderungsantrag beleuchtet die Problematik der grundgesetzlichen Vorgaben noch einmal von einer anderen Seite. Es läßt sich durchaus argumentieren, daß, unter dem Vorzeichen fehlender Einnahmenautonomie der Länder, auch ein Abfallen der Steuereinnahmen aufgrund Änderungen des bundesrechtlich geregelten Steuerrechts, dem Land nicht zurechenbar ist, deshalb eine „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG darstellt und zu erhöhter Kreditaufnahme ermächtigt. Diese Lesart allerdings dürfte den Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Bundesebene deutlich widersprechen. Ausweislich der Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG soll diese Norm exogenen Krisen in dem Sinne Rechnung tragen, daß diese Krisen außerhalb staatlicher Politik und Rechtsetzung entstanden sind. Der vorgeschlagene Art. 141 Abs. 5 HV kann sich also auf diese Normativbestimmung des Grundgesetzes nicht stützen. Daraus folgt zugleich die Unvereinbarkeit der Norm mit der Durchgriffsbestimmung des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG. Art. 141 Abs. 5 HV nach dem Antrag Drucksache 18/2898, sollte er geltendes Landesverfassungsrecht werden, würde seine Gültigkeit am 1. Januar 2020 wegen Unvereinbarkeit mit Art. 109 Abs. 3 S. 5, Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG verlieren.

(Prof. Dr. Stefan Koriath)



Der Präsident

Bundes
rechnungshof

An den
Geschäftsführer des Hauptausschusses
des Hessischen Landtages
Herrn Schlaf
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

per E-Mail: J.Schlaf@ltg.hessen.de

Bonn, den 15. Oktober 2010

Sehr geehrter Herr Schlaf,

für Ihr Schreiben vom 22. September 2010 danke ich Ihnen. Der Bitte um eine Stellungnahme in der schriftlichen Anhörung zum Entwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Schuldenbremse (Drucksache 18/2732) komme ich gerne nach.

Die verfassungsmäßige Prüfungs- und Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes umfasst die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Ich bitte daher um Verständnis, dass sich die beigefügte Stellungnahme im Wesentlichen auf die bundesspezifischen Aspekte der neuen Schuldenregel beschränkt.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

(Norbert Hauser)

Anlage**Stellungnahme des Präsidenten des Bundesrechnungshofes****vom 15. Oktober 2010,**

**zur Anhörung zum 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),
Drucksache 18/2732**

Schreiben des Hessischen Landtags vom 22. September 2010, Az. I A 2 J

Vorbemerkung

Entsprechend der verfassungsmäßigen Prüfungs- und Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes nach Artikel 114 Abs. 2 Grundgesetz beschränkt sich die nachfolgende Stellungnahme im Wesentlichen auf die bundesspezifischen Aspekte der neuen Schuldenregel.

Neue verfassungsrechtliche Schuldenregel für Bund und Länder

Mit der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel hat der Gesetzgeber in **Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz** die wesentlichen Elemente einer zulässigen Neuverschuldung für Bund und Länder festgelegt. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dies betrifft sowohl die Haushaltsplanung wie auch den Haushaltsvollzug. Für den Bund ist dem Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts bei einem strukturellen Defizit von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts entsprochen (**strukturelle Neuverschuldungskomponente**). Für die Länder ist ein solcher struktureller Neuverschuldungsspielraum nicht vorgesehen.

Zudem werden Bund und Länder ermächtigt

- **Regelungen vorzusehen**, um konjunkturbedingte Veränderungen symmetrisch zu berücksichtigen (**konjunkturelle Verschuldungskomponente**) sowie
- Ausnahmeregelungen für **Naturkatastrophen** oder **außergewöhnliche Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zu erlassen. Hierfür ist eine **entsprechende Tilgungsregelung** vorzusehen.

Die Regelung knüpft damit nicht mehr an die veranschlagten Bruttoinvestitionen als Maßstab für die zulässige Regelkreditgrenze an.

Umsetzung durch den Bund

Auf Bundesebene ist die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel in **Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz** näher ausgestaltet und durch **Bundesgesetz und Verordnung** konkretisiert. Der Bund hat bereits folgende ergänzende Regelungen geschaffen:

- Artikel 2 „Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz)“ des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 8. August 2009 (BGBl. I S. 2702 ff.)
- Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung) vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790)
- Änderung der §§ 13 Abs. 4 und 18 BHO durch Artikel 9 des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (BT-Drs. 17/3030)

(Um Transparenz über die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme zu gewährleisten, schreibt § 13 Abs. 4 Nr. 2 (neu) BHO vor, in den Gesamtplan des Bundeshaushalts eine Berechnung der nach dem Artikel 115-Gesetz zulässigen Kreditaufnahme aufzunehmen.)

- Artikel 1 „Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG)“ des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 8. August 2009 (BGBl. I S. 2702 ff.)

Wesentliche Eckpunkte des neuen Regelwerks für den Bund

- Die neue Schuldenregel in den Artikeln 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 Grundgesetz ist am Regelwerk des EU-Vertrags und des im Jahre 2003 reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgerichtet (mittelfristiges Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Überschuss ausweisenden Haushalts). Für den Bund ist als neue Regelgrenze ein **strukturelles Defizit** von 0,35 % zulässig.
- Zur Ermittlung der Kreditobergrenze werden die Einnahmen und Ausgaben **um finanzielle Transaktionen** bereinigt (Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz, § 3 Artikel 115-Gesetz). Dazu gehören insbesondere auf der Einnahmenseite Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse sowie auf der Ausgabenseite Darlehensvergaben und Leistungen für den Erwerb von Beteiligungen. Das bedeutet, dass zum Beispiel Erlöse aus Privatisierungen zwar weiterhin zur Finanzierung eingesetzt werden können. Für die Berechnung der zulässigen Neuverschuldung werden sie aber wie Schuldenaufnahmen behandelt.
- Durch eine **Konjunkturkomponente** soll die Konjunkturlage symmetrisch berücksichtigt werden (Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz, § 5 Artikel 115-Gesetz i.V.m. Artikel 115-Verordnung). Die Konjunkturkomponente wird in einem spezifischen Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt, das sich an dem von der EU Kommission verwendeten Verfahren orientiert. Die Verschuldungsspielräume werden hierdurch in konjunkturellen schlechten Zeiten erweitert, in guten Zeiten dagegen verengt beziehungsweise in eine Verpflichtung zu Überschüssen umgekehrt.
- Nettokredite oberhalb der zulässigen Verschuldungsgrenze (z.B. planwidrige Überschreitungen im Haushaltsvollzug, Kredite für Notsituationen) sind zu tilgen. Ein **Kontrollkonto** als „Verschuldungsgedächtnis“ soll dies im Haushaltsvollzug sicherstellen (Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz, § 7 Artikel 115-Gesetz).
- In **Nachtragshaushalten** dürfen zusätzliche Kredite von bis zu 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen aufgenommen werden, wenn sich die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsverlauf ungünstiger als vorgesehen entwickeln und die veranschlagte Nettokreditaufnahme deshalb nicht ausreicht. Diese zusätzliche Kreditaufnahme belastet das Kontrollkonto, wenn und soweit sie die Strukturkomponente überschreitet (§ 8 Artikel 115-Gesetz).

- In Ausnahmesituationen, wie zum Beispiel bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen, ist es zulässig, den hierdurch entstehenden besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Mit dem Beschluss ist ein verbindlicher **Tilgungsplan** zur Rückführung dieser Schulden aufzustellen (Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz, § 6 Artikel 115-Gesetz).
- Die Kreditemächtigung für **Sondervermögen** ist ersatzlos abgeschafft. Die Neuverschuldungsgrenzen können daher nicht durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditemächtigung unterlaufen werden.
- Ergänzt wird die neue Schuldenregel durch die Einrichtung des **Stabilitätsrats** auf Ministerebene. Seine Aufgabe ist es, die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern zu überwachen und bei Haushaltsnotlagen Sanierungsprogramme mit der betroffenen Gebietskörperschaft zu vereinbaren (Artikel 109a Grundgesetz i.V.m. StabiRatG).

Bewertung des neuen Regelwerks

- (1) Die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes - ungeachtet möglicher Kritikpunkte im Detail - ein wesentlicher Fortschritt gegenüber der bisherigen bruttoinvestitionsbezogenen Regelung. Mit dem Verzicht auf Brutto- bzw. Nettoinvestitionen als Maßstab für die zulässige Nettokreditaufnahme werden Abgrenzungs- und Bewertungsfragen im Zusammenhang mit den einzelnen Arten von Investitionsausgaben und deren volkswirtschaftlichen Nutzen überflüssig. Dies betrifft z. B. die Frage, ob Investitionen volkswirtschaftlich „wertvoller“ sind als konsumtive Bildungs- und Forschungsausgaben oder militärische Beschaffungen.
- (2) Die neue Schuldenregel kann sich bei konsequenter Anwendung als wichtiges Instrument erweisen, um die mittlerweile in Deutschland auf mehr als 1,7 Billionen Euro gestiegene Staatsverschuldung künftig wirksamer zu begrenzen. Ihre disziplinierende Wirkung hat sich bereits bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2011 und des Finanzplans des Bundes 2010 bis 2014 gezeigt. Der derzeit vom Deutschen Bundestag beratene Entwurf richtet sich an den Vorgaben der neuen Schuldengrenze und dem damit verbundenen Abbaupfad bis zum Jahr 2016 gemäß Artikel 143d Abs. 1 Satz 6 und 7 Grundgesetz aus.

- (3) Die von den Ländern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen nach Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 Grundgesetz zu schaffenden Regelungen sollten mit den Regelungen des Bundes weitgehend kompatibel sein. Dies ist insbesondere geboten, da Bund und Länder gemeinsam die europäischen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin erfüllen und in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen (Artikel 109 Abs. 2 Grundgesetz). Die angestrebte Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen ist daher grundsätzlich zu begrüßen.
- (4) Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben gefordert, dass das neue verfassungsrechtliche Regelwerk durch seine rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt wird und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen (Gemeinsame Erklärung der Rechnungshöfe zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010). Mögliche Ausweichstrategien bei der Ermittlung der Kreditobergrenze können beispielsweise sein
- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts,
 - Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
 - überhöhte Kreditaufnahmen im Übergangszeitraum bis 2019,
 - Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z.B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
 - Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug und
 - extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen).

Im Hinblick auf den letztgenannten Punkt sollten daher - auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – in den landesrechtlichen Regelungen über Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz hinaus keine weiteren Ausnahmeregelungen aufgenommen werden.¹ Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes erfüllt der vorliegende Gesetzentwurf dieses Erfordernis.

¹ Im Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 8. September 2010 (Drucksache 15/4966) ist als weitere Ausnahme „eine höchstens auf vier Jahre befristete Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- und Ausgabesituation“ genannt. In der Gesetzesbegründung werden als Beispiele hierfür vom Land nicht beeinflussbare Steuerrechtsänderungen oder neue gesamtstaatliche Vorhaben mit erheblichem Finanzierungsbedarf genannt.

- (5) Bei der Ermittlung des Neuverschuldungsspielraums muss bei Bund und Ländern Transparenz gewährleistet sein. Wenn eine Konjunkturkomponente eingeführt wird, muss sie in einem plausiblen nachvollziehbaren Verfahren ermittelt werden. Das auf Bundesebene praktizierte aggregierte Verfahren scheint diese Vorgabe umzusetzen und wäre damit auch eine Basis für die Länder.²
- (6) Die neue Regelung enthält auch einige finanzpolitisch begründete Zugeständnisse an die Praxis (z.B. geringer struktureller Neuverschuldungsspielraum des Bundes, Verzicht auf ein hohes parlamentarisches Quorum bei der Entscheidung über das Vorliegen einer Ausnahmesituation). Bei konsequenter Umsetzung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel auf Bundes- und Länderebene ist damit zu rechnen, dass der gesamtstaatliche Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (Schuldenquote) nachhaltig sinken wird.

² Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Projektbericht zur „Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung“, Stand Juni 2010.

**Anhörung zum 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)**

Stellungnahme

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn

Der Fragenkatalog zur Anhörung enthält viele wichtige Fragen, die zum Teil in der späteren Ausarbeitung des Gesetzes aufgegriffen und beantwortet werden müssen. Im Rahmen dieser Stellungnahme kann nur auf ausgewählte Aspekte zu den finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten, sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse eingegangen werden und es muss auf die bestehende Fachliteratur verwiesen werden. Insbesondere die Fragen zu rechtlichen Aspekten müssen in dieser Stellungnahme außen vor bleiben. Dies gilt auch für den Änderungsantrag der Fraktion der SPD (Drucksache 18/2898), dessen Wirkung nach meinem Verständnis juristischer Natur ist. Im Folgenden wird sich die Stellungnahme an den Fragen des Fragenkatalogs in deren Reihenfolge orientieren.

Zu A. Generelle Wirkungen und Aspekte der Schuldenbremse

Zunächst einmal ist festzustellen, dass im Rahmen der anstehenden Entscheidung nicht über die Möglichkeit des Landes Hessen, sich über das Jahr 2020 hinaus neu zu verschulden, entschieden wird. Art. 109 des Grundgesetzes bestimmt, dass ab 2020 die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen müssen, und diesbezüglich besteht keine Interpretationsfreiheit von Seiten der Länder. Es geht vielmehr darum, die Regelung des Grundgesetzes angemessen in die Landesgesetzgebung zu übertragen und den Übergang der alten in die neue Regelung möglichst ohne Nachteil für das Land Hessen zu gestalten. Der wichtigste Punkt in dieser Hinsicht ist sicherlich der, dass Art. 109 GG Kreditaufnahmen bei außergewöhnlichen konjunkturellen Entwicklungen oder besonderen Notfällen erlaubt. Werden derlei Regelungen nicht bis 2020 in Landesgesetzen umgesetzt, besteht für Hessen ab 2020 keinerlei Spielraum mehr, angemessen auf besondere fiskalische Umstände zu reagieren. Darüber hinaus sieht die neue Regelung des Grundgesetzes nicht den vollständigen Verzicht auf Schulden vor, sondern bezieht sich explizit auf einen *strukturell* ausgeglichenen Haushalt, d.h. einen um konjunkturelle und Einmaleffekte bereinigten, ausgeglichenen Haushalt.

„Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?“

„Ist es aus Ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken?“

Halten Sie den Verzicht auf die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?“

Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen darf?“

„Wie beurteilen Sie die Verschuldung des Landes Hessen, sowohl in Bezug auf die Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten als auch in Bezug auf die damit getätigten Ausgaben?“

Vor dem oben dargestellten Hintergrund sind diese grundsätzlichen Fragen des Fragenkatalogs nicht zielführend für die anstehende Entscheidung. Die grundsätzliche Entscheidung für eine Begrenzung der Verschuldung ist nach langjährigen intensiven gesellschaftlichen und politischen Diskussionen bereits gefallen und findet in Art. 109 Abs. 3 GG ihren Ausdruck. Die Novelle des GG ist eine angemessene Reaktion auf die demografischen Probleme Deutschlands, die ihrem Höhepunkt zustreben werden, wenn die um das Jahr 1964 geborene Generation der Baby-Boomer in die Rente geht. Die Länder sollten alles tun, die Vorgaben des Grundgesetzes strikt umzusetzen und jetzt schon daran arbeiten, Budgetüberschüsse zu erzielen, um den vorhandenen Schuldenbestand wieder abzubauen. Hessen hatte zuletzt eine Schuldenquote von 16 Prozent (im Kernhaushalt, ohne Gemeinden) und wies damit im Vergleich der Bundesländer die viertniedrigste Schuldenquote auf. Diese Position sollte das Land nicht verspielen.

„Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne eine Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?“

„Wie kann sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse konjunkturgerecht umgesetzt werden kann?“

Wie bereits angedeutet wären dem Land Hessen ohne eine Verankerung der Schuldenbremse und ihrer Ausnahmeregelungen ab 2020 in Hinblick auf eine eigenständige Kreditaufnahme vollständig die Hände gebunden. Da die Schuldenbremse explizit den Ausgleich des *strukturellen* Haushalts fordert, beinhaltet die Regelung bereits eine angemessene Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen. Die geplante Übernahme der Schuldenbremse nach Grundgesetz in die Hessische Verfassung ermöglicht darüber hinaus eine fiskalische Reaktion auf außergewöhnliche konjunkturelle oder durch Katastrophen begründete Belastungen, wie sie ohne die Änderungen nicht möglich wäre.

„Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse [...] gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?“

Erfolgreich wurde die Schuldenbremse in der Schweiz eingeführt. nach Durchführung einer Volksabstimmung im Jahr 2001 – die Zustimmungsquote lag bei rund 85 Prozent – in der Bundesverfassung für den Zentralstaat rechtlich verankert und wird seit dem Jahr 2003 angewendet. Die Schweiz ist neben Schweden das einzige Land Europas, das seine Verschuldung trotz der Krise reduzieren konnte – seit 2005 von 53 auf 40 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP).

Ein weiteres prominentes Beispiel sind die Bundesstaaten der USA. Praktisch alle Staaten verfügen über so genannte *Balanced Budget Rules*, im Wesentlichen Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse, die die Möglichkeiten, Defizite aufzubauen bzw. sie in das nächste Fiskaljahr mitzunehmen, beschränken. Dabei sind diese Regelungen von Staat zu Staat unterschiedlich in ihrer Ausprägung und Strenge. Diese Unterschiede eignen sich hervorragend, um vergleichende Analysen zu erstellen und eine ganze Reihe wissenschaftlicher Studien beschäftigt sich mit der Frage, welche Auswirkungen die Fiskalregeln auf das Haushaltsdefizit ausüben. Die Ökonomen Alt und Lowry kommen beispielsweise zu dem Ergebnis, dass Staaten

mit einem Budgetausgleichsgesetz Defizite schneller beseitigen (Alt/Lowry 1994, S.812). Poterba findet für den Zeitraum von 1988–1992, dass Staaten mit relativ strengen Regelungen, welche das Aufbauen von Defiziten für die Staaten erschweren, auf unerwartete Defizite mit größeren Ausgabenreduktionen reagieren (vgl. Poterba 1994). Nach einer Studie von Bohn und Inman haben Staaten mit strengen Regelungen im Durchschnitt einen um 100 Dollar pro Kopf höheren Überschuss als Staaten mit mildereren Regelungen. Diese höheren Überschüsse resultieren eher aus niedrigeren laufenden Ausgaben als aus höheren Steuern. Darüber hinaus befanden die Autoren, dass die Wahrscheinlichkeit, ein Defizit aufzubauen, reduziert wird, wenn milde Regeln durch strenge ersetzt werden (vgl. Bohn/Inman 1996, S.18).

Es besteht also klare Evidenz dafür, dass Fiskalregeln geeignet sind, die Ausdehnung von Haushaltsdefiziten einzudämmen. Es ist zudem nach aktuellem Stand für den Fall der deutschen Länder zu erwarten, dass sich die Auswirkungen der Schuldenregeln praktisch ausschließlich auf der Ausgabenseite zeigen, da die Länder über keinerlei Steuerautonomie verfügen. Ob dieser Zustand in Folge der Einführung der Schuldenbremse weiterhin haltbar ist, bleibt abzuwarten. Unter den aktuellen Regelungen entfällt mit der Kreditaufnahme die einzige Möglichkeit der Länder selbstständig auf kurzfristige Schwankungen der Ausgabenseite zu reagieren. Ebenso besteht auf der anderen Seite keine Möglichkeit, den Bürgern etwaige Einnahmeüberschüsse zurückzugeben. Daher sollte die Defizitbeschränkung der Länder grundsätzlich in einem Kontext mit einer Neuausrichtung des Finanzausgleichs, sowie mit einer Reform der Steuerautonomie gesehen werden.

Empfehlenswert ist es, sich bei der Neufassung des hessischen Gesetzes an den bundesweit geltenden Regeln für die Flexibilisierung der Schuldenaufnahme zu orientieren. Deshalb sollte ein Kontrollkonto eingerichtet werden, auf dem Unterschreitungen der zulässigen Kreditaufnahme gutgeschrieben werden, um den Spielraum für zukünftige Überschreitungen zu definieren. Zu den bundesweiten Regelungen heißt es beim BMF: „Die neue Schuldenbremse sieht für den Bund auch die Kontrolle der tatsächlichen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug über ein so genanntes Kontroll- oder Ausgleichskonto vor. Auf diesem Konto werden nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahrs die Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme festgehalten und saldiert. Bei einer Unterschreitung der

Verschuldungsgrenze im jeweiligen Haushaltsjahr kommt es zu einer Gutschrift auf dem Kontrollkonto, eine Überschreitung führt zu einer Belastung des Kontos. Überschreiten die saldierten Belastungen des Kontrollkontos den Schwellenwert von 1,5 Prozent des BIP, so sind diese konjunkturgerecht zurückzuführen.“ Genau diese Regelung sollte Hessen übernehmen.

„Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?“

Eine Antwort auf diese Frage ist zwangsläufig hypothetischer Natur. Die zuvor genannten Erkenntnisse legen jedoch nahe, dass sich das Budgetdefizit und die Verschuldung des Landes Hessen in deutlich geringerem Rahmen halten würden. Die Effektivität der neuen Schuldenregel ist für Deutschland beispielsweise von Kastrop und Snelting (2008) in einer retrospektiven Anwendung auf frühere Haushaltsjahre demonstriert worden. Mayer und Stähler (2009) finden, dass die Haushaltspolitik zu einer Stabilisierung des Schuldenniveaus führen dürfte.

„Wie hat sich das strukturelle Defizit unter Berücksichtigung der verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente bis in das Jahr 2010 entwickelt?“

Das strukturelle Defizit für Gesamtdeutschland hat sich nach Berechnungen des ifo Institutes (unter Verwendung des Verfahrens mit dem Hodrick Prescott Filter) von -3 Prozent des BIP im Jahre 1996 bis -4 Prozent des BIP im Jahre 2010 entwickelt. Dabei waren zwischenzeitliche Höchststände von -1,5 bzw. -1 Prozent des BIP zu verzeichnen (vgl. Breuer und Büttner 2010).

Zu B: Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

„Welche konkreten Möglichkeiten zur Ausgabensenkung bzw. Effizienzsteigerung können Sie in Ihrem Erkenntnisbereich benennen und wie quantifizieren Sie diese?“

„Welche Auswirkungen hätten die von Ihnen genannten Ausgabensenkungen auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und/oder die Umwelt?“

„Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- und Ausgabenprioritäten setzen?“

„Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Reduzierung des strukturellen Defizits im Ausgabenbereich?“

Die Einhaltung der Defizitbegrenzung wird zwangsläufig mit Ausgabenkürzungen einhergehen müssen, besonders, da seitens der Länder kaum Autonomie bezüglich der Einnahmen besteht. Beim Thema Ausgabenreduktion fällt der Blick meist schnell auf Subventionen aller Art. Welche Subventionen an erster Stelle zu kürzen sind ist in der Vergangenheit Thema langjähriger Diskussionen gewesen, und es existieren mancherlei „Streichlisten“. Prominente Kandidaten sind grundsätzlich Agrar- und Steinkohlesubventionen, Verkehrssubventionen oder Wohnungsbausubventionen, sowie Steuervergünstigungen. Zu achten ist hierbei jedenfalls auf eine mittel- und langfristig sinnvolle Kürzung der Ausgaben, auch wenn gerade sie der gegenwärtigen Politik schwer fällt. Ausgaben, die der zukünftigen Tragfähigkeit des Haushalts zu Gute kommen, wie Bildungs- und Infrastrukturausgaben, sollten hier allerdings weniger im Fokus stehen.

Wichtig wird in Zukunft aber besonders der Blick auf die Effizienz sein, d.h. auf den nötigen Mitteleinsatz zur Erreichung eines bestimmten Zwecks. Nach Fuest und Thöne (2008) finden sich in den Bereichen Gesundheit, Schulbildung, Infrastruktur, Öffentliche Ordnung und Armutsabsicherung mittelfristige Einsparpotentiale – ohne Leistungsminderung - von mindestens 50 Mrd. Euro (bis zu 80 Mrd. Euro) im Vergleich zu den jeweiligen Benchmark-Ländern. In solchen Fragen international „über den Tellerrand zu blicken“ und sorgfältig mit dem eingenommenen Geld

umzugehen, wird unter dem Druck der Defizitbeschränkung eine gewichtige und wünschenswerte Rolle spielen.

„Welche Auswirkungen erwarten Sie durch entsprechende Einnahmensteigerungen bzw. Ausgabenkürzungen des Landes für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes Hessen?“

„Wie werden sich nach der vorgeschlagenen Einführung der Kreditbremse die Ausgaben Hessens entwickeln?“

„Welche Konsequenzen ergäben sich für die Leistungsfähigkeit des Staates, wenn auf Einnahmeerhöhungen verzichtet würde?“

Die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland ist seit mehr als drei Jahrzehnten nahezu unaufhörlich gestiegen und das Verhältnis von Verschuldung zum Bruttoinlandsprodukt erreicht in 2010 voraussichtlich 75 Prozent (vgl. hierzu Feld, 2010). In den fünfzehn Jahren von 1991 bis 2005 hat der Bund die Kreditobergrenze des Maastricht Vertrages immerhin sieben Mal überschritten, die sechzehn Länder haben es in der selben Zeit auf 68 Überschreitungen gebracht (vgl. Fuest und Thöne 2008). Drei Bundesländer versuchten in der jüngeren Vergangenheit, Sanierungshilfen wegen extremer Haushaltsnotlagen von der bundesstaatlichen Gemeinschaft einzuklagen und weitere Länder sind in einer kritischen Finanzlage.

Wenn der Staat einen hohen Anteil seines Budgets für Zinszahlungen aufwenden muss, schränkt dies den Handlungsspielraum für zusätzliche staatliche Aufgaben erheblich ein. Angesichts der sich abzeichnenden zusätzlichen Lasten, welche allein durch die demographische Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten die Haushalte weiter belasten werden, sind diese Zahlen alarmierend. Vor diesem Hintergrund kann eine erfolgreiche Konsolidierung nur positive Auswirkungen auf die zukünftige Handlungsfähigkeit des Landes Hessen haben, in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht. Mangels Spielraums auf der Einnahmenseite wird die Konsolidierung zwangsläufig stärker auf der Ausgabenseite zu Buche schlagen. Ein vernünftiges Augenmaß beim Abbau von Ausgaben sollte eine Zunahme sozialer

Ungleichgewichte in Grenzen halten können. Ohne die Ausgabenkürzungen würde es mit hoher Sicherheit etwa Mitte der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts wegen der genannten demographischen Verwerfungen zu gravierenden sozialen Ungleichgewichten kommen. Ein Teil des absehbaren Mangels an Einkommen muss bereits heute verarbeitet werden. Es gilt zudem, mögliche Reformen des Finanzausgleichs und der Einnahmenautonomie der Länder abzuwarten, die mit der Defizitbegrenzung einhergehen sollten. Resultieren hierbei größere Autonomiespielräume für die Länder, können eine gesunde Haushaltslage und die damit einhergehenden Gestaltungsmöglichkeiten einen Vorteil im föderalen Wettbewerb darstellen.

„Wäre der vollständige Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits in Hessen ohne Einnahmeerhöhungen realisierbar?“

„Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?“

Unter den aktuellen Umständen sind den Ländern einnahmenseitig weitgehend die Hände gebunden. Neben Initiativen für mehr Einnahmenautonomie der Länder könnten Maßnahmen bei den Gemeinschaftssteuern sinnvoll sein, um temporäre Schwankungen in den Länderfinanzen aufzufangen. Beispiele, die Mehreinnahmen versprechen, wären das Vorantreiben einer zentralen Bundessteuerverwaltung oder das Ausdünnen der Ermäßigungstatbestände der Umsatzsteuer. Grundsätzlich sollte der Abbau des *strukturellen* Defizits jedoch auf der Ausgabenseite stattfinden, die Potenziale sind dort zur Genüge zu finden (s.o.).

„Ist die Entwicklung des strukturellen Defizits des hessischen Landeshaushalts vorwiegend auf die Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben zurückzuführen?“

Mir liegen keine Daten zum strukturellen Defizit des Landes Hessen vor. Laut der offiziellen Statistik sind die pro Kopf Ausgaben Hessens von 1997 bis 2005 relativ konstant geblieben, während die Einnahmen geringfügig größeren Schwankungen unterlagen.

„Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?“

„Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?“

Diese Fragen des Fragenkatalogs zu bundesdeutschen Steuern und Abgaben stehen offensichtlich in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Einführung einer Schuldenbremse im Bundesland Hessen und sind wenig zielführend für die anstehende Entscheidung.

„Wie wird unter einem Schuldenverbot der Verkauf von Landeseigentum bewertet? Wird er einem Defizit hinzugerechnet?“

Zunächst einmal wird auch ab 2020 kein vollständiges *Schuldenverbot* bestehen, es geht lediglich um den Verzicht auf eine *strukturelle* Neuverschuldung, also einen Schuldenzuwachs über den Konjunkturzyklus hinaus. Das strukturelle Defizit errechnet sich aus dem tatsächlichen Defizit, indem konjunkturelle und Einmaleffekte mit Hilfe verschiedener Methoden herausgerechnet werden. Verkäufe von Landeseigentum generieren daher aber grundsätzlich Einnahmen, die nicht zu einer Verbesserung des strukturellen Defizits beitragen. Ein zunehmendes „Verschachern des Tafelsilbers“ steht also nicht zu erwarten.

„Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten des Landes Hessen, seine Ausgaben und Einnahmen so zu gestalten, um den Anforderungen einer Kreditbremse zu genügen?“

Der gegebene Zeithorizont bis zum Jahr 2020 sollte bei einem entsprechenden Konsolidierungswillen völlig ausreichend sein, entsprechende Maßnahmen einzuleiten und einen Abbau des strukturellen Defizits, sowie des Schuldenstandes zu gewährleisten.

Literatur

Alt, James und Lowry, Robert (1994): Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review*. 88 (1994). 811 - 828

Bohn, Henning und Inman, Robert (1996): Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. 45 (1996). 13 – 76

Breuer, Christian und Büttner, Thiess, „Auf Sand gebaut: Das strukturelle Defizit im Auf und Ab der Konjunktur“, *ifo Schnelldienst* 63(11), 2010, 28-31.

Kastrop, C und M. Snelting (2008), „Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel“, *Wirtschaftsdienst*, 88 (6), 375-382.

Feld, Lars, „Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11(3), 226-245.

Fuest, Clemens und Michael Thöne, „Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?“, FiFo Discussion Paper No. 08-2, 2008

Mayer, E. und N. Stähler (2009), „The Debt Brake: Business Cycle and Welfare Consequences of Germany's New Fiscal Policy Rule“, Discussion Paper Series 1: Economic Studies No. 24/2009, Deutsche Bundesbank, Frankfurt a. M.

Poterba, James (1994): State responses to fiscal crisis: The effect of budgetary institutions and politics. *Journal of Political Economy*. 102 (1994). 799 – 821

Schriftliche Anhörung des Hauptausschusses
und der Haushaltsausschusses des
hessischen Landtags

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse)

– Drucksache 18/2732 –

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP

**Stellungnahme des
Vorsitzenden der
Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)**

Frank Bsirske

Berlin, den 13.10.2010

Zusammenfassung

Bereits in der Vergangenheit hat ver.di die Regelung zur „Schuldenbremse“ für den Bund wie die Länder kritisiert. Die „Schuldenbremse“

- ▶ schränkt die Handlungsspielräume für eine aktive Wirtschaftspolitik, die Krisen und steigender Arbeitslosigkeit entgegenwirkt, massiv ein;
- ▶ droht zu einer massiven Wachstumsbremse zu werden;
- ▶ führt zu deutlichen Wohlstandsverlusten, weil selbst Investitionen in die Zukunft mit hoher Rendite (z.B. Bildung) nicht mehr über Kredite vorfinanziert werden dürfen;
- ▶ droht die Solidarität zwischen den Bundesländern zu schwächen und den Abstand zwischen den reicheren und den ärmeren Regionen Deutschlands noch größer werden zu lassen;
- ▶ droht einen weiteren Abbau des Sozialstaats, Personalabbau und Lohndrückerei im öffentlichen Dienst zu bewirken;
- ▶ stellt eine unzulässige, weil demokratiewidrige Einschränkung der künftigen Willens- und Entscheidungsbildung gewählter Parlamente dar.

An dieser Einschätzung hat sich auch nach Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz nichts geändert. Angesichts der aufgrund der Schuldenbremse zu erwartenden Wachstumsreduzierung und der durch sie verschärften sozialen Schieflage wäre es rational, die entsprechenden Regelungen möglichst schnell wieder aus dem Grundgesetz zu streichen.

Da die gesetzliche Regelung der Schuldenbremse im Grundgesetz nicht der Ewigkeitsklausel unterliegt, kann sie auch wieder aus dem Grundgesetz gestrichen werden. Eine Verankerung der Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung würde sich dann als unnötige Hürde erweisen, auch in Hessen wieder eine an wirtschaftlichen Notwendigkeiten orientierte Ausgaben- und Fiskalpolitik betreiben zu können. Damit würde die Landesregierung die notwendige politische Freiheit zurück- erhalten zu entscheiden, wann sie Verschuldung für notwendig hält und wann sie sie zurückführen will.

- ▶ Eine Verankerung der Schuldenbremse in der hessischen Verfassung ist deshalb strikt abzulehnen.
- ▶ Um die in Art. 106 Abs. 3 GG vorgesehene Ausnahmeregelung für eine Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notfällen in Anspruch nehmen zu können, reicht ein hessisches Landesgesetz.

1. Die grundsätzliche Problematik der „Schuldenbremse“

Die Schuldenbremse als Wachstums- und Sozialstaatsbremse

Im Rahmen der Föderalismuskommission II hatte sich die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD im Februar 2009 auf eine sogenannte „Schuldenbremse“ geeinigt. Sie war offensichtlich der kleinste gemeinsame Nenner um das Projekt „Föderalismuskommission“ nicht völlig scheitern zu lassen. Die Gunst der Stunde und der politischen Konstellationen in Bundestag und Bundesrat wurden genutzt, um diese Regelung im Grundgesetz festzuschreiben. In Bundestag und Bundesrat kamen jeweils notwendige Zwei-Drittel-Mehrheiten zustande. Die Schuldenbremse hat seitdem Verfassungsrang.

Dabei galt für Deutschland wie für alle anderen Euro-Länder bereits seit dem Vertrag von Maastricht eine „Schuldenbremse“. Eines der vier Konvergenzkriterien besagt bekanntlich, dass das jährliche Defizit der Mitgliedstaaten nicht mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betragen darf. Bereits 2002 sah sich Deutschland erstmals nicht in der Lage, das Kriterium einzuhalten. Seitdem lag Deutschland in der Hälfte der Jahre über der 3-Prozent-Schwelle. Gleiches passierte in anderen Ländern. Mittlerweile trifft dies für 22 der 27 Mitgliedsländer zu.

Statt dieser Entwicklung durch eine sozial gerechte Steuerpolitik entgegenzuwirken wurden weitere Steuersenkungen umgesetzt, von denen vor allem Unternehmen und Reiche profitiert haben. Steuerrechtsänderungen seit 1998 haben im Zeitraum 2000 bis 2010 zu Steuerausfällen beim Bund, bei den Ländern und bei den Kommunen in Höhen vom kumuliert 335 Milliarden Euro geführt. Allein im laufenden Jahr fehlen durch die zurückliegenden Steuersenkungsorgien gut 50 Milliarden Euro in den öffentlichen Kassen – rund 35 Milliarden Euro dieser Summe sind in die Taschen von Unternehmen und Spitzenverdienenden geflossen.¹ Trotz massiver Einsparungen im Sozialstaat und bei der Infrastruktur stieg deshalb die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum BIP stetig von 61 Prozent im Jahr 1999 auf knapp 73 Prozent im Jahr 2009 an.² Statt endlich das Einnahmeproblem anzugehen und den in Deutschland vorhandenen Reichtum zum Abbau der Neuverschuldung zu nutzen, verfielen die Politiker der Großen Koalition auf die Idee einer im Vergleich zu den Maastricht-Kriterien wesentlich strengeren nationalen Schuldenbremse.

Regelung der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse besagt, dass der Bund und die Länder „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auskommen müssen. Für den Bund bedeutet dies, dass er ab dem Jahre 2016 im Normalfall maximal 0,35 Prozent des BIP an neuen Schulden aufnehmen darf. Da sich dieser Wert auf das sogenannte „strukturelle Defizit“ bezieht, also auf das Defizit, das nichts mit konjunkturell bedingten Ausgaben zu tun hat, ist der tatsächliche Verschuldungsspielraum etwas größer. Schulden, die oberhalb von 0,35 Prozent des BIP aufgenommen werden, um konjunkturellen

¹ Allein die Einnahmen des Landes Hessen fielen ohne die Steuerrechtsänderungen seit 1998 um zwei Milliarden Euro höher aus. Vgl. Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim: Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt 2010.

² Durch die Finanzkrise erwartet der Finanzminister ein weiteres Ansteigen der Schuldenquote auf 82 Prozent in 2011.

Wachstumsabschwächungen entgegenzuwirken, müssen auf einem Kontrollkonto festgehalten werden. Sie dürfen maximal 1,5 Prozent des BIP betragen und müssen im nächsten Aufschwung abgebaut werden. Auch im Falle von Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen können zusätzliche Kredite aufgenommen werden. Hier muss jedoch parallel ein Tilgungsplan beschlossen werden.

Während dem Bund damit noch ein kleiner Verschuldungsspielraum gelassen wurde, dürfen die Bundesländer ab 2020 unter normalen Umständen überhaupt keine Schulden mehr machen. Da dies ein Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Haushaltsautonomie der Bundesländer darstellt, hat der Landtag Schleswig-Holstein Verfassungsklage erhoben.

Schuldenbremse hoch umstritten

Die Schuldenbremse fällt konzeptionell weit hinter den Erkenntnisstand der Finanzwissenschaft zurück. Dort gilt es als „goldene Regel“, dass öffentliche Investitionen durch Kredite vorfinanziert werden. Man stelle sich vor, nicht nur dem Sektor Staat wäre jegliche Kreditaufnahme verboten, sondern gleiches würde für die privaten Haushalten und die Unternehmen gelten. Nicht nur käme die Investitionstätigkeit schlagartig zum Erliegen, auch größere Anschaffungen (Hausbau, Autokauf etc.) wären für Normalbürgerinnen und -bürger nicht mehr möglich.

Wie schädlich eine Schuldenbremse für Wachstum und Beschäftigung ist, hat das *Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)* anhand einer Modellrechnung gezeigt. Hätte in den Jahren 2000 bis 2007 bereits die Schuldenbremse gegolten, wäre das Wachstum in diesem Zeitraum um bis zu 1,5 Prozent niedriger ausgefallen, und rund 500.000 Menschen wären weniger beschäftigt worden.³ Zukunftschancen wären genommen statt eröffnet worden. Selbst der neoliberale Sachverständigenrat kritisiert die Schuldenbremse in seinem Jahresgutachten 2009/10 als „zu eng“, da nicht einmal öffentliche Investitionen in einem ökonomisch sinnvollen Umfang vorfinanziert werden könnten.⁴

Notnagel Verschuldung

Durch wiederholte Steuersenkungen stehen Einnahmen und notwendige Ausgaben bereits seit langem in einem krassen Missverhältnis. Der Bund hat darauf in der Vergangenheit mit massiven Sparanstrengung reagiert: Die öffentlichen Investitionen in Deutschland gehören heute mit gerade einmal 1,7 Prozent am BIP zu den niedrigsten in Europa. Der europäische Durchschnitt liegt bei 2,6 Prozent. Gleiches gilt für die öffentliche Beschäftigung. Lediglich knapp sieben Prozent des BIP werden in Deutschland für öffentlich Beschäftigte aufgewandt. Im europäischen Durchschnitt sind es deutlich über zehn Prozent. Wegen der Einnahmeschwäche der öffentlichen Hände ist es selbst im letzten Aufschwungjahr 2008 nicht gelungen, die Anforderungen der Schuldenbremse zu erfüllen.

Ohne die Möglichkeit der öffentlichen Verschuldung hätte sich der deutsche Staat in der Vergangenheit noch weiter von den Werten der anderen EU-Länder entfernt. Um die Unterfinanzierung des deutschen Staates zu beenden ist ein Kurswechsel in der

³ Vgl. IMK Report, Nr. 29, Juni 2008, S. 7ff.

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, S. 184.

Steuerpolitik dringend erforderlich. Deutschland darf angesichts gewaltiger öffentlicher Zukunftsaufgaben nicht weiter ein Niedrigsteuerland bleiben. Damit der deutsche Staat die notwendige Zukunftsvorsorge für Umwelt, Bildung und Infrastruktur betreiben kann, müssen vor allem hohe Gewinne, Vermögen und Einkommen wieder stärker an der Finanzierung beteiligt werden. Dann würde auch die Notwendigkeit der Neuverschuldung zurückgehen.

Ideologischer Streit

Hinter der mechanistischen Schuldenbremse verbirgt sich offensichtlich ein tieferliegender ideologischer Streit um die grundsätzliche Rolle des Staates. Für diejenigen, die den Staat prinzipiell als Hemmschuh der wirtschaftlichen Entwicklung sehen, ist die Schuldenbremse ein indirektes Mittel, um den staatlichen Einfluss in die Wirtschaft weiter zurückzudrängen. Wenn keine Schulden mehr gemacht werden dürfen, in der Vergangenheit massive Steuersenkungen durchgesetzt werden konnten (und Forderungen nach weiteren Steuersenkungen auch zukünftig früher oder später wieder erhoben werden), lässt sich die Notwendigkeit zusätzlicher Einsparungen und damit die weitere Zurückdrängung des Staates gleichsam als unausweichlicher „Sachzwang“ darstellen.

Sozialer Kahlschlag droht

Als Folge der Schuldenbremse droht in den nächsten Jahren ein sozialer Kahlschlag. Die erwartete Neuverschuldung des Bundes in Höhe von rund 65 Milliarden Euro im Jahr 2010 ist auf rund acht Milliarden Euro bis 2016 zurückzuführen. Die Veröffentlichung der Sparliste der Bundesregierung Anfang Juni bestätigte die Befürchtungen der Gewerkschaften, dass die Einhaltung der Schuldenbremse primär über massive Einsparungen im sozialen Bereich und beim öffentlichen Personal erreicht werden soll. Dies wird sich auch negativ auf das Wachstumsaussichten der Bundesländer auswirken und somit deren Konsolidierungsanstrengungen konterkarieren.

Wachstums- und Sozialstaatsbremse

Grundsätzlich müssen dem Bund und den Ländern auch langfristig die Möglichkeit der Verschuldung zur Finanzierung von Konjunkturprogrammen und wichtigen Zukunftsinvestitionen über Kreditaufnahme erhalten bleiben. Die Schuldenbremse ist diesbezüglich völlig kontraproduktiv.

Mittlerweile haben alle Länder damit begonnen, im Rahmen der finanzpolitischen Planung einen Pfad zum Abbau der Neuverschuldung zu konzipieren. Da die Länder kaum ergiebige Möglichkeiten haben, ihre Einnahmen zu erhöhen, wird es auch dort zu massiven Ausgabenkürzungen kommen. Obwohl Deutschland dringend eine Stärkung der Binnennachfrage bräuchte, passiert als Folge der Schuldenbremse genau das Gegenteil.

Es ist zu befürchten, dass die Schuldenbremse nicht nur in der Gegenwart zu einem sozialen Kahlschlag führen wird, sondern auch aufgrund von angeblich alternativlosen Einsparungen zu weiteren Kürzungen bei Investitionen in die Umwelt, die Bildung und die Infrastruktur führt. Damit würden der Wohlstand und die Handlungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen massiv eingeschränkt.

2. Schuldenbremse: schwere Bürde für Hessen

Schuldenbremse überfordert Finanzpolitik der Länder

Wie vom *IMK* anlässlich schriftlicher Anhörungen der Landtage in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (NRW) ausgeführt, droht die Schuldenbremse – je nach genauer technischer Umsetzung und unterstellter wirtschaftlicher Entwicklung – die Finanzpolitik der Bundesländer zu überfordern.⁵ Ob der von der Schuldenbremse für das Jahr 2020 vorgeschriebene strukturell ausgeglichene Haushalt in Hessen – einem der reichsten Flächenländer der Bundesrepublik – erreicht werden kann, hängt, wie auch in anderen Bundesländern, von der wirtschaftlichen Entwicklung ab und davon, wie hoch das strukturelle Defizit des Jahres 2010 zu veranschlagen ist.

Szenario der Auswirkung der Schuldenbremse für Hessen⁶

Für das Bundesland Hessen ist vom *IMK* die bisher umfangreichste Analyse zur Wirkung der Schuldenbremse erarbeitet worden. Nimmt man als Gesamtdefizit das vom Finanzministerium aktuell prognostizierte Finanzierungsdefizit von 3,3 Milliarden Euro, dann ergibt sich nach Berechnungen des *IMK* für das Jahr 2010 ein zu konsolidierendes strukturelles Defizit in Hessen von rund 2,5 Milliarden Euro. Das geplante Volumens der bereinigten Ausgaben von knapp 21,5 Milliarden Euro im Jahr 2010 zeigt die Dimension des Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020 und wirft die Frage auf, wie realistisch es ist, ein solches strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 abbauen zu können.

Um wie viel Prozent dürfen die Ausgaben des Landes Hessen pro Jahr durchschnittlich wachsen, um 2020 mit einem strukturellen Null-Defizit gewissermaßen eine Punktlandung hinzulegen? Um diese Frage zu beantworten hat der DGB Hessen im Rahmen seiner Schwerpunktforderungen zum Haushalt der Hessischen Landesregierung eine Überschlagsrechnung vorgenommen. Hierfür wurden bis 2013 die Einnahmeansätze der mittelfristigen Finanzplanung übernommen und danach ein vergleichsweise optimistisches Wachstum des realen BIP von 1,5 Prozent und des nominalen BIP von 2,9 Prozent bis 2020 unterstellt. Unter diesen Bedingungen dürften die Ausgaben von 2011 bis 2020 um lediglich etwa 1,7 Prozent nominal pro Jahr wachsen, um 2020 ein strukturelles Budgetsaldo von Null zu erreichen. Bereits unter diesen optimistischen Annahmen müsste die Finanzpolitik damit auf einen im historischen Vergleich sehr niedrigen Ausgabenpfad einschwenken.

Die extrem restriktiven Rahmenbedingungen, die von der parallelen Sparpolitik des Bundes zur Einhaltung der Schuldenbremse ausgehen, werden sich aber notwendigerweise negativ auf das Wachstum der Länder auswirken. Daher erscheint es angebracht im Rahmen eines Risikoszenarios von einem niedrigeren realen Wachstum des hessischen BIP von lediglich 1,2 Prozent (nominal: 2,4 Prozent) auszugehen. Berücksichtigt man dann noch bereits verabschiedete („Wachstumsbeschleunigungsgesetz“) und weitere mögliche Steuersenkungen (immerhin sind laut Koalitionsvertrag weitere Entlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer in Höhe von rund 20 Milliarden Euro ab 2011 vorgesehen), müsste wegen sinkender Steuereinnahmen das zulässige Ausgabenwachstum weiter abgesenkt werden.

⁵ Vgl. *IMK Policy Brief*, August 2009 und *IMK Policy Brief*, September 2009.

⁶ Vgl. *IMK Studies*, Nr. 6, November 2009.

Unter der Annahme, dass beide Szenarien (geringeres Wachstum und noch einmal niedrigere Steuereinnahmen) Realität werden, dürften die Ausgaben im hessischen Landeshaushalt in den nächsten zehn Jahren nur noch um 1,1 Prozent pro Jahr steigen.

Auswirkungen der Schuldenbremse zurückgerechnet

Welche massiven negativen Auswirkungen ein durch die Schuldenbremse verursachter derart niedriger Ausgabenanstieg haben würde, lässt sich zeigen, wenn man eine vergleichbare Ausgabenbremse für die Vergangenheit unterstellt: In dem Zehnjahreszeitraum ab 1998 betrug der Anstieg der Ausgaben 2,4 Prozent pro Jahr. Wenn die Ausgaben aufgrund einer schon damals vorhandenen Schuldenbremse zwischen 1998 und 2008 lediglich mit 1,4 Prozent hätte zunehmen dürfen, dann hätten die Ausgaben im Jahr 2008 um rund 1,7 Milliarden Euro geringer ausfallen müssen.

Was das bedeutet, wird deutlich, wenn man sich das Volumen des hessischen Haushalts bzw. von ausgewählten Haushaltsposten vor Augen führt: Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2008 auf rund 21 Milliarden Euro, die im Landeshaushalt ausgewiesenen Investitionsausgaben auf rund 1,8 Milliarden Euro und die Personalausgaben auf 7,2 Milliarden Euro. D.h. im Falle eines Ausgabenanstiegs von nur 1,4 Prozent im Zeitraum 1998-2008 wären die Ausgaben im Jahr 2008 um fast acht Prozent geringer ausgefallen als dies tatsächlich der Fall war. Hätten sich die Minderausgaben komplett bei den Investitionen niedergeschlagen, dann hätte das Land so gut wie gar keine Investitionen mehr getätigt. Wenn nicht bei den Investitionen, sondern beim Personal gekürzt worden wäre, dann wäre der Personaletat des Landes um 24 Prozent (!) kleiner gewesen und im entsprechenden Umfang wäre der Beschäftigungsstand im Landesdienst geringer ausgefallen.

Noch wesentlich dramatischer fiel die Rechnung für den Fall der o.g. Kombination der beiden Risikoszenarien aus (durchschnittliche Wachstumsrate der Landesausgaben nur 1,1 Prozent). In diesem Fall hätten die bereinigten Ausgaben im Jahr 2008 um knapp 2,4 Milliarden Euro und damit 11,5 Prozent unter ihrem tatsächlichen Wert gelegen. Selbst wenn das Land überhaupt keine Investitionen mehr getätigt hätte, hätte es in anderen Bereichen weitere 600 Millionen Euro einsparen müssen. Wäre beim Personal gekürzt worden, wären Kürzungen des Personaletats um ein Drittel notwendig gewesen.

Keine Schuldenbremse in die hessische Verfassung

Angesichts der geschilderten Sachlage und aufgrund der oben angesprochenen grundsätzlichen Problematik der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse wäre es rational, die entsprechenden Regelungen aus dem Grundgesetz zu streichen. Ver.di hatte sich deshalb auch bereits frühzeitig entschieden gegen die Regelung der Schuldenbremse und deren Übernahme in das Grundgesetz ausgesprochen.

Insofern lehnt ver.di auch die Verankerung der Schuldenbremse in der hessischen Verfassung strikt ab. Da die Schuldenbremse im Grundgesetz nicht der Ewigkeitsklausel unterliegt, kann sie auch wieder aus dem Grundgesetz gestrichen werden. Eine Verankerung der Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung würde sich dann als unnötige Hürde erweisen, auch in Hessen wieder eine an wirtschaftlichen Notwendigkeiten orientierte Ausgabenpolitik zu betreiben und dem Parlament

die notwendigen Entscheidungsmöglichkeiten zu geben, wann es Schulden für Zukunftsinvestitionen aufnehmen will und wann es die Staatsverschuldung zurückführen will. Der Zwang zum Abbau der Staatsverschuldung zu einem bestimmten Datum und bis zu einer bestimmten Höhe ist der Demokratie abträglich.

Um die in Art. 106 Abs. 3 GG vorgesehene Ausnahmeregelung für eine Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notfällen dennoch in Anspruch nehmen zu können, ist ein Landesgesetz völlig ausreichend.

apl. Prof. Dr. Franz Segbers
Philipps-Universität Marburg,
Fachbereich Evangelische Theologie
Sozialethik

privat:
Nonnbornstr. 14a
65779 Kelkheim
Tel. 06195 - 67 42 585
e-mail: Franz.Segbers@online.de

Stellungnahme

zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses zum

- **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), Drucksache 18/2732**
- **Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, Drucksache 18/2898.**

Mündliche Anhörung am 3. November 2010

Mein zur Anhörung über die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Hessen erbetener Beitrag argumentiert nicht steuerwissenschaftlich- oder volkswirtschaftlich sondern aus einer sozialetische Perspektive, die nach Strukturen und Institutionen fragt, die ein gerechtes Gemeinwesen braucht. Offensichtlich verbirgt die Schuldenbremse eine Thematik, die nicht hinreichend allein finanzwirtschaftlich zu klären ist. Dier tiefer liegende Frage lautet: Welchen Staat wollen wir? Welche Staatsaufgaben hat ein Staat zu erfüllen? Wie kann er diese Aufgaben erfüllen?

1. Vorbemerkung

Bereits vor dem Bundestagsbeschluss vom 29. Mai 2009 über die Verankerung einer Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG hatte die Regierungskoalition vom CDU und FDP in Hessen in ihrem Koalitionsvertrag vom 30. Januar vereinbart, ein absolutes Schuldenverbot in der Hessischen Verfassung (HV) verankern zu wollen. Am 30. August 2010 wurde ein gemeinsamer Gesetzesentwurf von CDU und FDP für eine Verfassungsänderung für einen neuen Artikel 141 HV eingebracht: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Das Land Schleswig – Holstein hatte gegen die Aufnahme der Schuldenbremse in Art. 109 GG das Bundesverfassungsgericht angerufen hatte. Die Hessische Landdesregierung will, dass auch unabhängig von der grundgesetzlichen Schuldenbremse und ihre Verfassungskonformität, die „Schuldenbremse ... auch in Hessen Anwendung finden soll.“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15). Dass die Landeregierung in Hessen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht abwartet, irritiert.

Der neue Art. 109 Abs. 3 GG sieht vor, dass Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen seien. Die Bundesländer dürften ab 2020 überhaupt keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Die Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern den Abbau der so genannten strukturellen Verschuldung. Auch wenn konjunkturbedingte Defizite weiter erlaubt sein sollen, geraten die Haushalte unter beträchtlichen Druck, und das gilt auch für Hessen. Die Kommunen leiden aber schon jetzt unter Steuerausfällen. Dies führt entweder zu weiteren Privatisierung oder zu Ausgabenreduzierungen bei kommunalen Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Badeanstalten und Theater.

Gegen die Übertragung der Schuldenbremse auf die Länder sind schwerwiegende verfassungsrechtliche, verfassungspolitische und volkswirtschaftliche Bedenken vorgetragen worden. (Himpele 2010: 23f; Helmdag 2010) Mit der im GG verankerten Schuldenbremse wird den Ländern von 2020 an jegliche Kreditaufnahme untersagt. Dabei ist offenbar völlig in Vergessenheit geraten, dass der Bund ursprünglich ein Produkt der Länder gewesen ist und damit mit dem Totalverbot jeglicher Kreditaufnahme für die Länder ein zentrales Element des Gründungskonsenses aufgekündigt wird. Von der im GG den Ländern zugedachten Einnahmenautonomie bleibt fortan nichts mehr übrig. Abgesehen von der Gewerbesteuer wird die Einnahme jetzt vom Bund geregelt. Mit der Schuldenbremse ist den Ländern jetzt das letzte Instrument genommen worden. „So bleibt jetzt den Ländern nur noch übrig, bei den eigenen Ausgaben zu kürzen, bei Bildung, Kultur, Justiz und innere Sicherheit sowie nicht zuletzt bei der Mitfinanzierung ihrer Kommunen.“ (Schneider 2009: 8) Hans-Peter Schneider vom Deutschen Institut für Föderalismusforschung nennt dies einen „Selbstmord der Kostgänger“. (Schneider 2009: 8)

Helmdag befürchtet, dass sich die „Haushalte mit der Schuldenbremse auf Geisterfahrt“ (Helmdag 2010: 611f) begeben. Deutschland würde zu den europäischen Ländern mit geringeren Zinslasten befinden, die sich zudem gegenüber 1993 auf einem niedrigeren Niveau befinden. Er nennt die Schuldenbremse eine „Rezeptur gegen eine Art Phantasieschmerz“ (Helmdag 2010: 612). In der Debatte würde tabuisiert, dass der deutsche Staat ein „überaus attraktive Schuldnerin“ wäre. „Die Bonität des Schuldners bildet die ökonomisch relevante Obergrenze jeder Darlehensgewährung. ... Der bloß scheinbar über seine Verhältnisse lebende Staat hat keine Probleme, Darlehen aufzunehmen, obwohl er historisch niedrige Zinsen zahlt!“ (Helmdag 2010: 613)

Fazit

Im Zuge der bei der Föderalismusreform II im GG verankerten Schuldenbremse dürfen die Bundesländer ab 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr aufweisen. Die Schuldenbremse wird den Länderhaushalt wie die kommunalen Haushalte unter beträchtlichen Druck setzen.

2. Problemstellung: Verschärfung der Haushaltskrise durch die Finanzkrise

Die Frage der Staatsverschuldung steht seit Jahren im Zentrum der öffentlichen Debatte nicht allein auf Bundesebene. So hatte bereits Ende 2003 der Hessische Landtag ein Konsolidierungsprogramm „Operation sichere Zukunft“ verabschiedet, mit dem im Landeshaushalt 2004 über eine Milliarde Euro bei sozialstaatliche Aufgaben, durch Kürzung von Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld sowie Arbeitszeitverlängerung für Landesbedienstete die Haushaltspolitik wieder in „geordnete Bahnen“ gelenkt werden sollte.

Die Haushaltskrise ist nicht naturwüchsig entstanden, sondern durch fiskalpolitisch gewollte Entscheidungen herbeigeführt worden. In der öffentlichen Debatte um die Staatsverschuldung findet die Steuerpolitik kaum Beachtung, obwohl sie in der jüngeren Vergangenheit hohe Steuerausfälle verursacht hat. Verantwortlich für den hohen Schuldenstand der öffentlichen Haushalte ist die verfehlte Steuerpolitik und die krisenbedingt zurückgehenden Einnahmen bzw. steigenden Ausgaben. Die Steuerreformen seit 1998 haben dem Staat Steuerausfälle im Zeitraum 2000 bis 2010 von insgesamt 335 Mrd. Euro verursacht. (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010: 2)

Neben den Steuersenkungen ist auch der Kollaps der Finanzmärkte für den massiven Anstieg der Staatsschulden verantwortlich. Da der Anteil der Staatsausgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung von 47,1 Prozent (2004) auf 43,7 Prozent (2008) sank, mussten die notwendigen Ausgaben immer mehr über Schulden finanziert werden. (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010: 5) Die enorme Schuldenaufnahme zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise durch eine aktive Konjunkturpolitik und extrem expansiver Geldpolitik hat erheblich zu einer Ausweitung der Staatsverschuldung beigetragen. Die Deutsche Bank gibt zu, dass die Finanzkrise sicherlich der wichtigste einzelne Grund für den massiven Anstieg der öffentlichen Defizite und Schuldenstände war. (Deutsche Bank 2010: 4) Die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich aufgrund der Bankenrettung bis Ende 2008 um knapp 98,6 Milliarden Euro erhöht. (Financial Times Deutschland 19. April 2010) Die Stützung der Finanzinstitute ist nach Angaben der Bundesbank für den Großteil der in den vergangenen Jahren in Deutschland aufgehäuften Schulden verantwortlich. So entfielen in den Jahren 2008 und 2009 rund 53 Prozent der Bruttoneuverschuldung auf Rettungsmaßnahmen zugunsten von Finanzinstituten im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise. (Bundestagsdrucks. 17/1522) Nur eine massive Intervention der Staaten konnte die Folgen dieser Krise abmildern und bewältigen. Dies zeigt, dass die Verschuldung des Staates richtig und hilfreich. Eine Schuldenbremse darf den Staat nicht handlungsunfähig machen. Dem Staat muss es möglich sein, flexibel auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen oder Krisen reagieren zu können.

Die Ausgabenentwicklung des hessischen Landeshaushaltes war in den zurückliegenden Jahren keineswegs außergewöhnlich hoch war. Das Hessische Finanzministerium geht für die Jahre 2000 bis 2010 von einer durchschnittlichen Wachstumsrate der Ausgaben von lediglich 1,8 Prozent aus. (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13). Im Vergleich mit der niedrigen Ausgabenentwicklung gibt sich eine Differenz zu den Einnahmen, die von 2000 bis 2010 lediglich um durchschnittlich 0,5 Prozent zunahm (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13). Die Einnahmen des Landes Hessen fielen um zwei Milliarden Euro höher aus, wenn im Steuerrecht noch der Rechtsstand des Jahres 1998 gelten würde. Die hessischen Kommunen haben aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 aktuell Mindereinnahmen in Höhe von fast 1,2 Milliarden Euro (incl. KFA) zu verkraften. (Eicker-Wolf, Kai / Truger, Achim, 2010: 36ff.) Hessen hat sparsam gewirtschaftet: Preisbereinigt sind die Ausgaben (nach dem LFA) zwischen 1998 und 2008 im Jahresdurchschnitt um 0,7 Prozent gestiegen – das heißt, das Land Hessen hat eine höchst restriktive Ausgabenpolitik betreiben. (Eicker-Wolf 2010: 23)

Die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben ist als die entscheidende Ursache für den Schuldenanstieg auszumachen. Diese Diskrepanz geht auch darauf zu-

rück, dass bundespolitische Entscheidungen die Einnahmesituation der Länderhaushalte nachhaltig beeinflussen.

Fazit

Die politisch in Szene gesetzten Steuerausfälle und die Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Öffentlichen Kassen zugunsten der Vermögenden und der Unternehmen geschwächt. Die Finanzkrise verlagert sich zu einer Krise der Öffentlichen Finanzen und belastet durch das im Juni 2010 verabschiedete Sparpaket der Bundesregierung („Neujustierung von Sozialgesetzen“) besonders die Erwerbslosen und Hartz IV Bezieher.

3. Der Sozialstaatsverständnis in der Hessischen Landesverfassung (HV)

Auch wenn Bundesrecht Landesrecht bricht, ist die HV keineswegs obsolet. „Die Sozialordnung der Hessischen Verfassung hat durch das Grundgesetz ihren Rechtsbestand nicht verloren“ (Graulich 2004: 9). Der HV kommt eine normative und sozialpolitische Bedeutung zu. Deshalb schlägt Graulich vor, die Landesverfassung als einen „Interpretationsrahmen für das Grundgesetz“ (Graulich 2004: 15) zu nutzen, wenn es um Abstimmungsverhalten im Bundesrat oder bei der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung geht.

Die Landesverfassung in Hessen ist nach den Worten Steins, einem der Mitverfasser der Landesverfassung, „das erste Staatsgrundgesetz, das den Wandel von der nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat.“ (Stein 1976: 189) Während das Grundgesetz die Bundesrepublik als einen „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) definiert und dessen konkrete Verfasstheit dem einfachen Gesetzgeber überlässt, bekennt sich die Hessische Verfassung in rechtlichen Bestimmungen zur institutionellen und strukturellen Ausgestaltung des Sozialstaates und verpflichtet den Gesetzgeber zu einer entsprechenden sozialen Aktivität. (Barwinski: 1954 vor Art. 27, Anm. 1) In einer Klarheit, wie sie ansonsten in anderen Länderverfassungen kaum zu finden ist, hat die Hessische Verfassung in Art. 38 HV (Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung) ein weitreichendes Verständnis von Sozialstaatlichkeit formuliert:

„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.“

Die Verfassung nimmt die Wirtschaft in Dienst für das Gemeinwohl und bekräftigt, dass die Wirtschaft nicht privaten Zwecken sondern der Allgemeinheit zu dienen habe. Sie spricht von der gesellschaftsgestaltenden Verantwortung des Staates und verpflichtet die Landespolitik sich daran auszurichten, dass die Wirtschaft des Landes zur gesellschaftlichen Zielvorstellung einer sozial gerechten Gesellschaft beitragen kann.

Als Staatsziele der Hessischen Landesverfassung gelten u.a. die Ziele, die „natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen (Art. 26.a HV), die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu wahren (Art. 27 – 47 HV), die Arbeit des Menschen zu schützen (Art. 28 HV), eine das gesamte Volk verbindende Sozialversiche-

runge zu schaffen (Art. 35 HV), unentgeltlichen Unterricht an öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen zu gewährleisten (Art 59). Die Haushaltskonsolidierung steht nicht über diesen Grundrechten und Staatszielen, sondern ist vielmehr so zu gestalten, dass sie die Erreichung dieser Ziele ermöglicht. „Die in der Hessischen Verfassung geschaffene Demokratie ist nicht bloß eine Staatsform, sondern zugleich eine Lebensform. Sie erstrebt eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Demokratie auf zwei Wegen: dem der Mitbestimmung und der sozialen Gerechtigkeit“ (Graulich 2004: 4). Eine Schuldenbremse darf nicht die Verwirklichung der Staatsziele belasten. Es ist eine den jeweiligen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen anzupassende Staatsaufgabe, diese Staatsziele zu verfolgen. Der Sozialstaat als Leistungsstaat hat dabei nicht nur das Recht sondern auch die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Mittel, die zur Verwirklichung der Staatsziele erforderlich sind, von den Bürgerinnen und Bürgern einzufordern.

Fazit

Die Hessische Landesverfassung hat eine sozialpolitische und wirtschaftspolitische Überzeugung festgeschrieben, welche das politische Regierungshandeln am Leitbild der sozialen Gerechtigkeit ausrichtet, die Politik deshalb in ihrer Gestaltungskompetenz und Verantwortung auf dieses Ziel hin verpflichtet und dafür die Wirtschaftliche Ertragskraft des Landes in Anspruch nimmt.

4. Ethische Anforderungen an die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Güter

Im Hintergrund der Diskussion über die Schuldenbremse steht die normative Frage nach der Gerechtigkeit. Auch wenn der Begriff „Gerechtigkeit“ große Zustimmung erfährt, ist er jedoch keineswegs eindeutig bestimmt. In keinem Politikfeld kommt dem Maßstab der Gerechtigkeit eine solch zentrale Rolle zu wie in der Finanzpolitik, geht es doch bei allen Fragen nach der Finanzierung der Renten, der Bildung, des Sozialstaates, der Staatsverschuldung oder des Haushaltsausgleichs immer um eine gerechte Verteilung der finanziellen Lasten einerseits und einen gerechten Ausgleich gesellschaftlicher Schieflagen andererseits.

Um die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Güter durch ausreichend hohe Einnahmen zu sichern, sind vier Grundsätze als Maßstab der Gerechtigkeit zu berücksichtigen:

1. Das Leitbild *Verteilungsgerechtigkeit* verlangt, dass die Teilhabe aller am ökonomischen Ertrag einer Gesellschaft gesichert ist.
2. Das Leitbild der *Leistungsgerechtigkeit* verlangt, dass die Finanzierung der Staatsausgaben sich am Grundsatz orientiert, dass die Bürgerinnen und Bürger einen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und Leistungsfähigkeit angemessenen Beitrag für das Gemeinwohl leisten. Bereits in der Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) heißt es: „Steuerlasten sollen unter allen Bürgern im Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit gleichmäßig verteilt werden.“ Der Grundsatz der Belastung nach der Leistungsfähigkeit konkretisiert den steuerlichen Gleichheitsgrundsatz und ist Ausdruck des Gebots der Steuergerechtigkeit.

Unfair und ungerecht ist die Finanzierung des Gemeinwesens, wenn der Staat sich zu einem „Lohnsteuerstaat“ entwickelt, in dem also das Kapital und große

Vermögen immer weniger zum Gemeinwesen beitragen. Der Staat muss also aus Gründen der Leistungsgerechtigkeit und Fairness sicherstellen, dass hohe Kapitaleinkommen und Vermögen mindestens in einem solchen Maß zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden wie die Lohnempfänger. Die Leistungsgerechtigkeit verlangt deshalb, dass alle, die den Standort Deutschland zur Einkommenserzielung nutzen, auch die öffentlichen Infrastrukturen als Rahmenbedingungen für ihre private Gewinn- und Renditeerzielung mitfinanzieren.

3. Das Leitbild der *Bedarfsgerechtigkeit* verlangt, dass in einem demokratischen Rechts- und Sozialstaat alle Bürgerinnen und Bürgern ein gleiches Leben in Würde führen können, denn die rechtlich-demokratische Gleichheit braucht eine soziale Grundlegung.

Je nachdem, welche Konkretion dem Gerechtigkeitsverständnis gegeben wird, entscheidet sich, welche gesellschaftliche Option verfolgt wird. Wer die Marktergebnisse ins Zentrum stellt, der wird ein Gesellschaftskonzept vertreten, das vorrangig an der Leistung orientiert ist. Wer von Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit spricht, der stellt die Frage nach der Entstehung des gesellschaftlichen Reichtums zurück und nimmt vor allem den gewünschten Endzustand der Verteilung in den Blick.

Die Aufgabe, den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft durch die Verknüpfung von Leistungs-, Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit sicherzustellen, kennzeichnet einen sozialstaatlichen Republikanismus. Diese drei Gerechtigkeitsformen müssen so in Balance gehalten werden, dass die verschiedenen Gerechtigkeitsinhalte sich gegenseitig stützen, wobei in einem sozialstaatlich organisierten Sozialwesen nach Art 38 HV ein Vorrang der Bedarfsgerechtigkeit vor der über den Markt und die primäre Verteilung hervorgerufene Leistungsgerechtigkeit besteht.

Die Sozialstaatsverpflichtung Art. 38 HV ist mit Art. 139 ff. HV zu verbinden. Zielbestimmung ist, die wirtschaftliche Leistungskraft für die Erreichung der Staatsziele und für das Gemeinwesen dienlich ist. Wirtschaften ist nach der normativen Bestimmung Art 38 HV ein Mittel zum Zweck der Erzielung eines gerechten Zusammenlebens in einem Gemeinwesen. Wenn die Wirtschaft nach Art. 38 Satz1 HV die Aufgaben hat, „dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen“, dann sind die Kosten durch für die Aufgaben des Sozialstaats und für die Bereitstellung Öffentlicher Güter oder soziale Dienste nicht ‚Kosten‘, die vom Ertrag der Wirtschaft abgehen, sondern die Wirtschaft erfüllt dann genau ihren Zweck. Der Sozialstaat ist immer ein Steuerstaat, da er allein durch Steuern und Abgaben jene Mittel erzielen kann, die er für das Gemeinwesen benötigt. Deshalb sind Höhe und Umfang der Staatseinnahmen an den zu finanzierenden Aufgaben auszurichten.

Die Bedeutung öffentlich zu finanzierende Aufgaben haben die Kirchen Österreichs gemeinsam in einem beachtenswerten „Sozialwort“ (2003) in der Forderung ausgedrückt: „Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen in hoher Qualität muss für alle, unabhängig von Einkommen und Herkunft gesichert werden. Öffentliche Güter beziehen ihre Legitimität und gesellschaftliche Anerkennung daraus, dass sie, von allen finanziert, auch allen in gleichem Masse zugänglich sind. Sie sind die politische Konkretisierung sozialer Rechte, wie des Rechts auf soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Wohnungen und Arbeit. Öffentliche Güter und Dienstleistungen sind Ausdruck institutioneller Solidarität. Steuern müssen die Erfüllung seiner Aufgaben ermögli-

chen. Steuerentlastungen müssen unter dem Blickwinkel der Wirtschaftsleistung, aber auch in ihren Auswirkungen auf Arbeitsplätze, auf Staatsausgaben und auf die Verteilung innerhalb der Bevölkerung betrachtet werden. ... Ein ‚schlanker Staat‘ kann kein Selbstzweck sein“ (Ökumenischer Rat der Kirchen in Österreich 2003: Ziff. 221-223).

Fazit

Eine demokratische und wohlfahrtsstaatlich organisierte Staatlichkeit braucht als zentrale und unabdingbare Voraussetzung soziale Freiheits-, Sicherheits- und Teilhaberechte. Eine rigide Konsolidierungspolitik, welche die Lebenschancen eines Teils der Bürgerinnen und Bürger systematisch verschlechtern würde, wäre unfair, weil die Gleichheit der Mitglieder einer demokratischen Gesellschaft infrage stellt. Sie würde aber auch dem Leitbild der Bedarfsgerechtigkeit widersprechen, wenn gerade bei jenen jene infrastrukturellen Rahmenbedingungen gekürzt werden, auf die sie für die Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte existentiell angewiesen sind. Diese sozialen Rechte werden jedoch durch finanz- und haushaltspolitisch begründete Kürzungen und Konsolidierungsmaßnahmen ausgehöhlt.

5. Welchen Staat wollen wir?

Zwischen den öffentlichen Aufgaben, die der Staat erfüllen soll, und den öffentlichen Ausgaben besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Die Höhe der Ausgaben und die Art der Ausgaben hängen direkt davon ab, welche Ziele der Staat erreichen und welche Aufgaben der Staat übernehmen soll. Ernst Forsthoff geht von der „Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft“ aus. „So lebt der moderne Mensch nicht nur im Staat, sondern auch vom Staat. ... Er weiß sich vom Staate abhängig und trägt an den Staat das Bedürfnis nach Sicherung und Gewährleistung seiner Existenz heran, das er in seinem labilen Individualbereich nicht mehr befriedigen kann“ (Forsthoff 1971: 149). Mit der Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft ist zugleich die Überzeugung angesprochen, dass die Gesellschaft eine politische und damit universale Form haben muss, die die partikularen Interessen des Wirtschaftlichen übersteigt.

Der Sozialstaat als Leistungsstaat ist auch in seiner gewährleistenden Funktion immer ein Steuerstaat, der durch seine Einnahmestrategien in der Steuererhebung notwendigerweise Konflikte erzeugt, die er aber im Sinne des Gemeinwohls austragen muss.

Mit der Besteuerung werden drei Funktionen erfüllt:

1. *Fairness der Einkommensverteilung*: Daraus ergibt sich die Unterscheidung zwischen *Fairness durch* Besteuerung und *Fairness der* Besteuerung.
2. *Bereitstellung öffentliche Güter*, d.h. von Gütern, die nicht „privat“, d.h. über vorteilsbasierte Tauschverträge bereitgestellt werden sollen.
3. Steuerung der Wirtschaft (*Lenkungszweck*)

Die fiskalische Potenz des Staates definiert wesentlich seine Handlungs- und Lenkungsfähigkeit. So gesehen sind die Einnahmen des Staates die Ermöglichung eines Sozialstaates. Das zentrale Ziel der Zukunftsvorsorge einer Volkswirtschaft wird durch die Schuldenbremse auf die Stabilisierung des Schuldenstandes der öffentlichen Hand verkürzt. Diese eindimensionale Sichtweise fällt konzeptionell hinter die auch vom Sachverständigenrat befürwortete „goldene Regel“ zurück, die vorsieht, dass öffentliche Investitionen durch Kredite finanziert werden können. Neben der **passiven Zukunftsvorsorge**, die eine Begrenzung der Verschuldung erreichen will,

muss es also auch eine **aktive Zukunftsvorsorge** in Form öffentlicher Investitionen geben. (Erklärung Bofinger / Horn vom 25.5.2009)

Paul Kirchhof ist der Meinung, ein „freiheitliches Steuerkonzept“ (Kirchhoff 2004: IX) schließe aus, dass das Steuerrecht „von Lenkungs-, Bevorzugungs- und Benachteiligungstatbeständen durchsetzt ist, die den Bürger zu einem bestimmten Verhalten veranlassen wollen.“ (Kirchhoff 2004: 15) Nach Kirchhof dürfen Steuern nicht steuern. Darin drückt sich ein vormodernes obrigkeitsstaatliches Staatsverständnis aus. Im modernen Verständnis ist „der Staat“ keine dritte Partei, die „den Bürger“ zu einer Sache zwingen würde, die nicht die seine ist. Im modernen Staat sind es vielmehr die Bürger *selbst*, die *sich* (unter anderem mit dem Steuerrecht) eine *Ordnung* geben. Wenn den Bürgern bestimmte steuerfinanzierte Leistungen (wie soziale Infrastruktur, Schulen, Krankenhäuser, Sozialtransfers, usw.) wichtig sind, da sie diese für richtig halten, dann organisieren sie über den Staat, dass die Finanzierung dieser Leistungen zustande kommt. Steuern sind also keine von einer widrigen Obrigkeit erhobenen „Zwangsabgaben“, sondern in einer modernen Demokratie sind es die Bürger selbst, die die Finanzierung der Aufgaben organisieren, auf die sie sich nach der Idee und dem liberalen Anspruch des modernen, demokratischen Rechts- und Sozialstaats geeinigt haben.

Nach Jahren neoliberaler Sozialstaatskritik hat die Staatsbedürftigkeit in Folge der Wirtschaftskrise an Plausibilität gewonnen. „Der Staat und die von ihm garantierte Rechtsordnung bleiben die Adresse, unter der Fragen nach Gerechtigkeit, nach der guten Gemeinschaft, nach Lebensbedingungen für freie und selbstbewusste Menschen gestellt werden können.“ (Fabio 2003: 81) Die Forsthoff'sche Formel von der „Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft“ weist in diese Richtung. Deshalb kann es nur darum gehen, eine offensive Strategie der Verteidigung eines starken rechtsbasierten Sozialstaates als institutioneller Garant der Lebenschancen, Bürger- und Beteiligungsrechte aller zu verfolgen.

Die Hessische Landesregierung hat Steuererhöhungen bisher ausgeschlossen. Für eine Haushaltskonsolidierung seien wirtschaftliche Belebung und Wirtschaftswachstum eine „stetig positive Entwicklung der Steuereinnahmen unabdingbare Voraussetzung.“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13) Die Landesregierung verfolgt einen finanzpolitisch „strikten Konsolidierungskurs“, der dazu führen soll, dass „das Ausgabenwachstum dauerhaft deutlich niedriger liegt als das Einnahmenwachstum“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 13). Dies bedeutet konkret, die Vielfalt staatlicher Leistungstatbestände auf den Prüfstand zu stellen und die Effizienz der staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen. (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 14) Der FDP - Koalitionspartner hatte ähnlich in der „Seligenstädter Erklärung“ vom 27.2.2010 ein „Moratorium für Standards“ gefordert. „Wir Liberale führen den Staat auf seine Kernaufgaben zurück, schmelzen Bürokratie ab und schaffen Freiheit für die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger.“

Fazit

Die Landesregierung verfolgt die Absicht, sich für ihre harte Sparpolitik eine „breite Legitimationsbasis für den notwendige Konsolidierungskurs“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 14) durch den Volksentscheid einholen zu wollen, ohne jedoch eine öffentliche Debatte über die Inhalte und Folgen einer Schuldenbremse zu führen. Im modernen, liberalen Steuerstaat stehen sich nicht „die Bürger“ und „der Staat“ gegenüber, der sie obrigkeitsstaatlich mit „freiheitsbedrohenden Lenkungsan-

reizen“ (Kirchhof) zu einem bestimmten Verhalten zwingen würde. Vielmehr ist der Rechtsstaat und mit ihm der Steuerstaat das Instrument der Bürger, sich selbst, ihrem zivilen Leben und Zusammenleben eine gute und gerechte Ordnung zu geben. Die Diskussion um das Verhältnis von privatem und öffentlichem Wohlstand muss von einer Steuerpolitik her erfolgen, die den privaten Reichtum weiter Teile der Gesellschaft selbstbewusst in Anspruch nimmt – allerdings unter der Maßgabe die Verwendung von Steuern als Ressourcen gemeinwohlorientierten Staatshandeln transparent zu machen. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wird über Wirtschaftswachstum und Ausgaben-, Leistungs- und Standardkürzungen allein kaum erreichbar sein, wenn Hessen weiterhin ein ausgebauter und leistungsfähiger Staat sein will. Der Zeitdruck, mit dem die verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse scheint verfassungspolitisch wie auch gesellschaftlich nicht angemessen zu sein.

6. Das Staatsziel des Sozialstaat als Leistungs- und Steuerstaat

Die Kombination von Schuldenbremse mit künftigen Steuerentlastungen schränkt den Sozialstaat als Leistungsstaat auch in seiner gewährleistenden Gestalt erheblich ein, beschneidet die Investitionsmöglichkeiten des Staates und damit ganz entscheidend die Investitionen für Bildung, Kultur und für die gesamte Infrastruktur des Sozial- und Gesundheitswesens. Betroffen werden alle, die auf öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge besonders angewiesen sind: Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener, auch die Normalverdienerhaushalte.

Was im und für den Sozialstaat real geleistet wird und was es real kostet und ob die Belastung tragbar ist, lässt sich nicht durch Haushaltspläne und Rechnungsschlüsse darstellen. Sozialinvestitionen werfen keine rechnermäßig darstellbare „Erträge“ ab. Mit dem bekannten katholischen Sozialethiker Oswald von Nell-Breuning möchte ich ausführen, dass sich die Frage nach den Kosten des Sozialstaates sich „nur darauf beziehen kann, ob er uns das *wert* ist, was er uns kostet.“ (Nell-Breuning 1990, 379) Da sich eine Kosten-Nutzen-Analyse nicht erstellen lasse, gelte allein „der ethische Wertmaßstab der Solidarität. Wer diesen Maßstab nicht in sich trägt, für den ist der Sozialstaat und die Frage, was er ‚kostet‘, *sinnlos*“ (Nell-Breuning 1990, 379).

Die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen befinden sich in einer schwierigen haushaltspolitischen Situation. Diese kann aber nicht durch eine Schuldenbremse gemeistert werden, sondern bedarf einer gesellschaftlichen Legitimation, die durch eine Verankerung der Schuldenbremse in der Länderverfassung allein nicht gewährleistet ist. Zu den Herausforderungen gehört z.B. die ökologische Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, in die erhebliche Mittel zu investieren sind. Auch in die soziale Infrastruktur, bei Bildung, Gesundheit, sozialer Sicherung und den Diensten der Daseinsvorsorge sind nicht unerhebliche Mittel zu investieren. Die Gefahr besteht, dass mit einer Schuldenbremse die Politik „gebremst“ ist, diese notwendigen Aufgaben anzugehen. Dies wäre ökologisch und sozial unverantwortlich.

Fazit

Die Haushaltskonsolidierung ist nicht das oberste Staatsziel Art. 36 HV. Die ausgeprägte Sozialstaatsverfasstheit der HV verpflichtet zu einer gemeinwohlorientierten Politik, „die dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs“ (Art. 36 HV Satz 2) dient. Die EKD sagt zu den Staatsaufgaben: „Die wichtigste Auf-

gabe des Staates ist es, die öffentlichen Güter – innere und äußere Sicherheit, Rechtsstabilität, Infrastruktur und Bildungseinrichtungen – bereit zu stellen, die für ein gelingendes Gemeinwesen notwendig sind“ (EKD 2009: Ziff. 26) Die Finanzverfassung muss diesem Gerechtigkeitsziel nützlich sein. Wenn Hessen weiterhin ein handlungsfähiger und leistungsfähiger Staat sein will, dann muss das Land auch über die erforderlichen Mittel verfügen. Deshalb ist eine Diskussion um Steuererhöhungen unausweichlich.

7. Konsolidierung der Staatshaushalte durch Steuererhöhung statt Schuldenbremse

Die Hessische Landeregierung versteht die Verfassungsänderung als Entscheid der Bürgerinnen und Bürger darüber, „ob sie (die Landeregierung, F.S.) den Verschuldungskurs der vergangenen Jahrzehnte stoppen und die Politik zur Umsetzung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten wollen.“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15) Mit der im GG verankerten Schuldenbremse wird den Ländern von 2020 an jegliche Kreditaufnahme untersagt. Dabei ist offenbar völlig in Vergessenheit geraten, dass der Bund ursprünglich ein Produkt der Länder gewesen ist und damit mit dem Totalverbot jeglicher Kreditaufnahme für die Länder ein zentrales Element des Gründungskonsenses aufgekündigt wird. Von der im GG den Ländern zugedachten Einnahmenautonomie bleibt fortan nichts mehr übrig. Abgesehen von der Gewerbesteuer werden die Einnahmen jetzt vom Bund geregelt. Damit sind die Länder zu Kostgängern des Bundes geworden. Mit der Schuldenbremse ist den Ländern jetzt das letzte steuerpolitische Instrument genommen worden. So bleibt den Ländern nur noch, bei den eigenen Ausgaben zu kürzen: Sog. freiwillige soziale Leistungen, Bildung, Kultur, Justiz, Mitfinanzierung der Kommunen. Wer mit der Schuldenbremse den Abbau der Staatsverschuldung fordert, der muss die Frage beantworten, wer denn dies künftig finanzieren soll.

Die EKD hat in ihrer Schrift zur gerechten Besteuerung eine Regel zur Staatsverschuldung formuliert: „Ist die Verschuldung an Zukunftsinvestitionen gebunden oder nur eine vorübergehende Erscheinung, die durch eine Periode fiskalischer Überschüsse mit Schuldentilgung abgelöst wird, so ist sie unproblematisch. Kurzfristige und ungeplante Verschuldung kann sogar nützlich sein, nämlich dann, wenn schuldenfinanzierte staatliche Aktivitäten in einer Rezessionsphase zur Stützung der Gesamtnachfrage führen und damit zur Stabilisierung der Wirtschaft beitragen (fiscal policy). Es wird zudem die Auffassung vertreten, dass auch eine länger anhaltende Staatsverschuldung unproblematisch ist, wenn dadurch das Wirtschaftswachstum beschleunigt wird, wenn sozusagen im Vorgriff auf wichtige Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur und Bildung vorgenommen werden und der Schuldendienst aus einem wachsenden Haushalt heraus ohne Problem bewältigt werden kann“ (EKD 2009: Ziff. 70) .

Fazit

Wenn Steuererhöhungen ausgeschlossen werden, dann bleiben als wirksame Instrumente der Haushaltskonsolidierung vor allem Leistungskürzungen, Effizienzsteigerung und Qualitätssenkung und Standards oder Einnahmeverbesserungen. Dies wird jedoch nicht zu einer nachhaltigen Konsolidierung des Haushalts führen können. Die Staatsverschuldung kann deshalb nur durch angemessene Steuern und Abgaben wirksam abgebaut werden.

8. Begründung: Generationengerechtigkeit

Zentraler Rechtfertigungsgrund im Gesetzesantrag für die Schuldenbremse ist die Generationengerechtigkeit. Christean Wagner CDU hat dies so begründet: „Durch das Verbot von neuen Schulden wird es in Zukunft überhaupt nur möglich sein, weiter in wichtige Bereiche wie Bildung oder Infrastruktur zu investieren.“ (FAZ 1.9.2010) Kern dieser Aussage ist, dass die kommende Generation weniger Schulden aufgebürdet bekommen soll. Auf den ersten Blick offensichtlichen Widerspruch zwischen Generationengerechtigkeit und Staatsverschuldung gibt es in Wirklichkeit gar nicht. Staatsverschuldung bedeutet keineswegs, dass die gegenwärtige Generation auf Kosten zukünftiger lebt. Staatsverschuldung berührt das Verhältnis innerhalb der jeweiligen Generation und nicht das Verhältnis zwischen den Generationen. Jedem Schuldner steht notwendigerweise ein Gläubiger der gleichen Generation gegenüber – in der jetzigen Generation wie in den kommenden Generationen. Die Forderungen des einen sind die Verbindlichkeiten des anderen. Das heißt: Der Staat ist immer bei der aktuellen Generation verschuldet und gleichzeitig ist die jeweils aktuelle Generation Gläubiger des Staates. Es werden nicht nur Schulden vererbt, sondern im gleichen Ausmaß auch Verbindlichkeiten, also Verpflichtungen des Staates, die Schulden zurückzuzahlen. Staatsverschuldung offenbart also ein Verteilungsproblem innerhalb der jeweiligen Generation. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die Geldvermögen bilden können, auf der anderen Seite diejenigen, die kein Geldvermögen haben oder sogar verschuldet sind. Deshalb ist die kommende Generation nicht nur Gewinner sondern auch Verlierer der Schuldenbremse. Die kommende Generation erbt nicht nur Schulden sondern auch fehlende Investitionen: schlechte Straßen, fehlende Infrastruktur, schlechte Ausstattung von Schulen, Kindergärten und Universitäten. Künftige Generationen erben nämlich nicht nur die Schulden sondern auch den Nutzen der Staatsausgaben etwa in Form der Infrastruktur. Das Argument einer vermeintlichen Generationengerechtigkeit verstellt den Blick auf die derzeitige Verteilungsgerechtigkeit der jetzt lebenden Generationen.

Fazit

Die Generationengerechtigkeit wird innerhalb derselben Generation zwischen den jetzt Wohlhabenden und den jetzt Armen verletzt. Die Debatte um die Generationengerechtigkeit ist blind für die Gegenwart. Wenn heute notwendige Ausgaben und Investitionen in die Infrastruktur wegen einer Schuldenbremse ausbleiben, dann ist sie „keine Wohltat für die kommenden Generationen, sondern schlicht schädlich“ (Himpele 2009: 130). „Damit ist die Beteiligung künftiger Generationen an den heute für diese getätigten Zukunftsausgaben – wie in die Bildung sowie in die Verbesserung der Umwelt – abgeschafft.“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010: 6) Gespart wird vornehmlich bei den sozial Schwachen, den Kranken, den Arbeitslosen. So wird durch rigorose Einnahmekürzung eine Politik der leeren Kassen inszeniert, um anschließend mit dem Druck von leeren Kassen Politik machen zu können. Die politisch verursachte prekäre Finanzlage der Haushalte, die mit der Schuldenbremse verankert wird, ist ein Instrument für die Durchsetzung eines sozial verschlankten Sozialstaats mit niedrigen Steuersätzen und wenigen öffentlichen Leistungen.

9. Wem nützt das Sparen?

Staatsverschuldung ist ein Ausdruck dafür, dass die Staatseinnahmen nicht mehr ausreichen, den staatlichen Aufgaben gerecht zu werden. Also müssen Kredite aufgenommen werden. Unbestritten ist, dass jeder Schuld ein Guthaben auf der anderen Seite entspricht. Verschuldung der einen ist das Spiegelbild der Vermögen der anderen. Den Schulden entsprechen ökonomisch immer Guthaben. Da auf der ande-

ren Seite der Bilanz Schulden der Schuldner Geldvermögen sind, ist die Zunahme der Schulden Indiz für ein beträchtliches Wachstum der Forderungen von Geldvermögen der Besitzenden. Deshalb sind die öffentlichen Schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt die Kehrseite der gleichfalls gewachsenen privaten Geldvermögen.

Bei allen Kürzungsanstrengungen wird bei einem Haushaltsposten nicht gespart, dem Schuldendienst. Die Schulden der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland sind seit 1950 unterunterbrochen angestiegen. Nicht ein einziges Jahr hat es gegeben, in dem die Schulden abgebaut wurden oder auch nur gleich geblieben sind. Die Bundesbank befürchtet einen „Teufelskreis einer Schuldendynamik“ (Handelsblatt 24.6.1996, 5), bei der sich die Verschuldung aus sich selbst heraus nährt. Was aber schlägt die Bundesbank zur Lösung des richtig erkannten Problems vor? Sie fordert, „über eine Rückführung der Staatstätigkeit ausgeglichene Haushalte zu erreichen und danach weitere Abgabensenkungen zu ermöglichen, weil hierdurch die Wachstumsbedingungen verbessert werden. Alle staatlichen Ebenen müssen deshalb ihre Leistungen überprüfen und dabei auch unpopuläre Entscheidungen treffen“ (Deutsche Bundesbank: 2003) Das heißt: Der Sozialabbau soll den Schuldendienst aufrecht halten. Deshalb werden die sozialstaatlichen Aufgaben geopfert.

Durch die selbstverursachte Steuerkrise des Staates mittels Steuersenkung wird der Staat zur Aufnahme von öffentlichen Anleihen genötigt. Anstatt jedoch die vermögenden Schichten und die Unternehmen in einem solchen Maße zu besteuern, dass der Staat über die nötigen Einnahmen verfügt, die ihn handlungsfähig machen, leiht der Staat sich bei denen Geld, die er zuvor steuerlich entlastet hat. Die Kreditierung erfolgt dabei nicht gleichmäßig durch alle Bevölkerungsschichten, sondern vor allem über das Geldvermögen der Wohlhabenden, denen Darlehen mit Zins und Zinseszins zu erstatten sind. Sie sind letztlich auch die Profiteure der Staatsverschuldung.

Fazit

Die Staatsverschuldung ist nicht nur als eine gigantische Umverteilung von unten nach oben, sondern auch eine permanenten Umverteilung, da der Schuldenstand eine Summe erreicht hat, die faktisch durch Konsolidierung nicht abgezahlt werden kann. Die EKD Schrift zur gerechten Besteuerung nennt deshalb auch die Staatsverschuldung eine sichere und ertragsstabile Kapitalanlage für die Vermögenden darstellt. (EKD 2009: Ziff. 69) Die unteren Einkommensschichten sind dabei zugleich auch jene, die die Zinslasten und die Belastungen tragen, wenn soziale Dienste und Öffentliche Güter eingespart werden.

10. Nicht allein private Armut und privater Reichtum – auch öffentliche Armut muss zu einem gesellschaftlichen Thema werden

Auch wenn Sozialpolitik zunehmend unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten bewertet wird, ist für ein demokratisches und soziales Gemeinwesen der Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse ein verpflichtender Orientierungsmaßstab.

Bund, Länder und Kommunen stehen nicht nur vor der wichtigen Aufgabe der Haushaltskonsolidierung, sondern sie haben auch wichtige Zukunftsfragen im Hinblick auf die soziale und ökologische Entwicklung zu bearbeiten. Es ist zu befürchten, dass durch den Konsolidierungspfad, den Bund, Länder und Gemeinden beschreiten, die vor uns liegenden Notwendigkeiten unzureichend bearbeitet werden. Dies wäre ökologisch und sozial unverantwortlich. Der Volksentscheid über die Einführung einer Schuldenbremse in der Verfassung soll aber gerade dies erreichen und „ein breites

öffentliches Bewusstsein für die Notwendigkeit des Sparens“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15) schaffen.

Fazit

Die Staatsverschuldung kann nur wirksam abgebaut werden durch angemessene Steuern und Abgaben. Die EKD plädiert dafür, dass der Staat beim Abbau der aufgelaufenen Staatsschuld dem Wechselspiel von Schuldentilgung und Kreditaufnahme entkommen müsse. „Dies kann ceteris paribus über ein wachsendes Steueraufkommen erfolgen“ (EKD 2009: 70). Deshalb brauchen wir eine Erhöhung der Steuern, insbesondere eine Vermögenssteuer (Landessteuer), und bundespolitische Initiativen durch die Landesregierung im Bundesrat für eine Finanztransaktionssteuer und eine höhere Besteuerung von Erbschaften (die dem Land zufließt).

11. Schuldenbremse als Sozial- und Demokratieabbau

Die im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu erwartende Priorisierung öffentlicher Güter und sozialer Dienstleistungen wirft weitreichende sozialpolitische und sozial-ethische Fragen auf. Sicherlich kann ein funktionierender Sozialstaat kein „billiger“ Staat sein. Soziale Sicherheit ist für die Bürger nicht zum Nulltarif zu haben (aber sie kann auch nicht von jedem privat erbracht werden). Nur Reiche können sich einen armen Staat leisten. Die Einhaltung des Sozialstaatsgebots Art 20 GG sowie des normativen Anspruchs nach Art. 38 HV erfordert entsprechende Einnahmen durch Steuern und Abgaben, die alle Bürger wie auch die Wirtschaft einbezieht. Die Höhe muss sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit richten. Die Wirtschaftskraft des Landes, hohe Einkommen und Vermögen sind daher wieder stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen.

Die Debatte um die Schuldenbremse ist etwas anderes als nur ein fiskalpolitisches Thema. Die Schuldenbremse bedeutet de facto Sozialabbau. „Letztlich sollen dem angeblich ausufernden Sozialstaat Mittel entzogen werden.“ (Helmdag 2010: 613) Die Schuldenbremse beschneidet die Investitionsmöglichkeiten des Staates und damit ganz entscheidend die Investitionen in Bildung, Kultur und für die gesamte soziale Infrastruktur. Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener, auch die Normalverdienerhaushalte, die besonders auf öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge angewiesen sind, sind diejenigen, die die Folgen der Schuldenbremse über Gebühr zutragen haben. Unter den Bedingungen der Schuldenbremse wäre für einen Staat, der massiv in die Zukunft investieren will und sozialstaatliche Leistungen aufrecht erhalten will, eine grundsätzlich andere Steuerpolitik notwendig.

Die Schuldenbremse beschneidet auch die Demokratie. Sie ist ein Instrument der Entpolitisierung der Politik, indem sie eine Politik der leeren Kassen erzeugt, die auch die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates einschränkt. Es geht um die zentrale gesellschafts- und sozialpolitische Fragestellung, wie eine soziale Demokratie gestaltet wird. Die Schuldenbremse gefährdet die staatliche Handlungsfähigkeit, die parlamentarischen Entscheidungsbefugnisse und die sozial grundgelegte Demokratie selber. Wenn die Hessische Landesregierung eine Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung verankern will und dazu eine Volkabstimmung herbeiführen will, dann muss diese zu einer Abstimmung über den Zusammenhang von Staatsaufgaben und Staatseinnahmen werden.

Mit Blick auf die bereits existierenden „Schuldenbremsen“ wie im Maastricht-Vertrag, die keineswegs in der Lage sind, eine laxen Haushaltspolitik zu bannen, spricht Fritz

Helmdag zu Recht von einer „beachtlichen Papiertigerkarriere“ (Helmdag 2010: 611). Auch eine ersatzweise einfachgesetzliche Regelung der bereits im Grundgesetz vorgegebenen Schuldenbremse wird davon nicht verschont sein.

Folgerung

Sparen und Haushaltskonsolidierung sind nicht unpolitisch. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Verschuldungsverbots will die Landesregierung die Schuldenbremse „auf Dauer“ stellen. Sie lehnt eine einfachgesetzliche Lösung ab, weil sie befürchtet, dass dann die Schuldenbremse vom Parlament und ohne Zustimmung der hessischen Bevölkerung wieder abgeschafft werden könnte (so: Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: 15).

Ein Abbau der aufgelaufenen Staatsschuld muss das Wechselspiel zwischen Kreditaufnahme und Schuldentilgung dadurch beenden, dass der Staat verpflichtet werden muss, für die Staatsziele und die Erledigung der Staatsaufgaben ein entsprechendes Steueraufkommen heran zu ziehen. Wenn eine in der Länderverfassung verankerte Schuldenbremse die Länder daran hindern sollte, sich für Zukunftsinvestitionen zu verschulden, dann ist der Staat nicht in der Lage, eine aktive Zukunftsvorsorge zu leisten. Die Folge ist, dass dann zwar die Schulden nicht weiter ansteigen mögen. Doch die zukünftigen Generationen hätten dann aber den Preis dafür zu zahlen, dass sie eine abgewirtschaftete Bildungs- und Infrastruktur erben. Deshalb lenkt eine isolierte Debatte über die verfassungsrechtliche Verankerung einer Schuldenbremse von der Diskussion über die Staatsaufgabe ab, jene „öffentlichen Güter – innere und äußere Sicherheit, Rechtsstabilität, Infrastruktur und Bildungseinrichtungen – bereit zu stellen, die für ein gelingendes Gemeinwesen notwendig sind“ (EKD 2009: Ziff. 26).

Die Kritik der Schuldenbremse und ein Plädoyer für ein Mehr an nachhaltiger Finanzpolitik sind kein Widerspruch. Die Staatsziele des GG und der HV mit ihrer normativen Ausrichtung an einer institutionellen und strukturellen Ausgestaltung des Sozialstaates verpflichten den Gesetzgeber zu einer entsprechenden fiskalpolitischen und steuerrechtlichen Aktivität sowie zu einer gesellschaftsgestaltenden Verantwortung, die Landespolitik daran auszurichten, dass die Wirtschaft des Landes zur gesellschaftlichen Zielvorstellung einer sozial gerechten Gesellschaft beitragen kann. Dieses Ziel ist ohne ein wachsendes Steueraufkommen nicht zu erreichen. Verankert werden sollte in der HV deshalb nicht eine Schuldenbremse sondern eine „Steuer-senkungsbremse“ (Peter Bofinger), damit eine Steuerpolitik verfolgt wird, die der normativen sozialstaatlichen Verpflichtung der HV gerecht wird. „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.“ (Art. 38 Satz 2 HV)

Mit Ausnahme der Schweiz gibt es kein Land, in dem die Schuldenbremse verfassungsrechtlichen Rang hat. Sie dient „als Legitimation einseitiger Ausgabenkürzungen“ (Himpele 2009: 137) und ist im jetzigen wirtschaftlichen Umfeld durch die Finanzkrise verschärften Staatsverschuldung und zu den gegebenen steuerlichen Rahmenbedingungen gegenüber der Lebensqualität der jetzigen wie der zukünftigen Generation unverantwortlich. Gesamtwirtschaftlich ist dagegen eine Erhöhung der Staatseinnahmen unumgänglich.

Deshalb ist die Aufnahme eines neuen Artikels in der HV zur Verankerung der Schuldenbremse abzulehnen.

Literatur

- Barwinski, M., 1954, in: Zinn, G.A./ Stein, E., 1999: Kommentar zur Hessischen Verfassung, Wiesbaden
- Bofinger, Peter / Horn, Gustav, Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unsrer Kinder, Erklärung vom 25.5.2009 in: http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf (Zugriff 12.10.2010)
- Deutsche Bank Research, 2010: Direkte fiskalische Kosten der Finanzkrise. Research Briefing. Wirtschaft & Politik vom 1. Juli 2010.
- Deutsche Bundesbank, 2003: Monatsbericht Februar 2003, Frankfurt.
- Eicker-Wolk, Kai / Truger, Achim, 2010: Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Eine Studie im Auftrag von verdi Hessen, Frankfurt.
- EKD 2009: Transparenz und Gerechtigkeit. Aufgaben und Grenzen des Staates bei der Besteuerung, EKD Nr. 106.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaat, Frankfurt.
- Fabio, Udo di, 2003: Die Staatsrechtslehre und der Staat, München.
- Forsthoff, Ernst, 1971: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel des Bundesrepublik Deutschland, München 1971
- Graulich, K., 2004: Das Sozialstaatsmodell der Hessischen Verfassung, Frankfurter Streitschrift für Demokratie, Recht und Gesellschaft, Heft 1, 4-17
- Helmdag, Fritz, 2010: Staatsschulden als permanente Einnahmequelle, in: Wirtschaftsdienst, 90 Jg, H. 9, 611-615.
- Hessisches Ministerium der Finanzen 2010: Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen. Hintergründe und Argumente (September)
- Himpele, Klemens, 2010: Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN, Wien
- Kirchhof, Paul, 2004: Der sanfte Verlust der Freiheit, München.
- Nell-Breuning, Oswald von, 1990: Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zu Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Lesebuch, hg. von Friedhelm Hengsbach u.a., Düsseldorf
- Ökumenischer Rat der Kirchen in Österreich (2003), Sozialwort, www.sozialwort.at
- Schneider, Hans-Peter, 2009: Selbstmord der Kostgänger. Aus Angst vor dem finanzpolitischen Tod kapitulieren die Länder und entmachten sich unwiderruflich – gegen den Willen der Verfassungsschöpfer, In: FAZ Nr. 138 vom 18. Juni 2009, 8.
- Segbers, Franz, 2006: Politik der leeren Kassen – Umsteuern im Namen der Gerechtigkeit, in: Walter Hanesch, Karl Koch, Franz Segbers hg. für Caritasverband für die Diözese Limburg und dem Diakonischen Werk in Hessen und Nassau, Öffentliche Armut im Wohlstand. Soziale Dienste unter Sparzwang, Hamburg 2004, 77-101.
- Segbers, Franz / Koch, Karl, 2010: Politik der leeren Kassen, in: Sozialwirtschaft. Zeitschrift für Sozialmanagement, 4 / 2010, 7-9.
- Segbers, Franz 2010: Öffentliche Armut muss zum Thema der Wohlfahrtsverbände werden, in: epd sozial Nr. 36 vom 10.09.2010, 6f.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2010: Politik hat nichts gelernt – das Umverteilen von unten nach oben geht weiter, Sondermemorandum.
- Stein, E., 1976: Die Staatszielbestimmung der Hessischen Verfassung in 30 Jahren Hessische Verfassung, Wiesbaden