

Teil 2

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 –**

16.	Stadtkämmerer Uwe Becker, Stadt Frankfurt am Main	S. 148
17.	GEW Hauptvorstand und GEW Hessen	S. 149
18.	Dr. Achim Truger, IMK Düsseldorf	S. 163
19.	dbb-Hessen, Frankfurt	S. 179
20.	Prof. Dr. Scherf, Teil 2	S. 191
21.	DGB Hessen-Thüringen, Frankfurt	S. 196
22.	Hessischer Städtetag, Hessischer Landkreistag, Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 203
23.	Dr. Christian Müller, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur	S. 208
24.	Prof. Dr. Weber, Präsident der Deutschen Bundesbank	S. 224
25.	Hessen-Caritas, Wiesbaden	S. 228
26.	VhU, Frankfurt	S. 233
27.	Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern, Wiesbaden	S. 235
28.	Dr. Henning Tappe, Münster	S. 237

Per Email

Herrn Schlaf
Geschäftsführer Hauptausschuss
des Hessischen Landtages

J.Schlaf@ltg.hessen.de

Frankfurt am Main, 15. Okt. 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

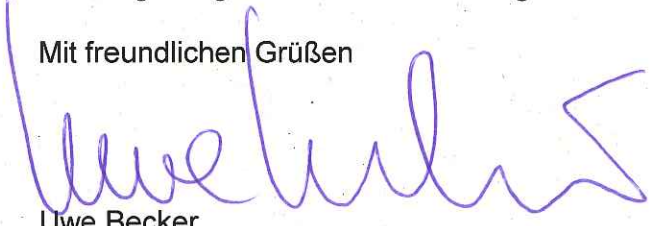
Ihr Schreiben vom 22.09.2010 – Az. I A 2.1

Sehr geehrter Herr Schlaf,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich mich für Ihr Schreiben vom 22.09.2010 bedanken, mit dem Sie mir Gelegenheit geben, zu dem Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen Stellung zu beziehen.

Meine Sorge an dieser Stelle ist, dass aus der von mir durchaus begrüßten Absicht einer verfassungsmäßig vorgegebenen Schuldenbremse für das Land ein Nachteil für die Kommunen entstehen könnte und trotz aller Maßnahmen und Aussagen z.B. hinsichtlich der Konnexität die Kommunen weitere Aufgabenverlagerungen ohne ausreichende finanzielle Ausstattung ereilen würden. Von daher hatten bereits die drei hessischen kommunalen Spitzenverbände das Finanzministerium in einem Schreiben vom 03.09.2010 aufgefordert, den Gesetzentwurf dahingehend zu ergänzen, dass sich die Verantwortung des Landes nach Art. 137 Abs. 5 der Hessischen Verfassung für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht nur in der Begründung zu dem verfassungsändernden Gesetzentwurf, sondern im Verfassungstext selbst ausdrückt. Dieser Forderung schließe ich mich für die Stadt Frankfurt am Main uneingeschränkt an. Eine ihren Aufgaben gerechte Finanzausstattung der Kommunen durch das Land muss unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes uneingeschränkt erhalten bleiben.

Mit freundlichen Grüßen


Uwe Becker
Stadtkämmerer

Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) – Hauptvorstand –

und

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Hessen

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

und

Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucks. 18/2898 – zum Gesetzentwurf von CDU und FDP.

1. Einleitende Bemerkungen

Eingangs will ich besonders hervorheben, dass die GEW die dauerhafte Sicherstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als wichtiges Ziel ausdrücklich anerkennt. Eine ständig steigende Schuldenstandsquote (Schuldenstand als Anteil am BIP) ist inakzeptabel. Bei steigender Schuldenstandsquote nimmt der Teil der Steuern zu, der vom Staat für Zinszahlungen aufzuwenden ist. Hierdurch wird der Ausgabenspielraum für andere Haushaltsposten immer weiter eingeschränkt. Allerdings gilt für Maßnahmen, die eine Konsolidierung des öffentlichen Haushalts zum Ziel haben, prinzipiell, dass die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen beachtet werden müssen. Das gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die die Schuldenbremse betreffen. Zum Thema Schuldenbremse hat die GEW und haben die Gewerkschaften klar und eindeutig Stellung bezogen. Im einstimmig beschlossenen Antrag des DGB Bundeskongresses vom Mai 2010, *Umlenken – Gegenlenken – Die Krise überwinden. Gesellschaftspolitische Positionen und Perspektiven der Gewerkschaften* heißt es dazu auf Seite 12:

„Die Steuerpolitik der vergangenen Jahre hat die Verteilungsungerechtigkeit vergrößert und den Handlungs- und Gestaltungsspielraum des Staates eingeengt. Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse dem Staat erschwert, in Krisenzeiten antizyklisch gegenzusteuern. Sie muss weg. Wir brauchen ein sozial gerechtes Steuersystem, das insgesamt höhere Staatseinnahmen als heute sichert.“

2. Bewertung der Schuldenbremse aus volkswirtschaftlicher Sicht

2.1 Die Wirkung der Schuldenbremse im Konjunkturzyklus

Kurz vor ihrem Ende hat die Große Koalition im Sommer 2009 noch die so genannte Schuldenbremse im Grundgesetz verankert, die die öffentlichen Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd ausgleichen soll. In Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ist festgelegt, dass auch die Haushalte der Länder „*grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen*“ sollen. Die näheren Einzelheiten, wie dies zu erreichen ist, obliegt der Ausgestaltung durch die jeweiligen Bundesländer (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). Sie haben hierfür bis zum 31.12.2019 Zeit (Art. 143 d Abs. 2 GG). Die neue Regel weist vier wesentliche Elemente auf:

- Eine *Strukturkomponente*, die eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen ermöglicht. Der Bund darf sich nur noch mit 0,35 Prozent des BIP pro Jahr neu verschulden, die Länder gar nicht mehr.
- Eine *Konjunkturkomponente*, die eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme zulässt.
- Eine *Ausnahmeklausel*, die eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Ereignisse, und dann auch nur auf Grundlage eines Beschlusses der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Bundestags, ermöglicht.
- Ein *Ausgleichskonto*, das die Einhaltung der Schuldenbremse nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug sicherstellen soll.

Schon mit Blick auf die einfachen Anforderungen an eine konjunkturgerechte Fiskalpolitik ist der gewählte Ansatz verfehlt. Der Staat wird in seiner Handlungsfähigkeit beschnitten. Die öffentlichen Haushalte werden nicht mehr angemessen antizyklisch agieren, sondern konjunkturelle Schwankungen sogar verstärken Ursache hierfür sind die im Rahmen der Erreichung von konjunkturellem und strukturellem Defizit zur Anwendung kommenden

Konjunkturbereinigungsverfahren: Im Zuge eines Aufschwung erhöht sich das potenziellen BIP, d.h. allein aufgrund konjunktureller Effekte verbessert sich die strukturelle Haushaltslage. Das Umgekehrte passiert im Abschwung: Dann wird immer ein Teil der Abschwächung gleich zu einer Verringerung des potenziellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) führen, d.h. aufgrund der Konjunkturentwicklung verschlechtert sich die strukturelle Situation des Haushalts.

Die staatlichen Ausgaben sind ein wichtiger Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand schwächen die Binnennachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung. Konsolidierungsversuche bergen daher immer die Gefahr, eine Volkswirtschaft in eine Rezession zu führen oder eine bestehende Krise zu verschärfen. Kommt es dazu, wird es nicht nur zu einem (weiteren) Wachstumseinbruch und Beschäftigungsrückgang kommen, sondern auch die Sparanstrengungen können so zum Teil oder sogar gänzlich verpuffen.

2.2 Der Abbau des strukturellen Defizits

Die kommenden Jahre werden – was die öffentlichen Haushalte betrifft – sehr stark von *Strukturkomponente* der Schuldenbremse bestimmt sein, da Bund und Bundesländer die *strukturelle Verschuldung* wie dargelegt abbauen müssen. Die Folgen der Schuldenbremse sind die jetzt aufgelegten Sparhaushalte auf Bundes- und auf Länderebene. In der Debatte um die Schuldenbremse wird in der Regel ohne

Blick auf Zahlen unterstellt, dass die öffentliche Hand in der jüngeren Vergangenheit „über ihre Verhältnisse gelebt“ habe und mithin „die Ausgaben aus dem Ruder gelaufen“ seien. Ein Blick auf die Ausgaben- und Einnahmeentwicklung in Deutschland widerlegt diese Behauptung.

2.2.1 Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Hand in Deutschland

Wer sich die Mühe macht, die staatliche Ausgabentätigkeit in Deutschland für einen längeren Zeitraum zu untersuchen und dann einen internationalen Vergleich vornimmt, kann sich angesichts der aktuellen Kürzungsvorhaben nur noch verwundert die Augen reiben.¹ Die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand von 1998 bis 2008 fällt extrem zurückhaltend aus: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben beträgt gerade einmal 1,4 Prozent (Hessen: 2,3 Prozent). Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnet kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland (vgl. die Tabelle 1). Preisbereinigt sind die deutschen Staatsausgaben im Jahresdurchschnitt sogar um 0,2 Prozent gesunken! Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 Prozent Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 Prozent im Jahr 2008 gesunken – einen im internationalen Vergleich höchst unterdurchschnittlichen Wert.

Tabelle 1: Staatsausgabenentwicklung in ausgewählten Ländern von 1998 bis 2008 (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %)

Land/Ländergruppe	nominal	Real*	Land/Ländergruppe	nominal	real
EU-27	4,3	1,5	Großbritannien	6,7	5,2
EU-15	3,9	1,8	Slowakische Republik	6,6	0,7
EWU-16	3,8	1,5	Tschechien	6,3	3,5
EWU-12	3,8	1,5	USA	6,3	3,4
Rumänien	30,8	9,5	Norwegen	6,2	4,2
Lettland	14,7	8,6	Malta	5,6	3,0
Island	13,4	8,6	Portugal	5,3	2,4
Estland	12,5	7,5	Niederlande	4,9	2,5
Bulgarien	10,9	4,0	Belgien	4,1	1,8
Irland	10,9	7,3	Frankreich	3,9	2,0
Ungarn	9,5	2,6	Finnland	3,9	2,1
Slowenien	9,2	3,5	Italien	3,6	1,2
Zypern	9,0	6,1	Schweden	3,5	1,8
Litauen	8,7	5,8	Dänemark	3,2	1,1
Luxemburg	7,6	4,6	Österreich	3,0	1,1
Polen	7,5	3,5	Schweiz	2,0	-
Griechenland	7,4	4,8	Deutschland	1,4	-0,2
Spanien	7,3	3,9	Japan	-1,3	-1,1

*Deflationiert mit dem (harmonisierten) Verbraucherpreisindex.

Quelle: IMK

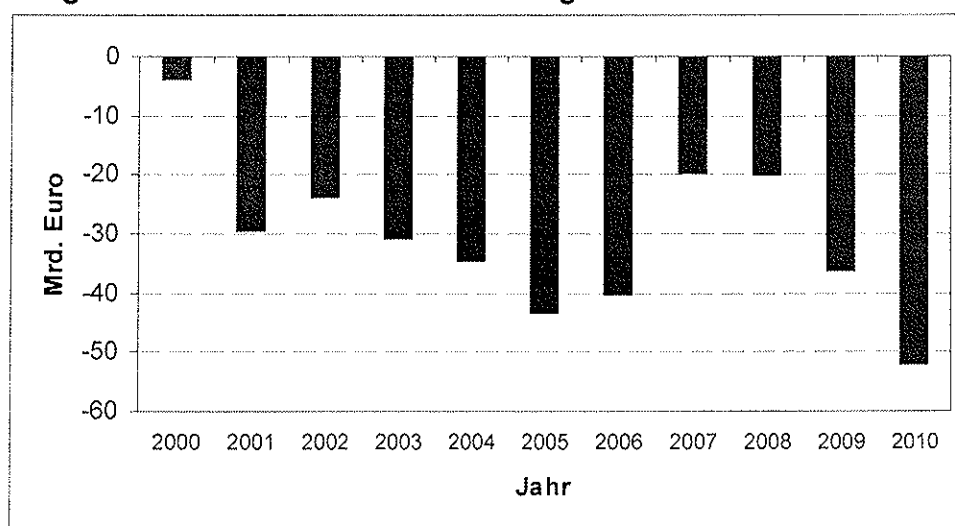
Angesichts der dargestellten Zahlen zur Ausgabenentwicklung stellt sich natürlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum selbst in konjunkturell guten

¹ Vgl. zum Folgenden ausführlich Truger (2010).

Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Kassen ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 haben hohe Einnahmeausfälle hervorgerufen. Von den Steuersenkungen haben aufgrund des drastisch abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes insbesondere reiche Haushalte profitiert. Und auch der Unternehmenssektor ist von Rot-Grün kräftig entlastet worden, insgesamt um jährlich elf Milliarden Euro. Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs verfolgt: Trotz zahlreicher steuerlicher Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage insgesamt verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 quantitativ dominiert haben. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende 2009 auf den Weg gebrachte „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ haben sich die Steuerausfälle – ausgehend vom Rechtsstand 1998 – auf aktuell jährlich gut 50 Milliarden Euro erhöht (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Jährliche steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000-2010*



* aufgrund von Steuerrechtsänderungen seit 1998

Quelle: IMK

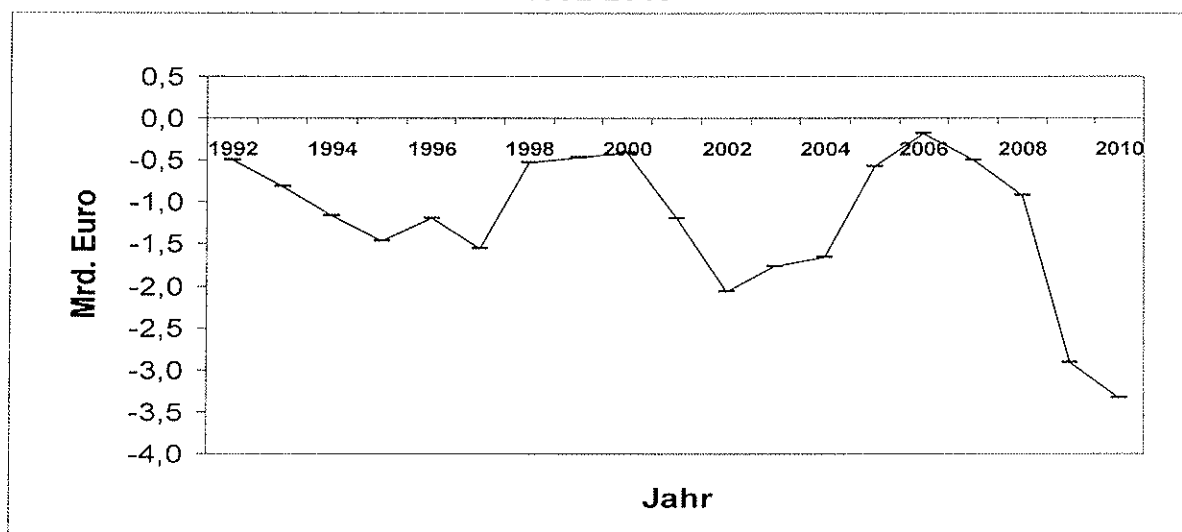
2.2.2 Ausgaben- und Einnahmeentwicklung des hessischen Landeshaushalts²

In Hessen waren die Haushaltspolitik und die hiermit im Zusammenhang stehenden Debatten ab dem Jahr 2000 stark vom Anstieg des Haushaltsdefizits geprägt (Abbildung 2). Die Ursache für den Anstieg und die Beständigkeit des hessischen Nettofinanzierungsdefizits von 2001 bis 2004 ist nicht auf der Ausgaben-, sondern auf der Einnahmenseite zu suchen. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der (bereinigten) Gesamtausgaben (mit den und ohne die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs) sowie der Gesamteinnahmen und der Steuereinnahmen von 1992 bis 2010. Wie ersichtlich, vergrößerte sich das Defizit ab dem Jahr 2000 nicht aufgrund eines übermäßigen

² Dieser und der folgende Absatz basieren auf Eicker-Wolf (2010).

Ausgabenanstiegs, sondern aufgrund eines Rückgangs der Einnahmen bis zum Jahr 2004.

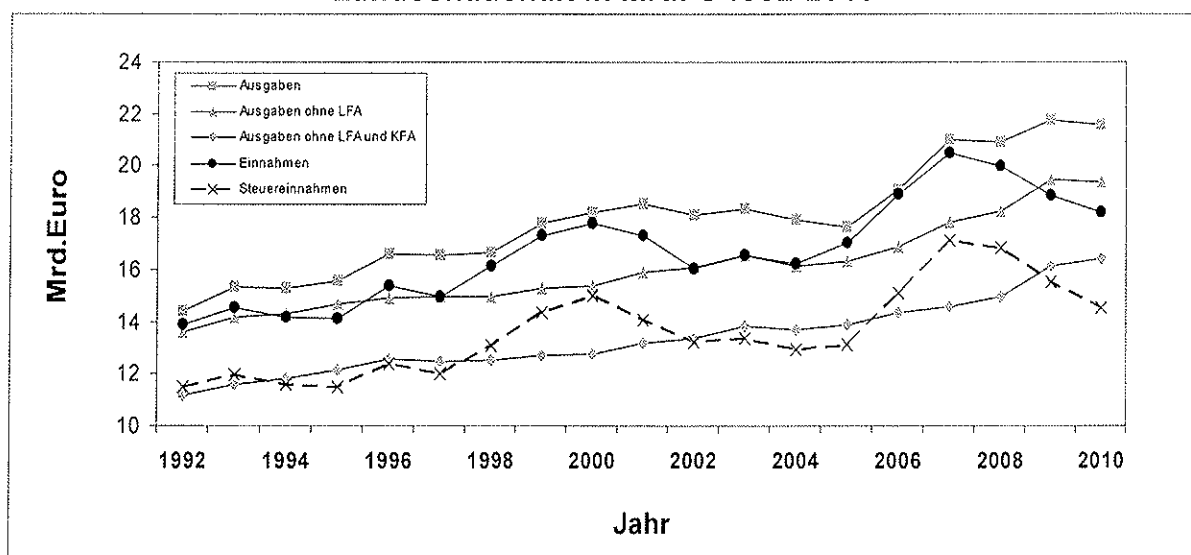
Abbildung 2: Das Nettofinanzierungsdefizit im hessischen Landeshaushalt 1992-2010*



* 2010 = Soll

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

Abbildung 3: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im hessischen Landeshaushalt in Mrd. € 1992-2010*



* LFA = Länderfinanzausgleich; KFA = Kommunaler Finanzausgleich; 2010 = Soll.

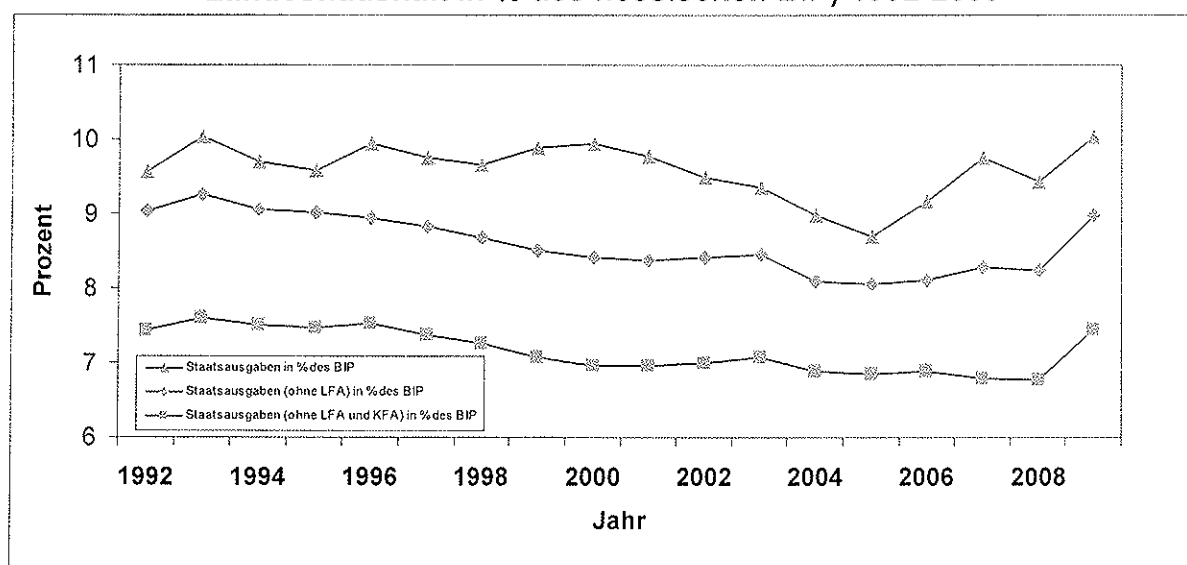
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

Es fällt auf, dass die Wachstumsraten der Ausgaben gewissen Schwankungen unterliegen, wobei die Ausschläge der Ausgaben einschließlich Länderfinanzausgleich (LFA) und Kommunalfinanzausgleich (KFA) stärker ausfallen als ohne die beiden Ausgabenposten. Insbesondere die Zahlungen im Rahmen des LFA fallen offensichtlich stark ins Gewicht. Die Ausgaben – inklusive LFA und KFA – sind im Zeitraum 1993 bis 2008 mit einem jahresdurchschnittlichen Wert von 2,4 % gewachsen, während der Abzug von LFA bzw. von LFA und KFA zu einem

Durchschnittswert von je 1,9 % führt. Alles in allem haben sich die Ausgaben (ohne LFA und KFA) vergleichsweise kontinuierlich entwickelt, wobei der Ausgabenrückgang im Jahr 2004 – dem Jahr der so genannten „Operation Sichere Zukunft“ – besonders auffällt.³

Generell ist zu bedenken, dass es sich bei den in den Abbildungen 3 dargestellten Sachverhalten um nominale Entwicklungen handelt. Wenn berücksichtigt wird, dass die Inflationsrate (BIP-Deflator) im Zeitraum 1993-2008 bei durchschnittlich 1,2 % lag, dann haben sich die Ausgaben real im Jahresdurchschnitt um gerade einmal 1,2 % erhöht. Ein Ausklammern von LFA und KFA reduziert den Anstieg auf jahresdurchschnittlich gerade noch 0,7 %. Die sehr zurückhaltende Ausgabenentwicklung ist auch an der Entwicklung der Staatsquote – also der Ausgaben im Landeshaushalt bezogen auf das hessische BIP – ablesbar (Abbildung 4): Diese Staatsquote weist vom Trend her seit Mitte der 1990er Jahre nach unten – auch hier gilt, dass dies insbesondere nach Abzug von LFA und KFA der Fall ist. Erst im Jahr 2009 steigt die Staatsquote bedingt durch die Wirtschaftskrise wieder deutlich an.

Abbildung 4: Die hessische Staatsquote (staatliche Ausgaben im Landeshaushalt in % des hessischen BIP) 1992-2009*



* LFA = Länderfinanzausgleich; KFA = Kommunalen Finanzausgleich

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Damit kommen wir zur Einnahmenseite des hessischen Landeshaushalts. Wie Abbildung 3 zu entnehmen ist, weisen die hessischen Einnahmen eine wesentlich höhere Schwankungsbreite auf als die Ausgaben, besonders auffällig sind zunächst die schon erwähnten starken Einnahmerückgänge in den Jahren ab 2001: Die Einnahmenentwicklung spiegelt auch in Hessen die Ausfälle aufgrund der Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung seit 2000 wider. Die überdurchschnittlich gute Einnahmenentwicklung ab 2006 hat ihre Ursache in der vergleichsweise positiven Konjunkturentwicklung, wobei jedoch auch steuerpolitische

³ Vgl. zur „Operation Sichere Zukunft“ ausführlich Eicker-Wolf (2004) und Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt (2007: 11 ff.).

Maßnahmen der Großen Koalition wie die Erhöhung der Mehrwertsteuer im Jahr 2007 eine wichtige Rolle spielen.

Das Jahr 2009 stellt durch die Weltwirtschaftskrise eine Zäsur für die öffentlichen Haushalte in Hessen wie auch in Deutschland insgesamt dar – auf der Einnahmenseite, weil die Steuereinnahmen sehr stark einbrachen. Zumindest mit dem Haushalt für das Jahr 2009 hat die Landesregierung, anders als im Rahmen der „Operation Sichere Zukunft“, keine prozyklische Richtung eingeschlagen. Die Ausgaben des Landes (ohne LFA) sind gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen; dieser Wert liegt klar über dem Trend seit Mitte der 1990er Jahre. Im Hinblick auf die Ausgabentätigkeit des Landes muss auch das auf zwei Jahre angelegte Sonderinvestitionsprogramm mit einem Volumen von 1,7 Mrd. € beachtet werden, dessen größerer Teil den Kommunen in Hessen zufließt. Dieses Programm setzt in den Jahren 2009 und 2010 einen deutlichen expansiven Impuls.

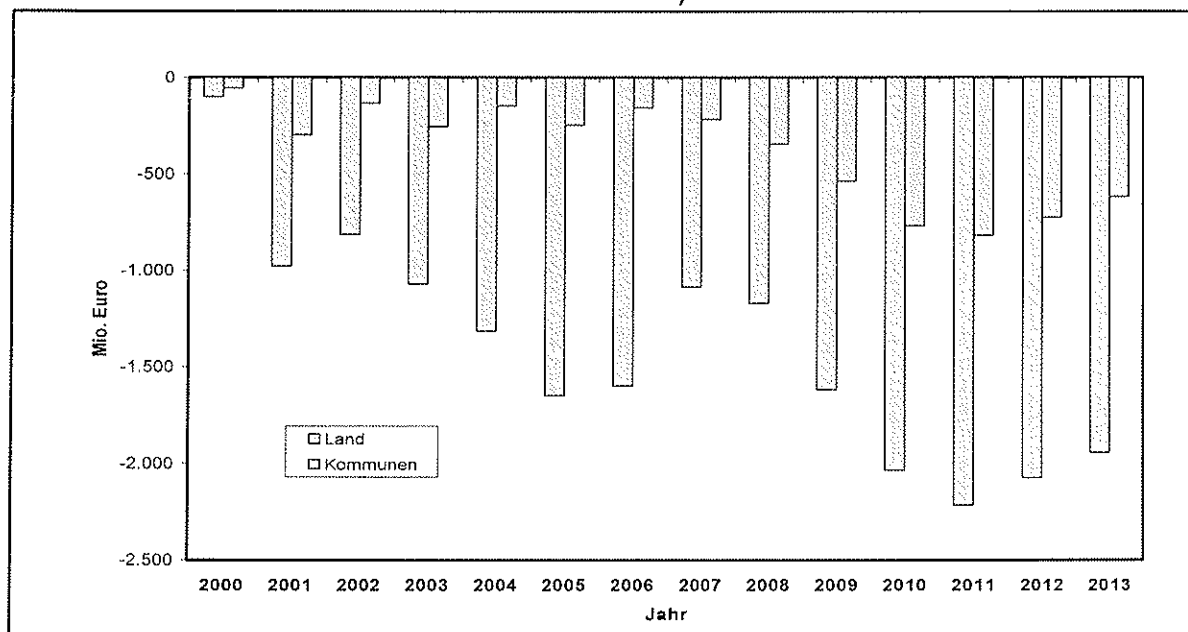
Nachdem das Ausgabenvolumen im Jahr 2010 nach den Haushaltsplanungen gegenüber 2009 annähernd stagnieren soll, beabsichtigt die Landesregierung im Jahr 2011 wieder auf einen stark restriktiven Kurs umzuschwenken. So kündigte der damalige hessische Finanzminister Karlheinz Weimar bereits am 19.02.2010 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* an, im Jahr 2011 die Ausgaben aller Ministerien um 3,5 % verringern zu wollen. Ende März wurde dann bekannt, dass im Landeshaushalt des Jahres 2011 auch bei den Bildungsausgaben gekürzt werden soll: Im Hochschulbereich belaufen sich die Kürzungen auf 30 Mio. €, im Schulbereich sogar auf 45 Mio. €.⁴

Insgesamt bleibt als Zwischenfazit festzuhalten, dass auf der hessischen Landesebene seit Anfang der 1990er keine expansive Ausgabenpolitik betrieben wurde. Deshalb stellt sich auch für das Land Hessen die Frage, warum trotzdem ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum im Landeshaushalt selbst in konjunkturell guten Jahren keine Überschüsse ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert auch hier ein Blick auf die Einnahmenentwicklung, und zwar auf die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle, die in Anschluss an die in Abbildung 1 dargestellten Werte für Deutschland insgesamt auch für Hessen ermittelt werden können.

In Hessen ergeben sich für Land und Kommunen die in den Abbildungen 5 bzw. 6 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung von LFA und KFA). Das Land Hessen hatte in der jüngsten Vergangenheit erhebliche Einnahmeausfälle aufgrund von Steuerreformen zu verkraften: Vor LFA und KFA hätte das Land in diesem Jahr rund 2 Mrd. € mehr in der Kasse, nach Abzug von LFA und KFA ständen dem hessischen Landesbudget rund 1,4 Mrd. € zusätzlich zur Verfügung.

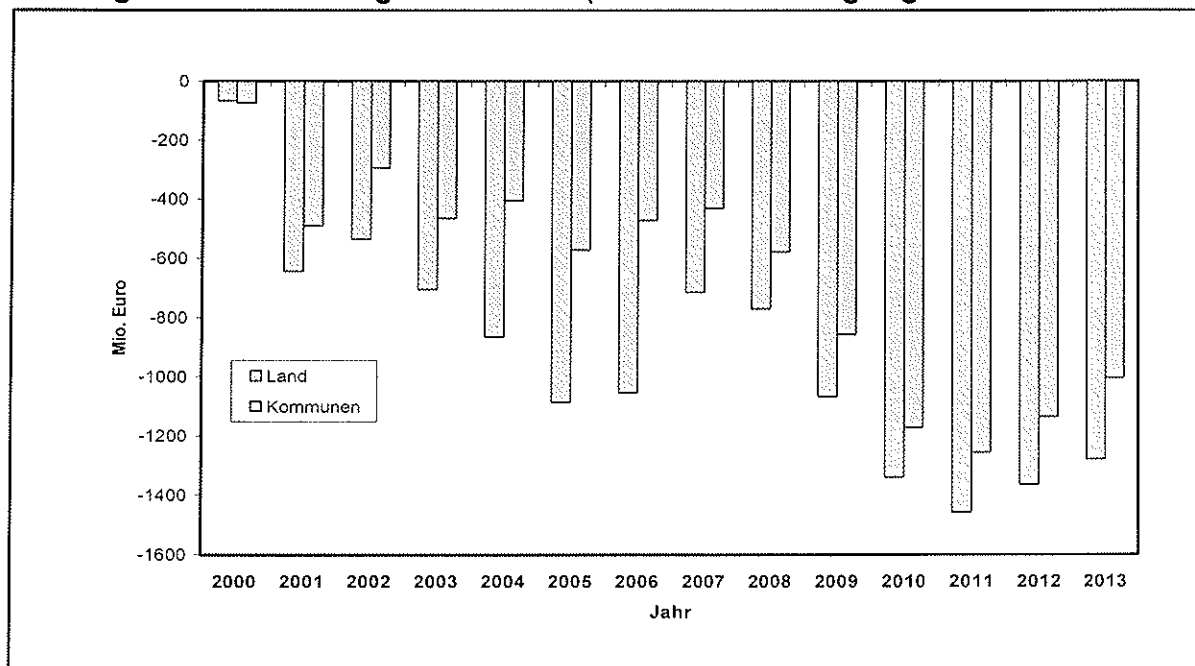
⁴ Ende Mai stimmte das Land Hessen im Rahmen der Kultusministerkonferenz dann auch als einziges Land dagegen, die Bildungsausgaben bis zum Jahr 2015 zu erhöhen, vgl. Frankfurter Rundschau vom 27.05.2010: „Kultusminister wollen nicht sparen.“

Abbildung 5: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen von 2000-2013 aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 6: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen von 2000-2013 aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

2.2.3 Die Schuldenbremse als Hessenbremse

Eine Studie des *Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung* (IMK) hat die sich ausführlich mit den möglichen Folgen der Schuldenbremse für Hessen auseinandergesetzt (vgl. Truger et al. 2010). Ob der von der Schuldenbremse für das Jahr 2020 vorgeschriebene strukturell ausgeglichene Haushalt in Hessen erreicht werden kann, hängt danach vom Wirtschaftswachstum und der auf dieser Grundlage zu verzeichnenden Entwicklung der Steuereinnahmen sowie dem Umfang des strukturellen Defizits ab. Nimmt man das vom Finanzministerium prognostizierte Finanzierungsdefizit im Jahr 2010 in Höhe von 3,3 Mrd. € zum Ausgangspunkt, dann ergibt sich nach Berechnungen des IMK ein zu konsolidierendes strukturelles Defizit in Hessen in Höhe von rund 2,5 Mrd. € – angesichts eines geplanten Volumens der bereinigten Ausgaben in Höhe von knapp 21,5 Mrd. € ganz offensichtlich ein gewaltiger Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020. Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage, wie realistisch es ist, ein solches strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 abzubauen.

Sehr grob beantworten lässt sich die aufgeworfene Frage auf Basis entsprechender Annahmen und mittels einer Überschlagsrechnung. Es lässt sich problemlos ermitteln, um wieviel Prozent die bereinigten Ausgaben des Landes Hessen pro Jahr im Durchschnitt wachsen dürften, damit im Jahr 2020 das strukturelle Defizit abgebaut ist. Hierfür wurden bis 2013 die – relativ optimistischen – Einnahmenansätze der mittelfristigen Finanzplanung übernommen; danach wird ein Wachstum des realen BIP von 1,5 % und des nominalen BIP von 2,9 % – mit der auf dieser Basis zu erwartenden Entwicklung der Steuereinnahmen – bis 2020 unterstellt.

Unter diesen Bedingungen dürften die Ausgaben von 2011 bis 2020 nominal nur noch um etwa 1,7 % pro Jahr wachsen, damit das strukturelle Defizit 2020 einen Wert von null erreicht. Von 1993 bis 2008 lag die durchschnittliche Wachstumsrate der bereinigten Ausgaben wie bereits erwähnt bei 2,4 %, und schon das war kein Ausdruck expansiver Ausgabenpolitik. Zur Interpretation der Überschlagsrechnung sei betont, dass es sich um kein künstlich erzeugtes Horrorszenario handelt: Vielmehr sind die getroffenen Annahmen bezüglich der Entwicklung des BIP und der Einnahmen als realistisch bis moderat optimistisch anzusehen.

Ein gravierendes zusätzliches Risiko besteht in negativen makroökonomischen Rückwirkungen der zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendigen restriktiven Finanzpolitik. Wenn man berücksichtigt, dass im Anpassungszeitraum bis 2020 der Bund und alle anderen Länder ebenfalls auf eine sehr restriktive Finanzpolitik einschwenken werden, so dürfte die Wirtschaftsentwicklung in Hessen ebenso wie im gesamten Bundesgebiet erheblich beeinträchtigt werden. Dies wird wiederum die Einnahmenentwicklung deutlich verschlechtern und damit die notwendige Konsolidierungsleistung noch erheblich vergrößern.

Wird dies in den Überschlagsrechnungen berücksichtigt, indem das reale BIP in Hessen von 2014 bis 2020 nur um 1,2 % und das nominale BIP um 2,4 % wächst, dann reduziert dies natürlich die Einnahmenentwicklung des Landes. Tatsächlich ist gar nicht klar, ob es sich bei diesen Annahmen wirklich um ein echtes Risikoszenario

oder um ein relativ realistisches Szenario handelt, denn von 1992 bis 2008 betrug die Wachstumsrate des realen BIP 1,3 %, während die nominale bei 2,7 % lag. Unter diesen Bedingungen dürften die Ausgaben in Hessen von 2010 bis 2020 pro Jahr durchschnittlich gerade einmal um nominal 1,4 % wachsen, was preisbereinigt (real) quasi auf eine langjährige Stagnation der Ausgaben hinauslaufen würde. Ob der hessische Staat unter diesen Bedingungen angesichts eines erheblichen Ausgabenbedarfs im Bildungsbereich noch wirklich handlungsfähig bliebe, kann bezweifelt werden.

3. Die Schuldenbremse als Bildungsbremse

Bekanntlich steht Deutschland bei der Höhe seiner Bildungsausgaben im internationalen Vergleich sehr schlecht da, dies haben die neuesten Zahlen der OECD wieder einmal eindrucksvoll bestätigt (vgl. OECD 2010): Danach hat Deutschland im Jahr 2007 lediglich 4,7 % seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Bildung aufgewendet. Unter den OECD-Ländern rangiert Deutschland damit nur noch vor der Slowakei, Tschechien und Italien. Angesichts solcher Zahlen, und natürlich in Anbetracht der dadurch verursachten Mängel im deutschen Bildungssystem, wurde im Herbst 2008 auf einem ersten Bildungsgipfel von Bund und Bundesländern beschlossen, die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung bis 2015 auf einen Wert von 10 % (Anteil am BIP) zu steigern – für die Bildung wurde eine Zielgröße von 7 % ausgegeben. Auf Basis der OECD-Zahlen hätte dies bedeutet – und dies wurde zunächst auch suggeriert –, die Ausgaben für Bildung um gut 40 Mrd. € zu steigern.⁵

Mit einer Summe in dieser Größenordnung hätten tatsächlich wesentliche Mängel des deutschen Bildungssystems beseitigt werden können, denn letzteres ist insbesondere mit seinem dreigliedrigen Schulsystem noch immer an der sozialen Auslese eines Ständestaates im 19. Jahrhundert orientiert. Dieses System ist weder in der Lage, eine angemessene Antwort auf wachsende Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft zu geben, noch wird die soziale Kluft in der Gesellschaft verringert, ganz im Gegenteil: Gerade das Schulwesen verstärkt die soziale Ungleichheit, und von Chancengleichheit kann keine Rede sein. Nimmt man den OECD-Durchschnitt als Maßstab, dann stehen den deutschen Schülerinnen und Schülern hieran gemessen 25 % weniger Lehrkräfte zur Verfügung. Ein Armutszeugnis, wenn bedacht wird, dass persönliche Gespräche und Zuwendung das A und O jedes Lern- und Entwicklungsprozesses darstellen. Ein Um- und Ausbau des Erziehungs- und Bildungssektors, der eine bestmögliche Förderung aller Kinder, Jugendlichen und auch Erwachsenen zum Ziel hat, erfordert deutlich mehr Geld⁶ – und diesen Anforderungen schien der Beschluss im Jahr 2008 tatsächlich gerecht zu werden.

⁵ Der Bildungsforscher *Roman Jaich* hat die Kosten der aus gewerkschaftlicher Sicht notwendigen Reformmaßnahmen im Bildungsbereich ermittelt (Jaich 2010). Dabei erhebt Jaich nicht den Anspruch, den notwendigen Reformbedarf in seiner ganzen Breite zu erfassen, sondern konzentriert sich auf die Kernpunkte Frühkindliche Bildung, Schule, Berufsausbildung, Hochschule und Weiterbildung. Im Ergebnis kommt Jaich auf einen zusätzlichen laufenden Ausgabenbedarf in Höhe von rund 40 Mrd. €.

⁶ Zwischen der Höhe der Ausgaben für Bildung und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens besteht ein klarer Zusammenhang (vgl. Heintze 2010). Auf die deutsche Debatte bezogen heißt dies, dass eine Steigerung der Bildungsausgaben unumgänglich ist, wenn substanzielle Verbesserungen im Bereich Erziehung und Bildung das Ziel sind.

Nach dem Bildungsgipfel 2008 setzte eine lange und heftig geführte Auseinandersetzung zwischen Bund und Bundesländern über die Frage ein, wer das Geld für mehr Bildung aufbringen solle. Im Laufe der Zeit wurde durch verschiedene Änderungen bei der Ermittlung des zusätzlichen Ausgabenbedarfs die aufzubringende Summe immer kleiner gerechnet.⁷ Auf dem zweiten Bildungsgipfel im laufenden Jahr ging es dann zum Schluss nur noch um ein Plus von 13 Mrd. €. Und selbst an diesem bescheidenen Betrag scheiterten die Gespräche, da sich Bund und Bundesländer nicht darauf einigen konnten, wie diese recht kleine Ausgabensteigerung in Anbetracht von Schuldenbremse und vermeintlichem Konsolidierungsdruck zu finanzieren sein sollte. Eine Schlüsselrolle beim Scheitern des Bildungsgipfels hat die hessische Landesregierung gespielt.

Die geschilderte Lage im Bildungssektor ist mit Hinblick auf die Problemlösungsfähigkeit der politisch Handelnden in Deutschland bezeichnend. Denn obwohl ein gesellschaftlicher, parteiübergreifender Konsens zu bestehen scheint, im Bildungsbereich die Ausgaben zu erhöhen, gelingt es nicht einmal, über eine geringe Steigerung der Bildungsaufwendungen Einigung zu erzielen. Dabei werden die Folgen des dringend verbesserungsbedürftigen deutschen Bildungssystems mittlerweile sogar offen von Unternehmensverbänden beklagt, die für die nächsten Jahre einen Fachkräftemangel befürchten.

Das deutsche Bildungssystem wird durch die Schuldenbremse jetzt schon in Mitleidenschaft gezogen – gerade in Hessen wird dies mit der Aufstellung des Haushalts für das Jahr 2011 deutlich. Dabei zeigt sich, dass die Schuldenbremse für die heranwachsenden Generationen eine erhebliche Belastung darstellt: *Durch Kürzungen im Bildungsbereich, und durch die notwendige, aber ausbleibende Erhöhung der Bildungsausgaben und nicht durch die Schuldenbremse werden kommende Generationen geschädigt und großen Teilen unserer Kinder und Enkelkinder ihre Zukunftschancen geraubt!*

Im Abschnitt 2 ist gezeigt worden, dass die Steuerpolitik zum einen die staatliche Einnahmehasis geschwächt und zum anderen zur rasant gestiegenen Ungleichverteilung der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland beigetragen hat. Diese Entwicklung gilt es umzukehren. Deshalb hat die GEW ein auf dem Prinzip der Solidarität fußendes Steuerkonzept entwickelt, dass genau hier ansetzt. Die Grundzüge dieses Konzepts seien hier kurz erläutert.⁸

Im Bereich der Einkommensteuer werden untere und mittlere Einkommen durch die Anhebung des Grundfreibetrags auf 8.500 Euro und einen Änderung im Tarifverlauf entlastet. Aufgrund der Anhebung des Spitzensteuersatzes von 42 auf 53 Prozent müssen Hocheinkommensbezieherinnen und -bezieher ab ungefähr 70.000 Euro zu versteuerndem Einkommen mehr Steuern abführen. Ab einem Einkommen von 125.001 Euro wird eine Reichensteuer in Höhe von 56 Prozent erhoben. Des Weiteren ist vorgesehen, das Ehegattensplitting abzuschaffen: Für den nicht oder geringer verdienenden Ehepartner kann allerdings ein zweiter Grundfreibetrag von 8.500 Euro abgezogen werden. Unternehmen werden im GEW-Steuerkonzept angemessen höher belastet. Unter anderem soll die Gewerbe- zur Gemeindewirtschaftsteuer ausgebaut werden, indem z.B. der Kreis der

⁷ Vgl. dazu im Detail Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010: 239 ff.) und Quaisser (2010).

⁸ Das GEW-Steuerkonzept ist dokumentiert in Eicker-Wolf/Thöne (2010).

Steuerpflichtigen um Selbständige und Freiberufler erweitert wird. Dadurch erhalten die Kommunen mehr Geld, ihnen fließt der überwiegende Teil der Gewerbesteuer zu.

Weitere Elemente des GEW-Steuerkonzepts sind die verfassungskonforme Wiedererhebung der Vermögenssteuer mit einem Freibetrag von 500.000 Euro und einem Steuersatz in Höhe von einem Prozent sowie die Reform der Erbschaftsteuer, um großer Erbschaften und Schenkungen stärker zu besteuern. Ferner ist ein effektiverer Steuervollzug durch mehr Personal und verstärkte Kontrollen vorgesehen. Eine zentrale Forderung ist außerdem die Besteuerung von Wertpapier- und Devisentransaktionen aller Art mittels einer Finanztransaktionssteuer. Die *Finanztransaktionssteuer* kann allerdings nur im Rahmen der Europäischen Union verwirklicht werden. Gleichwohl kann in Deutschland eine *Finanzproduktsteuer* einführen, die alle Arten von Finanzmarktgeschäften – also alle über die Börse und außerbörslich gehandelten Transaktionen – erfasst.

Alle voran stehend aufgeführten Maßnahmen zusammen würden zu Steuermehreinnahmen in Höhe von rund 75 Milliarden Euro führen. Dadurch würde sich die öffentliche Hand die dringend erforderlichen Mittel verschaffen, um die Bildungsausgaben in angemessenem Umfang steigern zu können.

So wäre eine Konsolidierung und eine moderate Absenkung der Schuldenstandsquote ohne schädliche Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft möglich

4. Bewertung der Gesetzentwürfe

Aufgrund voran stehenden Ausführungen ist klar, dass die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft beide hier zu behandelnden Gesetzentwürfe aus inhaltlichen Gründen prinzipiell *ablehnt*.

Das grundgesetzliche Verbot des Haushaltsausgleichs durch Kredite für die Länder gilt unmittelbar. Die Zulassung und Ausgestaltung der gestatteten Ausnahmen kann auch auf der Ebene der Landesgesetze geregelt werden. Warum sollte dann noch zusätzlich eine - obendrein sehr umstritten - Regelung in die Landesverfassung aufgenommen werden? Dafür gibt es keinen sachlichen Grund. Eine solche Regelung - und das scheint der wahre Zweck zu sein - dient der Erschwerung möglicher Korrekturen. Sollte z.B. das Land Schleswig-Holstein mit seiner Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Schuldenbremse erfolgreich sein dann wäre eine einfachgesetzliche Regelung vergleichsweise einfach und schnell zu revidieren, während erneute Korrekturen von Länderverfassungen zusätzlich erhebliche Anstrengungen erfordern.

Verwiesen sei hier auch noch darauf, dass das in den Gesetzentwürfen aufgeführte Generationen-Argument ökonomisch unhaltbar ist. Es wird damit suggeriert, dass die heutige Generation durch die Verschuldung der öffentlichen Hand auf Kosten der kommenden Generationen lebe, denn die Staatsverschuldung von heute müssten unsere Kinder zurückzahlen. Dieses in haushaltspolitischen Debatten immer wieder angeführte populistische Argument ist aus volkswirtschaftlicher Perspektive unsinnig: Wenn die öffentliche Hand einen Kredit aufnimmt, dann wird der Staat zum Schuldner und die Kredit gebende Person oder Institution (z.B. eine Bank) wird zum

Gläubiger. An kommende Generationen wird dann diese Gläubiger-Schuldner-Struktur „vererbt“: Die öffentliche Hand wird in Zukunft Zins und Tilgung aus dem laufenden Steueraufkommen an den Gläubiger zahlen – dieses Steueraufkommen ist Teil der zukünftig erwirtschafteten Einkommen.⁹

Zwar ist dem SPD-Gesetzentwurf zu Gute zu halten, dass der Landesregierung und dem Landtag auferlegt wird, wichtige Ziele wie notwendige Bildungsausgaben sicherzustellen – und in diesem Zusammenhang auch auf ausreichende Einnahmen angemahnt werden. Allerdings – und das wird auch direkt zu Beginn der Begründung so gesagt – wird damit auf Staatsziele Bezug genommen. Bei Staatszielen besteht aber eine weite Einschätzungsprärogative durch den Gesetzgeber, so dass sich hieraus keine rechtliche Verbindlichkeit ableiten lässt.

Alles in allem stellt die Schuldenbremse keine Generationengerechtigkeit her, sondern sie verhindert diese – das zeigt das Beispiel Hessen überdeutlich! Aus Sicht der *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft* bleibt zu hoffen, dass die Schuldenbremse im Interesse der jungen Generationen nicht in der hessischen Verfassung verankert wird.

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010): Memorandum 2010. Sozial-ökologische Regulierung statt Sparpolitik und Steuergeschenke, Köln.

Eicker-Wolf, K. (2004): Die Wiedergewinnung finanzpolitischer Spielräume durch die Solidarische Einfachsteuer: Das Beispiel Hessen, in: WSI Mitteilungen 12/2004.

Eicker-Wolf, K. (2010): Sparen und Kürzen als langjähriges haushaltspolitisches Leitmotiv – das Beispiel Hessen, in: Eicker-Wolf, K./Thöne, U. (Hrsg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Eicker-Wolf, K./Thöne, U. (Hrsg.) (2010): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Eicker-Wolf, K./Truger, A. (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, in: WSI Mitteilungen 6/2003.

Heintze, C. (2010): Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche öffentliche Bildungsausgaben – Deutschland im OECD-Vergleich, in: Eicker-Wolf, K./Thöne, U. (Hrsg.) (2010): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Horn, G., Niechoj, T., Proano, C., Truger, A., Vesper, D., Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, IMK Report, Nr. 29.

⁹ Zur Debatte um die volkswirtschaftlichen Wirkungen von Defiziten in den öffentlichen Haushalten und Staatsverschuldung vgl. ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2003).

Horn, G., Proano, C., Truger, A. (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform BT Drucksache 16/12400 und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes BT Drucksache 16/12410, IMK Policy Brief Mai.

OECD (2010): Bildung auf einen Blick, Paris.

Quaisser, G. (2010): „Bildungsgipfel“ – Zahlenspielerereien in der großen Politik, in: BLZ – Zeitschrift der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Bremen, 08-2010.

Truger, A. (2010): Steuersenkungen, Schuldenkrise und Konjunkturrisiken – Welche Spielräume bleiben für den Staat?, in: Eicker-Wolf, K./Thöne, U. (Hrsg.) (2010): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Truger, A./Eicker-Wolf, K./Blumtritt, M. (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, Düsseldorf.

Truger, A./Eicker-Wolf, K./Will, H./Köhrsen, J. (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009.



15.10.2010

Düstere Aussichten für die hessische Finanzpolitik: Schuldenbremse bei struktureller Unterfinanzierung von Land und Kommunen

Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung zum Fragenkatalog zur 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.

von Dr. Achim Truger

1. Einleitung: Das Grundproblem der Schuldenbremse

Die Begrenzung der Staatsverschuldung – auch durch verfassungsrechtliche Regeln – kann grundsätzlich sehr sinnvoll sein. Gleichwohl handelt es sich bei der Einführung der Schuldenbremse ins Grundgesetz und der nun schrittweise folgenden verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Übernahme in Landesrecht um einen schwerwiegenden Fehler. Die (makro-)ökonomischen, haushaltspolitischen, finanztechnischen, juristischen und sozialen Konsequenzen der Schuldenbremse waren zu keinem Zeitpunkt hinreichend untersucht und geklärt. Frühzeitige Hinweise auf gravierende Probleme und ungeklärte Fragen – auch von Seiten des IMK¹ – wurden geflissentlich ignoriert. Allein die technische Umsetzung der Schuldenbremse wird die Finanzpolitik der Bundesländer und zahlreiche FinanzwissenschaftlerInnen und JuristInnen aufgrund der bestehenden Ausgestaltungs- und Gestaltungsmöglichkeiten noch über Jahre hinaus intensiv beschäftigen – Klagen gegen die eine oder andere Ausgestaltung oder ihre Interpretation werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vor den Verfassungsgerichten landen.

So ist im weiteren Verlauf der Debatte damit zu rechnen, dass es zahlreichen gegenwärtigen Befürwortern der Schuldenbremse so ergehen wird wie dem ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzminister Ingolf Deubel, der mittlerweile offen zugegeben hat, dass er, „[...] – obwohl gelernter Finanzwissenschaftler und Ökonometriker – zum Zeitpunkt meiner Zustimmung im Bundesrat die aus diesem Ausführungsgesetz für den Bundeshaushalt folgenden Konsequenzen nicht in allen Facetten überschaut habe. [...] Aus heutiger Sicht würde ich dem Bund dringend von einer solch präzisen Festlegung auf ein so unpräzises Verfahren abraten.“ (Deubel 2010, S. 2).

¹ Siehe hierzu etwa Horn et al. (2008 und 2009b); Truger/Will (2009); Truger et al. (2009a und 2009b).

Ganz unabhängig von den technischen Fragen wird die Schuldenbremse die deutsche Finanzpolitik über die nächsten Jahre prägen und wird – wenn nicht ein unvorhergesehenes Jahrzehnt des Wirtschaftswunders folgt oder andernfalls die notwendigen einnahmenseitigen Konsequenzen gezogen werden – über viele Jahre die konjunktur-, wachstums- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften schwer beeinträchtigen.

Neben den komplizierten technischen Fragen, der verfehlten Grundidee, die Finanzpolitik einem technokratischen Regelwerk zu unterwerfen und der fast unvermeidlich angelegten Prozyklik (siehe Abschnitt 8) besteht das Hauptproblem der Schuldenbremse darin, dass sie in einer Situation strukturell erheblich unterfinanzierter öffentlicher Haushalte eingeführt wurde: Seit vielen Jahren wurden die öffentlichen Haushalte immer wieder durch Steuersenkungen erheblich belastet (siehe Abschnitt 3). Die im Zuge der schweren globalen Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossenen dauerhaften Steuersenkungen und das so genannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz schlugen dann nochmals mit Mindereinnahmen von fast 30 Mrd. Euro jährlich zu Buche. Wenn in einer solchen Situation zu einem bestimmten Stichtag bedingungslos ein strukturell ausgeglichener Haushalt verlangt wird, ohne dass die bestehende einnahmenseitige Lücke zuvor geschlossen wurde, dann bedeutet das, dass die öffentlichen Haushalte über Jahre hinaus in eine extreme ausgabenseitige Sparpolitik getrieben werden – makroökonomisch ein extrem riskanter Kurs mit potenziell negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung im Anpassungsprozess und unzweifelhaft verbunden mit erheblichen Einbußen bei der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern, Dienstleistungen und sozialer Sicherheit. Wenn dabei fast zwangsläufig notwendige zentrale Zukunftsinvestitionen unterbleiben, dann ist überdies auch der viel beschworenen Generationengerechtigkeit nicht gedient.

Im Folgenden wird auf zentrale Fragen des sehr umfangreichen Fragenkatalogs eingegangen. Zur besseren Orientierung sind die Gliederungsüberschriften dem Fragenkatalog entnommen. Erstaunlicherweise finden sich zahlreiche Fragen, die zumindest auch einer finanzwissenschaftlichen, makroökonomischen oder technisch-statistischen Antwort bedürfen, unter den rechtlichen Fragen eingeordnet. Auf sie wird daher zum Teil auch eingegangen.

2. Generelle Wirkungen und Aspekte der Schuldenbremse (Fragenkatalog 1.A.)

Grundsätzlich kann eine Beschränkung der Staatsverschuldung sinnvoll sein. Üblicherweise orientiert sich eine solche Beschränkung – wie im Falle der geltenden hessischen Verfassung – an der Höhe der (Netto-)Investitionsausgaben (vgl. SVR 2007). Alternativ wird häufig die Stabilisierung einer bestimmten Schuldenstandsquote, d.h. eine Stabilisierung der Staatsverschuldung in Relation zum BIP, angestrebt, ohne dass allerdings die Höhe dieser Quote einer genauen ökonomischen Begründung folgte. Auch wenn die genaue Grenze für die Höhe der zu tolerierenden Schuldenstandsquote unklar ist, muss ein ständiger Anstieg der Schuldenstandsquote vermieden werden, da er tendenziell mit einem ebensolchen Anstieg der Zinslastquote in den öffentlichen Haushalten einherginge. Dies würde entweder bedeuten, dass bei gegebenem Niveau der Staatseinnahmen immer weniger Mittel für öffentliche Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stünden, oder, dass für ein gegebenes Niveau an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ständig die Steuern erhöht werden müssten.

Keine Rechtfertigung gibt es aus ökonomischer Sicht jedoch für ein komplettes (Neu-)Verschuldungsverbot. Dagegen spricht zunächst wie erwähnt die Sinnhaftigkeit der investitionsorientierten Verschuldung. Aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit sollten öffentliche (Netto-)Investitionen über Kredite finanziert werden. Zudem ist – wie die Finanzkrise eindrucksvoll belegt hat – ein gewisses Maß an Staatsverschuldung und damit auch entsprechenden Staatsanleihen als Orientierungsmaßstab für die Zinsbildung auf den Finanzmärkten und sicherer Hafen für die Geldanleger unabdingbar. Aus diesem Grund ist ein Verbot der Nettokreditaufnahme wie von der Schuldenbremse im Grundgesetz für die Länder vorgeschrieben aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt und daher abzulehnen.

Die Stabilisierung der Schuldenstandsquote des Landes Hessen von – vor der Krise – etwa 14 % des hessischen BIP würde langfristig unter der Annahme eines Wachstums des nominalen BIPs von 2,4 bis 2,7 % pro Jahr ein strukturelles Defizit von 0,34 bis 0,38 % des BIP erlauben. Im Jahre 2009 wären dies immerhin 0,73 bis 0,82 Mrd. Euro gewesen. Geht man von einer investitionsorientierten Verschuldung aus und unterstellt, dass in Zukunft investive Nettoausgaben auf dem hohen Niveau des Jahres 2009 in Höhe von 0,74 % des BIP (1,6 Mrd. Euro) getätigt werden, dann wäre dies zulässig, würde allerdings langfristig zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote auf 28 bis 31 % des BIP führen. Legt man das niedrigere Niveau des Jahres 2008 von 0,6 % des BIP (1,3 Mrd. Euro) zugrunde, würde sich der Schuldenstand bei 22 bis 25 % des BIP stabilisieren. Aus ökonomischer Sicht läge das anzustrebende

strukturelle Defizit in Werten von 2009 also zwischen etwa 0,7 und 1,6 Mrd. Euro, nicht aber bei Null, wie es die Schuldenbremse vorschreibt.

Wie hoch das strukturelle Defizit des Landes Hessen gegenwärtig tatsächlich ist, dürfte von Methode zu Methode stark variieren und entzieht sich einer wissenschaftlich objektiven Quantifizierung. Nach den gängigen Methoden der Konjunkturbereinigung dürfte es wohl irgendwo zwischen 2 und 3 Mrd. Euro liegen (vgl. Bauer et al. 2010; Himpele 2010 und Truger et al. 2009b), wobei diese Einschätzung starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt. Die Differenz zum ökonomisch sinnvollen Wert von 0,7 bis 1,6 Mrd. Euro wäre folglich zu konsolidieren. Dies kann einerseits über Steuererhöhungen erreicht werden, die die strukturelle Einnahmelücke, insbesondere aufgrund der Steuerreformen der Vergangenheit (Abschnitt 3), schließen. Andererseits kann es erreicht werden, indem für eine Anpassungsphase ein Pfad für die bereinigten Ausgaben des Landes festgelegt wird, der unterhalb des zu erwartenden trendmäßigen Einnahmenwachstums liegt (zum Ausgabenpfadkonzept vgl. Horn/Truger 2005). Da die Ausgaben des Landes für den Kommunalen Finanzausgleich ebenso wie für den Länderfinanzausgleich starken Schwankungen unterliegen und sich einer genauen Planung entziehen, müsste sich der Pfad auf die Ausgaben ohne LFA und KFA beziehen. Ist das strukturelle Zieldefizit erreicht, können die Ausgaben im Durchschnitt mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Einnahmen wachsen. Das Erreichen des Zieldefizits fällt umso leichter, je entschlossener die strukturelle Unterfinanzierung der Länderhaushalte auf der Bundesebene behoben wird. Bei entsprechender Stärkung der Einnahmenseite kann eine ausgabenseitige Anpassungsphase auch ganz entfallen oder kann sogar eine spürbare Ausweitung der Ausgabenquote etwa für zentrale Zukunftsinvestitionen in Bildung und ökologische wie traditionelle Infrastruktur finanziert werden.

Die skizzierte Ausgabenregel ist im Gegensatz zur Schuldenbremse relativ leicht implementierbar und kontrollierbar: Eine Abweichung von der zuvor festgelegten Wachstumsrate der bereinigten Ausgaben ohne LFA und KFA wäre sehr leicht festzustellen. Insofern bedürfte es weder der Schuldenbremse des Grundgesetzes noch überhaupt einer Verfassungsänderung um eine ökonomisch sinnvolle Begrenzung der Staatsverschuldung zu implementieren.

Wie sich eine Schuldenbremse in der Vergangenheit auf die hessischen Staatsfinanzen und auf die ökonomische und soziale Situation in Hessen ausgewirkt hätte, hängt sehr vom Einführungszeitpunkt und der Ausgestaltung des Übergangszeitraums für den Abbau evtl. bestehender struktureller Defizite ab. Wäre die Schuldenbremse im Jahr 2000 in Kraft gewesen, dann hätten die durch die drastischen rot-grünen Steuerreformen gerissenen strukturellen Einnahmelücken von mehr als 1 Mrd. Euro im hessischen Landeshaushalt unmittelbar zu Kürzungen im selben Umfang führen müssen. Zudem wäre schnell ein Teil der konjunkturbedingt entstandenen Defizite vermutlich als strukturell identifiziert worden und hätte ebenfalls konsolidiert werden müssen. Dadurch wäre das Land Hessen in eine ökonomisch wie sozial noch schädlichere Sparpolitik als die ohnehin schon betriebene („Operation sichere Zukunft“) gedrängt worden.

Das einzige Land mit einer der deutschen Schuldenbremse vergleichbaren Schuldenregel in der Verfassung ist die Schweiz. Dort gelang es dem Bund, für den die Schuldenbremse dort seit den letzten zehn Jahren gilt, die Verschuldung spürbar zu begrenzen. Allerdings gelang dies in einer konjunkturell äußerst günstigen Phase, in der die Begrenzung auch der strukturellen Defizite naturgemäß leichter fiel und in der es sogar möglich war, einen spürbaren Sicherheitsabstand aufzubauen. Dies war jedoch glücklichen konjunkturellen Umständen geschuldet, so dass ein echter Härtetest in einer längeren wirtschaftlichen Schwächephase noch aussteht.

3. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen (Fragenkatalog 1.B.)

Die Ursache von persistent hohen Haushaltsdefiziten kann auf der Einnahmenseite oder der Ausgabenseite zu verorten sein. Im Falle Hessens wie für den gesamten Staatssektor in Deutschland fällt die Diagnose schon für den Zeitraum vor der Krise eindeutig aus (vgl. Truger et al. 2009b): Während die Ausgaben im hessischen Landeshaushalt im Durchschnitt von 1993 bis 2008 mit 2,4 % pro Jahr nur sehr moderat stiegen, und damit deutlich hinter dem Anstieg des nominalen BIP zurückblieben, hinkten die Einnahmen noch weiter hinterher. Insbesondere die sehr hohen Defizite in einzelnen Jahren waren auf drastisch einbrechende Einnahmen, nicht aber auf stark steigende Ausgaben zurückzuführen. Neben einer schwachen Konjunktur war die Hauptursache für die ungewöhnlich schwache Einnahmenentwicklung bei den zum Teil dramatischen Steuerausfällen aufgrund von Steuerrechtsänderungen zu suchen

(Truger/Teichmann 2010; Eicker-Wolf/Truger 2010). So werden die Gebietskörperschaften insgesamt im Jahr 2010 durch die Steuerpolitik seit Antritt der rot-grünen Koalition im Jahr 1998 per saldo um etwa 51 Mrd. Euro belastet; für die Ländergesamtheit betrug das Minus fast 25 Mrd. Euro – für das Land Hessen ergaben sich Mindereinnahmen von über 2 Mrd. Euro. Rein rechnerisch hätte Hessen ohne diese Belastungen einer verfehlten Steuersenkungspolitik (vgl. Truger/van Treeck 2009; Truger 2010) also in diesem Jahr annähernd einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu verzeichnen.

Die vorstehend skizzierte Ursachenanalyse ist zwingend zu berücksichtigen, wenn es um die Frage geht, wie das strukturelle Defizit in Zukunft abgebaut werden soll. Wäre es so, dass der hessische Staat in der Vergangenheit durch verschwenderische Ausgabenpolitik bei reichlich sprudelnden Einnahmen über seine Verhältnisse gelebt hätte, wäre eine ausgabenseitige Sparpolitik die angemessene Strategie. Tatsächlich hat der hessische Staat aber – genau wie der deutsche Staat insgesamt – sehr sparsam gewirtschaftet und seine Ansprüche gemessen an der Wirtschaftsleistung trendmäßig zurückgefahren. Dass er trotzdem hohe Defizite einfuhr, lag daran, dass ihm just in dem Moment, wo sich der Haushalt aufgrund eines Konjunkturaufschwungs endlich erholt hatte oder hätte erholen können, durch Steuersenkungen zuvor schon das Wasser abgegraben worden war. Aus diesem Grund sind Steuererhöhungen das Mittel der Wahl zur Konsolidierung des Haushaltes und darüber hinaus zur Finanzierung der notwendigen zentralen Zukunftsinvestitionen insbesondere im Bildungsbereich.

Außer einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer bleiben dem Land Hessen allerdings kaum länderspezifische Möglichkeiten einer spürbaren Einnahmenerhöhung; hier ist die Bundespolitik gefordert, über eine Anhebung der Einkommensteuer im hohen Einkommensbereich, die Stärkung der Kapitaleinkommensbesteuerung, einen Ausbau der Erbschaftsteuer, eine verfassungskonforme Wiedererhebung der Vermögensteuer sowie eine Finanztransaktionssteuer eine verteilungspolitisch gerechte Verbesserung der öffentlichen Einnahmenseite zu gewährleisten. Die deutsche Staatseinnahmenquote nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) lag im Jahr 2009 mit 44,3 % bereits leicht unterhalb der des EU-15-Durchschnitts von 44,4 % des BIP. Die für die Finanzierung der Gebietskörperschaften relevante volkswirtschaftliche Steuerquote nach VGR lag in Deutschland jedoch nur bei 23,4 % des BIP, während sie im EU-15-Schnitt immerhin 25,4 % betrug.

Unterbleibt eine Stärkung der Einnahmenseite und kommt es nicht zu einem mehrjährigen sehr starken Aufschwung, dann wird das Land Hessen über ein Jahrzehnt hinaus in eine Sparpolitik getrieben, die das Ausmaß der jüngeren Vergangenheit noch weit übersteigen wird (Truger et al. 2009b). Überschlagsrechnungen – allerdings auf der Basis älterer Annahmen und Daten – ergeben, dass die Wachstumsrate der Ausgaben im hessischen Landeshaushalt voraussichtlich deutlich (0,7 bis 1,0 Prozentpunkte) hinter der bereits moderaten durchschnittlichen Rate von 2,4 % von 1993 bis 2008 zurückbleiben müsste, um im Jahr 2020 ein strukturelles Defizit von null zu erreichen. Es stellt sich die Frage, wie im Rahmen einer solchen Sparpolitik die Handlungsfähigkeit des Staates gesichert und die zentralen Zukunftsinvestitionen getätigt werden sollen.

Aufgrund des Drucks auf die öffentlichen Haushalte ist mit verstärkten Privatisierungsaktivitäten und den damit verbundenen negativen Begleiterscheinungen zu rechnen. Dies gilt selbst dann, wenn wie für den Bund die Erzielung von Erlösen aus der Veräußerung von Landesvermögen oder die Bildung von Sondervermögen rechtlich ausgeschlossen würde: Es kann immer argumentiert werden, die Veräußerungserlöse könnten zur Tilgung bestehender Schulden des Landes verwendet werden und über verringerte Zinslasten den Handlungsspielraum des Landes unter der Schuldenbremse vergrößern.²

4. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden (Fragenkatalog 1.C.)

Auch ohne ausführliche Analyse lässt sich absehen, dass einige der Haushaltsnotlagenländer, die im Rahmen der Schuldenbremse in den Genuss von (zum Teil recht gering dimensionierten) Konsolidierungshilfen kommen sollen, ohne zusätzliche Hilfen im Jahr 2020 keinen strukturellen Haushaltsausgleich werden erreichen können. In einigen Ländern wäre dazu selbst bei relativ optimistischer Einnahmenschätzung mindestens eine nominale Konstanz, wenn nicht gar Schrumpfung ihrer Ausgaben erforderlich. Wie dies ohne Gefährdung der staatlichen Handlungsfähigkeit erreicht werden soll, ist unklar. Wenn es nicht zu einem spektakulären langjährigen Wirtschaftswunder mit BIP-Wachstumsraten von 3% und mehr kommt, werden daher für einige Länder wohl weitere Maßnahmen zur Entschuldung unvermeidbar sein.

² Dieses Argument wurde etwa in der österreichischen Debatte (Aiginger et al. 2010). vorgebracht.

Neben dem angesprochenen Altschuldenfonds könnte auch eine starke Erhöhung der Konsolidierungshilfen sinnvoll sein. Zudem würden deutliche Steuererhöhungen, die die strukturelle Unterfinanzierung der Länderhaushalte beheben, auch den Notlagenländern die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse deutlich erleichtern.

5. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse (Fragenkatalog 2.A.)

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes – gerade in Kombination mit der vorherigen erheblichen strukturellen Schwächung der (Länder-)Haushalte durch drastische Steuersenkungen – stellt wie in der Einleitung begründet einen schweren Fehler dar. Insofern bleibt zu hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht der Klage des Landes Schleswig-Holstein stattgibt und die Schuldenbremse des GG für die Bundesländer für verfassungswidrig erklärt. In diesem Fall wäre eine eigenständige Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung kontraproduktiv, da Hessen dann gemäß Landesrecht trotzdem an die hoch problematische Schuldenbremse mit all ihren negativen Folgen gebunden wäre. Aus diesem Grunde sollte auf eine Verfassungsänderung verzichtet werden. Sollte ein solcher Verzicht tatsächlich wie von der Landesregierung behauptet ab dem Jahr 2020 mit einem absoluten Verbot der Neuverschuldung verbunden sein, dann wäre die Verfassung so zu ändern, dass sie die hessische Schuldenbremse explizit an den Fortbestand der Schuldenbremse des Grundgesetzes koppelt.

6. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen (Fragenkatalog 2.B.)

Die Schuldenbremse hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Kommunen. Aufgrund drohender erheblicher Informations- und Abstimmungsprobleme ist es auch sachgerecht, dass bei der Grundgesetzänderung explizit auf eine direkte Einbeziehung der Haushalte von Kommunen und Sozialversicherungen in die Planungen des Bundes und der Länder verzichtet wurde. Allerdings werden die Kommunen mittelbar betroffen sein, wenn Bund oder Länder bei dem Versuch, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten, sich auf ihre Kosten sanieren. Dass ein solches Vorgehen durchaus realistischerweise zu erwarten ist, zeigt gerade das Beispiel Hessens, wo die Landesregierung just zu dem Zeitpunkt eine gravierende „Ungerechtigkeit“ in der vertikalen Finanzverteilung „entdeckte“, als es aus Gründen der verschärften Haushaltskonsolidierung opportun erschien. Die für 2011 geplante Kürzung von 360 Mio. Euro im kommunalen Finanzausgleich muss daher bereits als Folge der Schuldenbremse interpretiert werden.

Allerdings könnte im Rahmen der Schuldenbremse gerade das Problem prozyklischer Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen erheblich entschärft werden. Die konjunkturanfälligen Gemeindesteuern gehen in die geschätzte gesamtstaatliche Budgetsensitivität ein. Wenn dieser kommunal veranlasste Teil der Budgetsensitivität den Länderhaushalten zugeschlagen wird, mit der Maßgabe, die konjunkturbedingt entstehenden Spielräume oder Einengungen den Gemeinden zufließen zu lassen bzw. ihnen zu entziehen, dann könnten die Zuweisungen an die Kommunen in den Bundesländern, die nicht wie etwa Rheinland-Pfalz einen antizyklischen Stabilisierungsfonds oder wie etwa NRW über einen zeitverzögerten Steuerverbund im Rahmen des KFA verfügen, konjunkturell erheblich verstetigt werden. Das Gemeindefinanzsystem könnte dadurch möglicherweise erheblich verbessert werden.

7. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen (Fragenkatalog 2.C.)

Wie bereits in Abschnitt 2 ausgeführt ist das durch die Schuldenbremse implizierte Verbot einer (netto-)investitionsorientierten Verschuldung ökonomisch nicht zu begründen. Daher – und weil die öffentlichen Investitionen disponibler als die meisten anderen Ausgabenkategorien sind – ist damit zu rechnen, dass dem Prozess der verschärften Haushaltskonsolidierung bis zum Jahr 2020 besonders die öffentlichen Investitionen zum Opfer fallen werden. Wird die Haushaltskonsolidierung auf dem Rücken der Gemeinden ausgetragen (vgl. Abschnitt 6), ist ebenfalls mit negativen Rückwirkungen auf die öffentlichen Investitionen zu rechnen, da auch die Gemeinden dort am ehesten Kürzungen vornehmen können. Insofern ist damit zu rechnen, dass die Generationengerechtigkeit, soweit sie sich auf die Versorgung der BürgerInnen mit öffentlicher Infrastruktur bezieht, unter der Schuldenbremse leiden wird. Dasselbe gilt mit Blick auf Bildung und öffentliche Dienstleistungen, die nicht unter den engen Investitionsbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder der Finanzstatistik fallen, denen aber mit Blick auf die ökonomischen Wirkungen eine mindestens ebenbürtige Rolle zukommt. Im allgemeinen Klima des Kürzens und Sparens wird es nahezu unmöglich sein, die notwendigen erheblichen Mehrausgaben durchzusetzen.

Zwar mag es möglich sein, einen Teil der Investitionen durch Nutzung von Gestaltungsmöglichkeiten – Auslagerung in Sondervermögen, formale Privatisierung, ÖPP

etc. – von Kürzungen zu verschonen. Ein solches Vorgehen weist aber aus Sicht der demokratischen Kontrolle, hinsichtlich möglicher Mehrkosten und eines drohenden Verlustes der Tarifbindung auch erhebliche potenzielle Nachteile auf.

8. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und –tilgung (Fragenkatalog 2.D.)

Obwohl das Bundesfinanzministerium gerade zur Frage der Ermittlung der Konjunkturkomponenten der Länderhaushalte ein umfangreiches Gutachten in Auftrag gegeben hat, das mittlerweile vorliegt (Bauer et al. 2010), sind wesentliche Fragen nach wie vor ungeklärt. Die Frage nach dem geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahren lässt sich nicht wie dort geschehen relativ abstrakt anhand von Schwankungsanfälligkeiten und Glättungseigenschaften der verschiedenen Filterverfahren etc. beantworten. Was bisher aussteht und ansatzweise nur von Deubel (2010) versucht wurde, ist eine genaue Simulation und Sensitivitätsanalyse der Entwicklung der berechneten konjunkturellen Defizite in Abhängigkeit unterschiedlicher Verfahren unter unterschiedlichen Annahmen bezüglich der ökonomischen Entwicklung und unterschiedlicher Schocks im Zeitablauf bis zum Jahr 2020. Erst auf Basis einer solchen ausführlichen, systematischen – und sehr aufwändigen – Analyse ließe sich eine begründete Auswahl treffen. Es reicht nicht aus, das strukturelle Defizit des Jahres 2010 für unterschiedliche Verfahren zu berechnen, da selbst bei auf dieser Basis eingeleiteter Konsolidierungspolitik in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahr 2020 keineswegs sichergestellt wäre, dass die Anwendung des jeweils selben Verfahrens im Jahr 2020 dann tatsächlich ein strukturelles Defizit von Null auswies. Genau diese Unsicherheit zeigt sich bereits auf Bundesebene in der Diskussion, ob denn die dort geplanten Sparmaßnahmen des so genannten Zukunftspakets auch tatsächlich zur Einhaltung der Schuldenbremse genügen werden oder ob je nach Konjunkturlage nicht größere Spielräume eröffnet oder zusätzliche Sparpakete notwendig werden.

Sämtliche Konjunkturbereinigungsverfahren, die üblicherweise zur Anwendung kommen, führen zu mehr oder weniger pro-zyklischen Effekten mit der Folge dass im Abschwung nicht genug Spielraum für die öffentlichen Haushalte besteht, während im Aufschwung nicht genug konsolidiert wird: Eine Veränderung der aktuellen oder zukünftigen Konjunkturlage führt automatisch auch zu einer mehr oder weniger starken Veränderung des zugrunde gelegten so genannten Produktionspotenzials und damit auch einer veränderten Einschätzung über die Größe der Produktionslücke, d.h. der Abweichung von der konjunkturellen Normallage. Dies

kann man beispielhaft an der mittlerweile fast schon unter komödiantischen Gesichtspunkten wertvollen ständigen Aufwärts- und Abwärts- und nun wieder Aufwärtsrevision des Produktionspotenzials in den Gutachten der Gemeinschaftsdiagnose der letzten Jahre verfolgen. Möglicherweise können solche Revisionen auch gerechtfertigt sein, denn eine Änderung der Wirtschaftslage könnte tatsächlich struktureller Natur sein. Die Verfahren signalisieren dies jedoch zumeist rein technokratisch und würden z.B. bei einer starken Abschwächung immer das „Potenzial“ nach unten revidieren, selbst wenn sich hinterher zeigen sollte, dass der alte Wachstumspfad wieder erreicht wird. Erfolgt die Haushaltsaufstellung dann bei Bund und Ländern gemeinsam auf Basis einer solchen Diagnose, wird ihre Finanzpolitik pro-zyklisch sein und den Abschwung noch verschärfen, dann wiederum mit der Folge einer weiteren Abwärtsrevision des „Potenzials“. Gerade in der Übergangsphase zu den strukturell ausgeglichenen Haushalten bis 2016 bzw. 2020 kann sich ein solcher Prozess gefährlich aufschaukeln. Umgekehrt kann in einem starken Aufschwung auch die Finanzpolitik zu expansiv ausgerichtet sein und die Haushaltskonsolidierung leiden. Aus diesem Grund sollte die Konjunkturbereinigung tendenziell mit einem möglichst trägen Verfahren durchgeführt werden, das den Trend der Vergangenheit möglichst über einen gewissen Zeitraum aufrecht erhält und nicht im Halbjahresrhythmus ständig gravierende Potenzialkorrekturen liefert.

Mindestens genauso wichtig wie das Verfahren bei Haushaltsaufstellung ist aber, wie mit Änderungen der wirtschaftlichen Lage und einbrechenden Steuereinnahmen im Haushaltsvollzug und bei Nachtragshaushalten umgegangen wird. Hier sollte – wie bereits im Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG für den Bund verwirklicht – möglichst auf eine nachträgliche Neuschätzung des Potenzials verzichtet und stattdessen auf die Wachstumsdifferenz gegenüber der bei Haushaltsaufstellung angenommenen BIP-Entwicklung abgestellt werden. Andernfalls drohten böse Überraschungen. Bei Anwendung des EU-Kommissionsverfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente wäre durch einen Vergleich der geschätzten Produktionslücke bei Haushaltsaufstellung (Prognose Oktober 2008) mit der vom Frühjahr 2009 für das Jahr 2009 geschätzten eine Verschlechterung der Produktionslücke von + 0,2 auf -3,2 festgestellt worden, anhand derer sich dann auch die konjunkturbedingt zugestandenen Spielräume bemessen hätten. Die Schätzung der BIP-Entwicklung im Jahr 2009 hatte sich jedoch viel stärker von 0 auf -5,4 % verschlechtert.

Die Bestimmung der (Abweichung von der) Normallage für ein einzelnes Bundesland ist schwierig, da die dazu eigentlich notwendigen länderspezifischen Konjunkturprognosen nicht in mit der gesamtwirtschaftlichen Ebene vergleichbarer Qualität vorliegen. Möglicherweise ist eine länderspezifische Bestimmung auch nicht notwendig, da der Länderfinanzausgleich länderspezifische Schocks auf der Einnahmenseite weitgehend kompensiert. Allerdings wären auch hierzu weitergehende Untersuchungen wünschenswert. Auch wenn man sich prinzipiell an den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben für das gesamte Bundesgebiet orientiert, heißt das noch nicht, dass dies bundeseinheitlich geschehen muss. Die Länder wären auf jeden Fall gut beraten, wenn sie sich nicht einfach den Vorgaben des Bundes aus seiner Ermittlung der Produktionslücke fügen würden, denn das Verfahren des Bundes ist intransparent und gestaltungsanfällig.

Erstaunlicherweise hat die hessische Landesregierung bislang offenbar noch gar keine Vorstellungen über das anzuwendende Konjunkturbereinigungsverfahren entwickelt. Im neuesten Argumentationspapier des HMF (2010), findet sich kein einziger Hinweis darauf. Stattdessen wird dort in den Projektionen der Defizitentwicklung auf das tatsächliche, also das unbereinigte, Defizit im Staatshaushalt abgestellt. Es sei darauf hingewiesen, dass – bei allen Mängeln der Konjunkturbereinigung – ein Verzicht auf jegliche Konjunkturbereinigung keine Alternative darstellt: Gelingt es in diesem Fall nicht, vor dem Jahr 2020 einen großen Sicherheitsabstand (sprich: beträchtliche Haushaltsüberschüsse) zu erreichen, dann würde der hessische Landeshaushalt ab dem Jahr 2020 in eine konjunkturschädliche totale prozyklische Parallelpolitik getrieben.

9. Regelung der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Fragenkatalog 2.E.)

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes erlaubt grundsätzlich nur eine passive fiskalpolitische Stabilisierung aufgrund des (eingeschränkten) Wirkens der automatischen Stabilisatoren. Angesichts der Tatsache, dass in der Europäischen Währungsunion die Geldpolitik nicht mehr zur Reaktion auf nationale Gegebenheiten eingesetzt werden kann, ist der durch die Schuldenbremse vorgeschriebene grundsätzliche Verzicht auf eine diskretionäre fiskalpolitische Stabilisierung problematisch. Aus diesem Grund sollte die ohnehin bereits bestehende hohe Hürde des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation für eine Ausnahme nicht noch durch die Bedingung einer 2/3-Mehrheit verschärft werden. Auf Bundesebene wird gerne argumentiert, dass eine aktive – und sehr erfolgreiche –

Konjunkturpolitik, wie sie in der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise praktiziert wurde, unter der Schuldenbremse jederzeit möglich bleibe. Ob den Konjunkturpaketen allerdings – von der Sondersituation einer großen Koalition abgesehen – tatsächlich eine Zweidrittelmehrheit sicher gewesen wäre, ist höchst zweifelhaft.

Bei der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise handelte es sich aus ökonomischer Sicht unzweifelhaft um eine außergewöhnliche Notsituation: Aufgrund der Bankenkrise drohte ein Kollaps des gesamten Finanzsystems, und zeitweise befand sich die deutsche Wirtschaft im freien Fall. Auch die Eurokrise im Zuge der drohenden Zahlungsunfähigkeit der griechischen Regierung muss als außergewöhnliche Notsituation interpretiert werden: Mittelbar war über die potenzielle Betroffenheit systemrelevanter Banken das Finanzsystem bedroht. Zudem hätte ein drohendes Ende der Gemeinschaftswährung die ungewöhnlich exportabhängige deutsche Wirtschaft in eine schwere Krise gestürzt. Allerdings ist unklar, ob und in welcher Höhe diese für die Bundesrepublik insgesamt bestehende Notsituation spezifisch höhere Haushaltsdefizite in den einzelnen Bundesländern rechtfertigt. Bei einem realwirtschaftlichen Konjunkturabsturz ist tendenziell ein diskretionärer fiskalischer Impuls in Höhe des erwarteten Einbruchs angemessen. An einem solchen Impuls können die Länderhaushalte – wie realiter mit den Konjunkturpaketen gemäß der Steuerverteilung geschehen – beteiligt werden. Bei Maßnahmen zur Vermeidung eines Kollaps der Finanzmärkte ist der länderspezifische Beitrag schwerer zu rechtfertigen und bemessen, es sei denn es sind Landesbanken betroffen. Aber natürlich können Bund und Länder entsprechende Übereinkünfte zur Lastenteilung treffen.

Aus der Einstufung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise als außergewöhnliche Notfallsituation und den ergriffenen diskretionären Maßnahmen mit gravierenden finanziellen Folgen für die Länderhaushalte folgt auch, dass noch für einen längeren Zeitraum von dem Vorliegen der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgegangen werden muss, so dass die Nettokreditaufnahme noch für einen längeren Zeitraum die Höhe der Nettoinvestitionsausgaben überschreiten darf. Alles andere wäre konjunkturpolitisch höchst riskant. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass für den Bund ab dem Jahr 2011 die alte Beschränkung der Nettokreditaufnahme durch die Höhe der investiven Ausgaben nicht mehr gilt – für die Länderhaushalte hingegen je nach Vorgabe der Länderverfassungen schon, sofern nicht bereits andere Regelungen getroffen wurden. Es wäre grob fahrlässig, würde man die Länder zunächst über die Konjunkturpakete in hohe

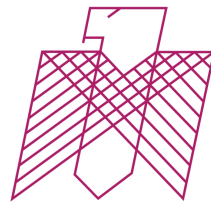
strukturelle Defizite stürzen, um sie dann mittels einer engen Auslegung der (netto-)investitionsorientierten Verschuldung, trotz eines vorgesehenen Anpassungszeitraums bis 2020 an die neue Schuldenbremse, in eine überstürzte Konsolidierungspolitik zu zwingen. An diesem Problem zeigt sich erneut, wie schlecht durchdacht die Schuldenbremse zum Zeitpunkt ihrer Einführung tatsächlich war.

10. Literatur

- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E. (2010): Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung WIFO, Wien.
- Bauer, T. et al. (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung Endbericht – Juni 2010. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Projektnummer: fe 6/09, Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351-357.
- Deubel, I. (2010): Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, Bad Kreuznach, Juni.
- Eicker-Wolf, K./Truger, A. (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Fachbereich Gemeinden, Frankfurt a. M., April 2010, 3. Auflage August 2010.
- Himpele, K. (2010): Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN, Wien.
- HMF [Hessisches Ministerium der Finanzen] (2010): Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen. Hintergründe und Argumente, Wiesbaden.
- Horn, G./Truger, A. (2005): Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, WSI-Mitteilungen, 8/2005.
- Horn, G./ Niechoj, T./Proaño, C., Truger, A./Vesper, D./ Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse? IMK Report 29, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Horn, G., Dröge, K., Sturn, S., van Treeck, T., Zwiener, R. (2009a): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) - Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report, 41, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Horn, G./ Truger, A./ Proano, C. (2009b): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT Drucksache 16/12410), IMK Policy Brief, Mai, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung..
- Horn, G., Niechoj, T., Tober, S., Truger, A., van Treeck, T. (2010a): Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt, IMK Report Nr. 51, Juli 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Horn, G., Tober, S., Truger, A., van Treeck, T., (2010b): Euroraum vor der Zerreißprobe? IMK Report Nr. 48, April 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- IMK-Arbeitskreis Konjunktur (2010): Erholung verlangsamt sich, Prognose Update: Deutsche Konjunktur im Herbst 2010, IMK Report Nr. 55, Oktober 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A./ Will, H. (2009): Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren“ (Drucksache 16/2771 Absatz 4), IMK Policy Brief September.
- Truger, A./ Will, H. / Köhrsen, J. (2009a): Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der

öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags am 17. September 2009, IMK Policy Brief September.

- Truger, A./ Eicker-Wolf, K./ Will, H./ Köhrsen, J. (2009b): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009, Düsseldorf.
- Truger, A. (2010): Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies 1/2010, S. 11-24.
- Truger, A./Teichmann, D. (2010): IMK-Steuerschätzung 2010-2014: Kein Spielraum für Steuersenkungen: IMK Report Nr. 49, Mai 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Truger, A. und van Treeck, T. (2009): Wachstumsbeschleunigungsgesetz“: Kein spürbarer Wachstumsimpuls zu erwarten, IMK Policy Brief, November 2009, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.



dbb Hessen

dbb beamtenbund und tarifunion
Landesbund Hessen

dbb Hessen · Eschersheimer Landstr. 162 · 60322 Frankfurt a. M.

An den
Hauptausschuss und den
Haushaltsausschuss des
Hessischen Landtags
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

18.10.2010

Anhörung zum Gesetzesentwurf 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

hier: Stellungnahme des dbb Hessen

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in unserer Stellungnahme behandeln wir den vorliegenden Gesetzesentwurf in Gänze, wobei wir auch auf verschiedene Fragestellungen des von Ihnen entwickelten Fragekatalogs partiell eingehen.

Ausgangslage:

Der Bund hat mit Gesetz vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248) das Grundgesetz geändert und ein grundsätzliches Schuldenverbot im Grundgesetz verankert (Art. 109 Abs. 3 GG).

Gegen diese verfassungsrechtliche Festlegung hat der **dbb-bund** wegen der Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Staates Vorbehalte geltend gemacht.

Der Bundesgesetzgeber ist diesen Einwendungen jedoch nicht gefolgt und hat die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert

Kritisch zu hinterfragen bleibt aber, inwieweit grundgesetzlich abgesicherte, nationale Festlegungen zur Haushaltspolitik eventuell zeitnah notwendige Reaktionen auf globale Entwicklungen oder auf das Verhalten unserer Partner im Euro-Raum nicht erschweren oder gar verhindern.

Art. 109 Abs.3 GG hat folgenden Wortlaut:

Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Damit hat die Mehrheit der Länder dem Bund – der Bundesrat war zu beteiligen – freiwillig Eingriffsrechte in ihre Verfassungsautonomie eingeräumt. Wird nicht getrickst – Schattenhaushalte, Scheinprivatisierungen und kreative Buchführung könnten hierzu einladen - wird dies dazu führen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der jeweiligen Haushaltsgesetzgeber zukünftig stark eingeschränkt werden. Im Besonderen sind hiervon natürlich auch die Länderparlamente betroffen. Während der Bund sich weiterhin in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts strukturell verschulden darf, bleibt den Ländern diese Möglichkeit versagt.

In Verbindung mit Artikel 143d GG verpflichtet das Grundgesetz auch Hessen ab dem Jahre 2020 seinen Landeshaushalt grundsätzlich ohne Netto-neuverschuldung aufzustellen.

Handlungsbedarf für Hessen

Mit der Bindung von Hessen an die grundgesetzliche Regelung, gilt - soweit Hessen nicht eigenständige Regelungen trifft - ab dem Jahre 2020 ein absolutes Aufnahmeverbot für Kredite zur Finanzierung eines Haushaltsdefizits (vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG).

Um für bestimmte Notlagen seine Handlungsfähigkeit zu bewahren, ist Hessen also gezwungen, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben Ausnahmeregelungen zu dem grundgesetzlich vorgegebenen Verschuldenverbot zu treffen. Dies ist auch aus Sicht des **dbb Hessen** alternativlos.

Ausnahmeregelung durch Verfassungsänderung oder durch einfachgesetzliche Regelung?

Die Ausnahmeregelungen können per Änderung der Landesverfassung oder auch einfachgesetzlich erfolgen. Möchte ein Bundesland, wie z. B. Hessen, im Rahmen des grundgesetzlich vorgesehenen Rahmens Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot zulassen, kann sie die Ausgestaltung betreffenden Regelungen in seine Verfassung aufnehmen oder aber auch dies dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Dieser könnte z. B. diese Regelungen zur Zulassung der Kreditaufnahme und deren Ausgestaltung in der Landeshaushaltsordnung verankern.

Warum also eine Änderung der Hessischen Verfassung?

Nach Einschätzung des **dbb Hessen** sind es vor allem zwei Beweggründe, die die Regierungsfractionen veranlassen, die Schuldenbremse auch in Hessen verfassungsrechtlich abzusichern:

Zum einen ist gegen die Grundgesetzänderung eine Verfassungsklage des Landes Schleswig-Holstein beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Nach Auffassung des Landes Schleswig Holstein hat der Bund mit der Grundgesetzänderung unter Kompetenzüberschreitung in die Finanzhoheit der Bundesländer eingegriffen. Wäre Schleswig-Holstein erfolgreich, wäre damit einer grundgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse der Boden entzogen. Schleswig-Holstein hat, da es auf eine verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse ungeachtet der von ihm eingelegten Verfassungsklage Wert legt, die Schuldenbremse verfassungsrechtlich im eigenen Landesrecht verankert.

Auch für die Fraktionen von CDU und FDP in Hessen dürfte die Unwägbarkeit des Ausgangs der anhängigen Verfassungsklage einer der Beweggründe sein, die Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung verankern zu wollen.

Der Hauptgrund für die Festschreibung der Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung unter Festlegung der vom Grundgesetz abschließend beschriebenen möglichen Ausnahmen dürfte aber darin liegen, ein positives Votum der Mehrheit der hessischen Wählerinnen und Wähler zur Aufnahme des Verbots der Nettokreditaufnahme zu erhalten.

Dies ergibt sich schon aus der Gesetzesbegründung, in der wörtlich ausgeführt ist:

„ Um die Verfassung in diesem Sinne auf die aktuellen Erfordernisse einstellen zu können, ist der Landtag auf die Zustimmung der Bürger angewiesen; denn Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen von den Wählern bestätigt werden, um wirksam werden zu können. Ein solches gemeinsames „Ja“ zur Sparsamkeit ist deshalb unerlässlich, wenn es gelingen soll, die Verschuldung des Landes einzudämmen.“

Dies legt den Verdacht nahe, dass einfachgesetzliche Folgegesetze, die gravierende Einsparungen zum Ziele haben, ohne sie substantiell zu hinterfragen durch diese Verfassungsänderung „geadelt“ und durch Verweis auf die Bürgerzustimmung zur Verfassungsänderung auf eine höhere Legitimationsstufe gestellt werden sollen.

Sollte dies tatsächlich das politische Motiv der Aufnahme der Schuldenbremse in die Hessische Verfassung sein, ist das aus unserer Sicht eine zu einseitige Betrachtungsweise und so nicht akzeptabel.

Es ist auch nicht durch den Wortlaut des geplanten Artikels abgedeckt.

Absatz 1 des geplanten Artikels 143 der Hessischen Verfassung lautet:

„Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

Zu der Frage wie dieses Ziel erreicht werden soll, wird keine Aussage getroffen.

Nirgends steht, dass nur die Ausgabenseite des Haushalts beleuchtet werden und das Ziel durch bloße Einsparungen erreicht werden soll. Die Einnahmeseite ist nicht weniger von Gewicht, um die Netto-Neuverschuldung nach Möglichkeit auszuschließen.

Die geplanten Ausnahmeregelungen sollen in Abs. 2-4 des Artikels 141 der Hessischen Verfassung konkretisiert werden und haben folgenden Wortlaut

„(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(4) Das Nähere bestimmt das Gesetz.“

Damit bewegen sich die Ausnahmeregelungen im vom Grundgesetz eng vorgegebenen Rahmen.

Position des dbb Hessen

Grundsätzlich ist die Absicht im Hinblick auf den Erhalt der Zukunftschancen kommender Generationen sicherzustellen, dass die Staatsverschuldung nicht kontinuierlich weiter steigt und deshalb ausgeglichene Haushalte vorgelegt und im Vollzug auch durchgehalten werden, nicht zu kritisieren. Gerade strukturell angelegte Haushaltsdefizite können nicht hingenommen werden. Zwar mag es durchaus vertretbar sein, für die Finanzierung von Zukunftsprojekten, die kommenden Generationen zugute kommen, auch Kredite aufzunehmen, weil diese ja vom Nutzen der Projekte profitieren. Andererseits ist der bis heute angehäuften hohe Schuldenberg nicht mit solch langfristig angelegten Investitionsvorhaben erklär- und begründbar.

Es stellt sich die Frage, wie es zu einer solchen Schieflage der öffentlichen Haushalte kommen konnte, ob diese Risiken nach wie vor vakant sind und wie hier konkret gegengesteuert werden kann.

Allerdings kann man durchaus auch die Frage stellen, ob mit der Änderung der Hessischen Verfassung die Kernproblematik gelöst und komplexe wirtschaftliche und finanzpolitische Zusammenhänge durch verfassungsrechtliche Setzung sozusagen determiniert werden können.

Bei nüchterner Betrachtungsweise gab es jetzt bereits eindeutige Vorgaben zu einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik.

Bereits jetzt gibt die Hessische Verfassung in Artikel 141 dem Gesetzgeber auf, Kredite nur bei außerordentlichem Bedarf und nicht für konsumtive Ausgaben aufzunehmen.

Die Kreditaufnahme soll vielmehr nur der Finanzierung von Investitionen dienen. Sinnvoll ist eine solche Verfassungsvorgabe durchaus, denn wirklich große zukunftsgerichtete Projekte sind nun einmal nicht immer aus laufenden Steuereinnahmen finanzierbar, sondern eben oftmals doch nur unter Aufnahme von Fremdmitteln. Da unterscheidet sich der Staat nicht von einem Unternehmer in der freien Wirtschaft, der neben dem Vorhalten von Eigenkapital regelmäßig auch über einen gewissen Kreditrahmen verfügen wird, um Raum für zukunftssträchtige Investitionen zu sichern.

Der Aufnahme von Schulden müssen aber letztlich adäquate Gegenwerte, seien sie materieller oder immaterieller Art, gegenüberstehen.

Man kann nun trefflich darüber streiten, ob die politische Klasse in der Vergangenheit, immer nach der nächsten Wahl schielend und deshalb den bequemsten Weg wählend, sich zu „spendabel“ zeigte, die „bösen“ Lobbyisten, die zu Lasten des Gemeinwohls Wohltaten für ihr Klientel „durchdrückten“ oder dunkle Mächte des globalen und vernetzten Finanzsystems die Verantwortung dafür tragen, dass diese hehren Grundsätze nicht durchgehalten werden konnten.

Ist dies so, wird uns auch keine verschärfte „papierene“ Verfassungsänderung vor diesen Versuchungen und Heimsuchungen in der Zukunft retten, da es immer echte Notwendigkeiten oder auch nur gute politische Begründungen geben wird, vom Pfad der „puristischen“ Tugend abzuweichen. Sie schützt zudem nicht vor der Flucht in „Scheinprivatisierungen“ und vor „Schattenhaushalten“.

Der **dbb Hessen** sieht keine Notwendigkeit, die Schuldenbremse in die hessische Verfassung aufzunehmen. Vielmehr würde eine einfachgesetzliche Regelung ausreichen, um Ausnahmeregelungen von der grundgesetzlichen Vorgabe des absoluten Kreditaufnahmeverbots zu treffen.

Auch andere Bundesländer, wie z. B. Baden-Württemberg, sehen von der Änderung ihrer Landesverfassung ab.

Wir geben weiter zu bedenken, dass im Falle einer Ablehnung der geplanten Verfassungsänderung durch Mehrheitsentscheid der hessischen Bürgerinnen und Bürger, das Land in eine politisch äußerst prekäre Situation käme. Die Verfassungsänderung wäre gescheitert. Hätten die Parteien dann noch die Kraft entgegen dem erklärten Bürgerwillen eine einfachgesetzliche Regelung zu treffen?

Sollte das Normenkontrollverfahren gegen die Grundgesetzänderung erfolgreich sein, könnte neu nachgedacht werden, ob sich eine Änderung der Hessischen Landesverfassung empfiehlt. In diesem Fall wäre man zumindest von den derzeitigen grundgesetzlichen Fesseln bezüglich der Regelung der Ausnahmetatbestände befreit und könnte den haushalterischen Gestaltungsspielraum des Hessischen Parlaments erweitern.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des **dbb Hessen** auch der Änderungsantrag der Fraktion der SPD –Drucks. 18/2898 – rechtlich darauf zu überprüfen, ob und inwieweit er unter derzeitiger Rechtslage mit den grundgesetzlichen Vorgaben kompatibel ist, um im Falle der Annahme Wirkung zu entfalten.

Der Antrag zielt neben der Verankerung der Schuldenbremse und dem schon bekannten Ausnahmekatalog zum einen auf die Verpflichtung des Landes insbesondere für die Erfüllung von wichtigen Staatszielen und der aufgabengerechten Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände für ausreichende Einnahmen zu sorgen.

Zum anderen enthält er eine zusätzliche Abweichungsklausel vom Verschuldenverbot für den Fall, dass vom Land, z. B. durch Rechtsetzung des Bundes, unbeeinflussbare Änderungen auf Einnahme- oder Ausgabeseite eintreten. Auch hier soll eine weitere Ausnahme vom Kreditaufnahmeverbot zugelassen werden. Nach dem Änderungsantrag muss das Land Hessen den geänderten strukturellen Verhältnissen seine Haushaltsaufstellung innerhalb vier Jahren anpassen.

In der Sache hat der **dbb Hessen** keine prinzipiellen Einwände gegen das Kernanliegen des Änderungsantrags, wichtige Staatsziele über die Einnahmeseite abzusichern und auch weitere sachlich gebotene Ausnahmetatbestände zu definieren. Er plädiert aber aus den grundsätzlichen Erwägungen – wie bereits dargelegt – zumindest derzeit bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der von Schleswig-Holstein eingelegten Verfassungsklage auf verfassungsändernde Regelungen zu verzichten und hessische Regelungen zum Verbot der Netto-Neuverschuldung einfachgesetzlich zu treffen.

Auch mit einer Verfassungsänderung sind wir im übrigen noch meilenweit von dem angestrebten Ziel eines ausgeglichenen Haushalts entfernt. Erforderlich ist vielmehr ein gesellschaftlicher Konsens über eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik. Einfach wird das nicht werden. Auch wenn jeder der Forderung zu einer „verantwortungsvollen Haushaltspolitik“ zustimmen wird, wird auch in Zukunft vermutlich weiter trefflich über den Weg gestritten werden, wie auf Dauer die Nettokreditaufnahme vermieden werden kann.

„Sparsamkeit“ ist nur ein Aspekt, um dieses Ziel zu erreichen. Allerdings darf der „Rotstift“ nicht überproportional nur bestimmte Gruppen unserer Gesellschaft treffen und es muss ein weiteres „Auseinanderdriften“ unserer Gesellschaft in arm und reich vermieden werden.

Auch nach Einführung der Verschuldensbremse muss dem Haushaltsgesetzgeber ein hinreichender Gestaltungsspielraum verbleiben, damit auch in Zukunft notwendige Investitionen in Infrastruktur, Sicherheit und Bildung möglich bleiben.

Unabhängig von der Frage, ob eine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung getroffen wird, kann zum Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts, die Einnahmeseite des Haushalts keinesfalls ausgeblendet werden. Hier sind energische Schritte notwendig, die zu einer strukturellen Verbesserung der Einnahmeseite führen. Leider finden wir zu dieser Frage keine Hinweise in der Gesetzesbegründung.

Im Übrigen hat die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt, dass externe Faktoren für die nationale Haushaltspolitik von so erdrückendem Gewicht sein können, dass interne Konsolidierungserfolge wieder „ad absurdum“ geführt werden.

Positiv ist zu vermerken, dass Deutschland und das wirtschaftsstarke Hessen - zumindest aus heutiger Sicht - im Vergleich zu anderen europäischen Staaten relativ gut mit dieser Herausforderung fertig geworden sind, wenn auch zu dem Preis einer nachhaltigen und drastischen Verschlechterung der Finanzlage.

Andererseits wird aber auch deutlich, dass ein anhaltender Wirtschaftsaufschwung, der zu steigenden Steuereinnahmen führt, der beste Garant auch für eine Gesundung der Staatsfinanzen ist.

Nur muss der Staat – frei nach dem biblischen Motto: „Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist“ - auch entsprechend der steuerlichen Leistungskraft der Profiteure an dieser Entwicklung angemessen beteiligt werden.

Dies ist nicht mehr als richtig, denn nur durch die beherzte Intervention des Staates unter Einsatz von Steuergeldern zur Rettung maroder Banken und zur Ankurbelung der Konjunktur bzw. der Bereitstellung von hoch risikobehafteten Milliardenbürgschaften zum Aufbau von Rettungsschirmen, wurden erst die Rahmenbedingung geschaffen, unter denen jetzt wieder gutes Geld verdient werden kann.

Dies soll nun keine Aufforderung sein, die gute Wirtschaftsentwicklung über das Anziehen der „Steuerschraube“ zu „strangulieren“. Hier ist sicherlich Augenmaß angesagt. Aber z. B. die Überprüfung des jetzigen Spitzensteuersatzes für Spitzenverdiener darf auf Bundesebene nicht zu einem Tabuthema erklärt werden. Deutschland liegt zudem im internationalen Vergleich bei der Steuerquote in 2008 nach OECD – Abgrenzungsregeln im unteren Belastungsbereich. Von 24 verglichenen Ländern lagen lt. Monatsbericht des BMF – August 2010 nur Griechenland, die USA, die Slowakei und Tschechien unter dem deutschen Niveau. Dagegen lag Großbritannien mit 28,8 Prozent Anteil am Bruttoinlandsprodukt um 5,7 Prozentpunkte über dem deutschen Niveau von 23,1 Prozent.

Gleichzeitig vermissen wir außer Absichtserklärungen konkrete Erfolge auf Bundesebene, die akuten Verursacher der Finanzmisere - unverantwortliche Finanzjongleure aus dem Bankenbereich - tatsächlich, sei es durch Bankenabgabe, Finanztransaktionssteuer oder ähnliches, auch nur ansatzweise zur Mitfinanzierung des von Ihnen angerichteten Schadens heranzuziehen.

Aber hier scheint man sich ja bequem unter Verweis auf mangelnden gesamteuropäischen oder globalen Einigungswillen in diesen Fragen zurückzulehnen. Am Rande sei vermerkt, dass die Krise gezeigt hat, zu welchen Auswirkungen es führen kann, wenn der Staat glaubt, sich aus wichtigen Feldern, wie der Gestaltung der Spielregeln in der Finanzwirtschaft und deren Überwachung, weitgehend heraushalten zu können und auf bloße selbstreinigende Marktregulierung vertraut.

Nein, wir brauchen einen starken Staat, der mit Blick auf das Allgemeinwohl, den egoistisch getriebenen, unkontrollierten Kräften, die unser gesamtes Wirtschafts- und Finanzsystem ins Wanken gebracht haben und auch wieder bringen könnten, Grenzen aufzeigt.

Solange hier - über erste zaghafte Versuche hinaus - nicht Erfolge ausgewiesen werden können und das „Boni-Unwesen“ im Bankenbereich wieder ungehemmt um sich greift, als wäre nichts gewesen, macht dies natürlich die Akzeptanz der Gesellschaft für eventuell bevorstehende Spareingriffe nicht leichter.

Zurück zu den landesspezifischen Aspekten.

Bezüglich der Verbesserung der Einnahmesituation des Landes stellen sich u.a. Fragen der Neuordnung des Finanzausgleichs, der Kompetenzverteilung der Steuererhebung zwischen Bund und Ländern und – nicht zuletzt - des Ausschöpfens der Steuerquellen durch Stärkung der Hessischen Finanzverwaltung.

Es ist ein Anachronismus, dass ein wirtschaftsstarkes Land wie Hessen in Folge des Länderfinanzausgleichs im Ranking hinter Nehmerländer zurückfällt.

Selbstverständlich entbindet die Verpflichtung alles Erdenkliche zur Verbesserung der Einnahmeseite zu tun, nicht von der Pflicht zu einer sparsamen Haushaltsführung.

Berechtigte Skepsis ist aber angebracht, ob alleine durch Ausgabenreduzierungen das Ziel der Haushaltskonsolidierung erreichbar ist.

Alleine die Tilgung der Altschulden und die Belastung der laufenden Haushalte mit den hieraus resultierenden Zinslasten stellen die Finanzminister vor eine Herkulesaufgabe.

Vor diesem Hintergrund hat das von der Fraktion der Grünen entwickelte Modell einer Separierung dieser Altschuldenproblematik durchaus seinen Charme. Es weist aber einen entscheidenden Schönheitsfehler auf. Ein Dritter - nämlich der Bund - soll als Sanierer einspringen. Der **dbb Hessen** kann sich nur schwer vorstellen, dass hierzu das Bundesfinanzministerium sein Plazet geben wird und falls doch, was es als Gegenleistung von den Ländern hierfür verlangt.

Der Spielraum ungebundener Mittel auf der Ausgabenseite, die überhaupt in Überlegungen des Einsparens einbezogen werden können, ist - vorsichtig ausgedrückt - überschaubar.

Natürlich wird - und da geben wir uns keinen Illusionen hin - der Block der Personalausgaben ins Visier derjenigen geraten, die Einsparpotentiale ausmachen wollen.

Wir können nur warnen, hier weiter ungehemmt an den „Stellschrauben“ zu drehen. Erinnern dürfen wir daran, dass auch in Hessen der öffentliche Dienst, z. B. im Rahmen der „Operation Sichere Zukunft“, aber auch vor der Föderalismusreform durch bundesgesetzliche „Reformen“, mit gravierenden Stelleinsparungen, Eingriffen in Besoldung und Versorgung und der 42-Stunden-Woche für hessische Beamtinnen und Beamte überzogen wurde.

Die Aufgabenerfüllung des öffentlichen Dienstes darf nicht durch „Einsparorgien“ gefährdet werden. Auch im Interesse des hessischen Bürgers müssen auch in Zukunft unter dem Diktat der Schuldenbremse die Leistungen des öffentlichen Dienstes verlässlich und im erforderlichen quantitativen und qualitativen Umfang erbracht werden.

Der dbb Hessen wird jedenfalls, ob mit oder ohne der Aufnahme der Schuldenbremse in die Hessische Verfassung keinen „Blankoscheck“ für Einsparungen, die den öffentlichen Dienst betreffen, ausstellen.

Einsparungen an der falschen Stelle können im übrigen auch ausgesprochen kontraproduktiv sein. Was entlastet unsere Haushalte und unsere sozialen Sicherungssysteme mehr als ein durchgreifender Abbau der Arbeitslosigkeit und sprudelnde Steuerquellen? Hier kann auch die Stärkung der Binnennachfrage durch eine gerechte Beteiligung der Arbeitnehmer in unserem Staat, auch die der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, flankierend und stabilisierend das hierfür erforderliche Wirtschaftswachstum fördern.

Hierbei ist zu bedenken, dass jede Schwächung des öffentlichen Dienstes durch Mittelreduzierung sich ebenfalls als schwere Hypothek für die Zukunftschancen der nachfolgenden Generationen erweisen kann. Fehlende Investitionen in Bildung, Sicherheit, und weitere unverzichtbare Leistungen des öffentlichen Dienstes zahlen sich unter dem Strich nicht aus.

Ebenso sind weitere Eingriffe in die Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes Hessen auch aus weiteren Gründen nicht hinnehmbar. Der öffentliche Dienst wird auch wegen der demographischen Entwicklung bereits in der nahen Zukunft im verstärkten Wettbewerb um qualifiziertes Personal mit der freien Wirtschaft stehen.

Wer mit dem „Killerargument“ der Einhaltung der Schuldenbremse die ohnehin in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung nicht gerade berauschende Attraktivität der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst weiter verschlechtert, darf sich nicht wundern, wenn die Personalgewinnung unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung zu desaströsen Ergebnissen führt.

Ein qualifizierter öffentlicher Dienst ist aber mit ein maßgeblicher Standortfaktor für unseren Wirtschaftsstandort.

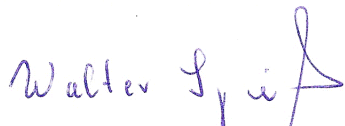
Leistungsträger im öffentlichen Dienst gewinnen und halten wir nur, wenn wir attraktive Arbeitsbedingungen bieten. Hierzu gehören eine ordentliche Bezahlung, gleiche und gute berufliche Entwicklungschancen für Frauen und Männer, sowie vernünftige Arbeitszeiten.

Außerdem muss der öffentliche Dienst weiter eine Vorreiterrolle bei der Fortentwicklung von Arbeitszeitmodellen für Vereinbarkeit von Beruf und Familie übernehmen.

Es wäre ausgesprochen demotivierend, wenn aufgrund einer Schuldenbremse der Versuch unternommen würde, die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von der allgemeinen Einkommensentwicklung abzukoppeln, ihre Versorgung oder das Beihilfenrecht zu verschlechtern oder fortschrittliche Modelle familienfreundlicher Arbeitsgestaltung aus Kostengründen einzustellen oder nicht fortzuentwickeln. Weitere „Sonderopfer“ für die hessischen Beamtinnen und Beamten darf es auch in Zeiten der Schuldenbremse und in der Vorlaufzeit ab dem Jahre 2011 nicht geben.

Wir werden sehr genau beobachten, welche Schritte Hessen in den Jahren vor 2020 gehen wird, um die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben.

Mit freundlichen Grüßen



Landesvorsitzender



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

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

Im Folgenden werden einige „Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse“ behandelt, die wesentlich ökonomischen Charakter haben.

2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse

D. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung

- **Welche unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage gibt es und welche dieser Berechnungsmethoden ist aus Ihrer Sicht am besten geeignet, um eine Abweichung festzustellen?**

Abweichungen von der konjunkturellen Normallage werden üblicherweise in Form der Output- bzw. Produktionslücke dargestellt, welche die Differenz zwischen dem Produktionspotential einer Volkswirtschaft und dem tatsächlichen realen Bruttoinlandsprodukt messen soll. Der Potentialoutput kann dabei (1) auf der Basis einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion oder (2) als glatte Komponente der BIP-Zeitreihen geschätzt werden.

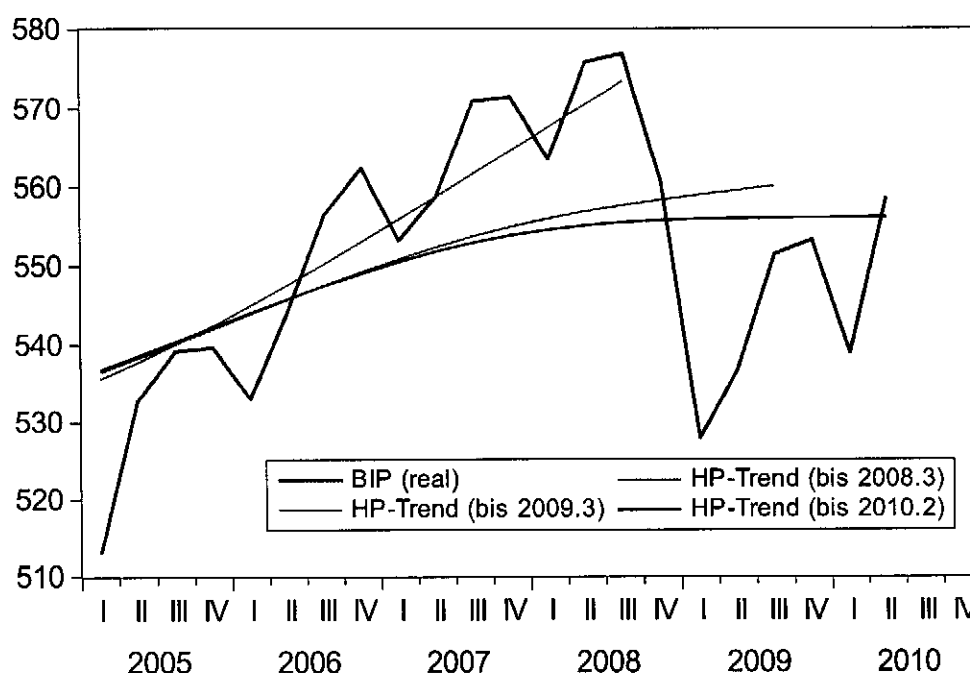
Die erste Methode ist im Prinzip vorzuziehen, da sie auf einem produktionstheoretischen Konzept basiert. Ungünstig für die Anwendung etwa zur Bestimmung

des strukturellen Defizits ist allerdings, dass die zur Schätzung benötigten Daten nur mit erheblichen Zeitverzögerungen und teilweise auch nur in jährlicher Frequenz vorliegen (Kapitalstock). Eine zeitnahe Analyse des strukturellen Defizitanteils ist damit nicht möglich. Die ökonomisch unfundierten Filterverfahren können dagegen angewandt werden, sobald die Outputdaten vorliegen. Der Nachteil dieser Verfahren besteht darin, dass im Zeitablauf hinzukommende Beobachtungen zu einer Revision der Schätzung der Outputlücke führen. Sogar das Vorzeichen der Outputlücke kann sich dabei noch im nachhinein verändern.

Angesichts der jeweiligen Probleme sind die verfügbaren Berechnungsmethoden für eine Analyse der Abweichungen der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage nur bedingt geeignet. Daher sollte sich eine Schuldenbremse keinesfalls auf die quantitative Schätzung der Outputlücke gemäß einer einzigen, per Gesetz ausgewählten Methode stützen.

- **Hätten die relevanten Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Kreditobergrenzen rasch genug auf die Wirtschaftskrise 2008/2009 reagieren können?**

Die Abbildung zeigt exemplarisch die Schätzung der Trendkomponente des Outputs auf Basis des HP-Filters (eines der gängigsten Filterverfahren) für unterschiedliche Schätzzeiträume zusammen mit dem tatsächlichen Verlauf des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP).



Gemessen an der auf Basis der Daten bis einschließlich des 3. Quartals 2008 geschätzten Trendkomponente (rote Linie) hätte im 3. Quartal 2008 ungefähr eine

Normalauslastung des Produktionspotentials vorgelegen. Die Schätzung mit Daten bis zum 3. Quartal 2009 (grüne Linie) deutet dagegen auf eine deutlich über der Normalauslastung liegende Situation¹.

- **Ist es richtig, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes prozyklische Wirkung haben könnte?**

Die Schuldenbremse kann ohne weiteres prozyklisch wirken. Sie verlangt eine symmetrische Vorgehensweise bei Abweichungen von der maximal zulässigen Defizitquote von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts für den Bund und limitiert diese auf 1,5% des Bruttoinlandsprodukts. Das engt den Spielraum der Konjunkturpolitik stark ein.

Wenn die Rezessionsphasen länger anhalten und kräftiger ausfallen als die Boomphasen, gibt es keine volle Symmetrie konjunktureller Defizite und Überschüsse. Auf dem Kontrollkonto, das die auszugleichenden Beträge erfasst, bleiben dann Defizite stehen, die jedenfalls nicht kurzfristig und – so steht es im Gesetz – „konjunkturgerecht“ zurückzuführen sind.

Zudem ist nicht zu erwarten, dass Defizite bis 1,5% des Bruttoinlandsprodukts zur Stabilisierung ausreichen. Diese Marge wird schon bei kleineren Rezessionen und rein passiver Stabilisierung leicht überschritten. Das Bemühen, sie dennoch einzuhalten, erzwingt eine prozyklische Sparpolitik, obwohl in der gegebenen Lage das Gegenteil konjunkturpolitisch richtig wäre.

Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse das Problem der Rückführung vorhandener struktureller Defizite nicht befriedigend regelt. Diese Defizite können nicht in der Rezession, sondern erst nach Rückkehr zur Normalauslastung abgebaut werden. Wann eine solche Situation gegeben ist und wie lange sie anhält, entscheidet über die Konsolidierungsmöglichkeiten, nicht ein fixer Zeitplan.

- **Liegt gegenwärtig in Hessen eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor?**

Infolge der keineswegs überwundenen Wirtschafts- und Finanzkrise ist momentan nicht von einer „normalen“ Auslastung des (hessischen) Produktionspotentials auszugehen. Vielmehr sind die öffentlichen Haushalte durch konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben sowie durch expansive konjunkturpolitische Maßnahmen belastet. Die Finanzpolitik unterstützt damit die konjunkturelle Erholung und sollte diesen Kurs auch nicht vorzeitig verlassen.

¹ Für die Abbildung sowie Hinweise zu den methodischen Aspekten der Ermittlung der Outputlücke und des strukturellen Defizits danke ich Peter Winker, Professor für Statistik und Ökonometrie an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

- **Wie wirken sich starke temporäre Abweichungen von der konjunkturellen Normallage, wie etwa die konjunkturellen Einbrüche der Jahre 2008 und 2009, auf Berechnung der konjunkturellen Normallage aus?**

Das abgebildete Beispiel zeigt die starke Abhängigkeit der Potentialschätzung mit Filterverfahren von der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts: Die Konjunktur beeinflusst den Trend. Im Falle eines Konjunktüreintruchs besteht die Gefahr einer Unterschätzung des Produktionspotentials und der Outputlücke. Solange weitere Rezessionsdaten beobachtet und eingerechnet werden, gewinnt das Problem noch an Gewicht. Dies geht einher mit einer Tendenz zur wachsenden Unterschätzung des konjunkturellen und zur Überschätzung des strukturellen Defizits. Bei den theoriegestützten Verfahren fallen diese Eigenschaften, welche die kurzfristige Analyse verzerren, weniger stark aus.

- **Wie sind Effekte zu bewerten, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zu Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?**

Die beschriebenen Effekte führen insbesondere dazu, dass eine zeitnahe Schätzung der strukturellen Komponente des Defizits nur mit erheblichen Einschränkungen möglich ist. Bei einem mittleren Analysehorizont (3 bis 5 Jahre) schwächen sich die Effekte ab, so dass nur rückblickend eine höhere Schätzgenauigkeit möglich erscheint.

- **Welche Verfahren sind zur Bestimmung eines sogenannten strukturellen Defizits geeignet? Wie unterscheiden sich diese Verfahren voneinander? Welche Kriterien sprechen für bzw. gegen die jeweiligen Verfahren? Sind diese Berechnungsverfahren objektiv und wissenschaftlich weitgehend unumstritten?**

Letztlich kann die Berechnung eines strukturellen Defizits nur so gut sein wie die Schätzung der Produktionslücke. Methodisch bieten sich zwei Ansätze an: (1) Das aggregierte Verfahren untersucht, wie das Budgetdefizit auf Veränderungen der Outputlücke reagiert, während (2) das aufwändigere disaggregierte Verfahren die Konjunkturabhängigkeit einzelner Budgetkomponenten bestimmt. Nach einer Bereinigung um die konjunkturellen Effekte ergibt sich das *strukturelle* Defizit.

Die mit den alternativen Methoden berechneten Werte des strukturellen Defizits unterscheiden sich erheblich². Da ein gemeinsamer Analyserahmen fehlt, erhöht die Angabe eines Konfidenzintervalls, das die methodische Unsicherheit widerspiegelt, die Aussagefähigkeit der Berechnungen nur begrenzt.

² Vgl. T. Büttner, A. Dehne, G. Flaig, O. Hülsewig und P. Winker: Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, ifo Forschungsbericht Nr. 28, München 2006.

Von noch größerem Gewicht ist freilich die unzulängliche Berücksichtigung der *antizyklischen* Defizite. Die auf der Basis der Outputlücke ermittelte Budgetsensitivität ist nämlich nur ein Maß für das *konjunkturbedingte* Defizit, das auf den automatischen Stabilisatoren beruht. Die Kreditfinanzierung antizyklischer Konjunkturprogramme und die daraus später resultierenden Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse werden somit unbegründet dem *strukturellen* Defizit zugerechnet. Ohne Korrektur dieses Faktors taugen die geläufigen Schätzmethoden nicht zur korrekten Bestimmung eines strukturellen Defizits.

- **Wie sind Effekte zu bewerten, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zu Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?**

Da keine kurzfristig verlässlichen Schätzer der Outputlücke existieren, beeinflussen temporäre Effekte zumindest in der kurzen Frist stets auch die Schätzung der strukturellen Komponenten des Budgets. Eine kurzfristige Steuerung des strukturellen Defizits auf Basis der derzeit vorhandenen Verfahren (z.B. HP-Filter) bzw. Daten (insbesondere Kapitalstock) ist folglich mit hoher Unsicherheit verbunden.

Das Konzept eines strukturellen Defizits erscheint eher für eine mittel- bis langfristige Betrachtung geeignet. Die Schuldenbremse muss dem Rechnung tragen, indem sie das errechnete strukturelle Defizit nur als mittelfristige Orientierungsgröße der Haushaltspolitik, aber nicht als Maß für einen augenblicklichen oder zeitlich genau fixierten Konsolidierungsbedarf interpretiert.

Stellungnahme

zu

**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**

und

**Änderungsantrag der Fraktion der SPD zum Gesetzentwurf von
CDU und FDP – Drucksache 18/2898**

Frankfurt am Main, 18. Oktober 2010

Deutscher Gewerkschaftsbund

Einleitend sei hervorgehoben, dass der DGB die dauerhafte Sicherstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als wichtiges Ziel ausdrücklich anerkennt. Dabei kommt es vor allem darauf an, dass die Einnahmenseite stärker berücksichtigt wird.

Langfristig kann eine hohe Staatsverschuldung tatsächlich zum Problem werden, wenn sie zu einer ständig steigenden Schuldenstandsquote (Schuldenstand als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, kurz BIP) führt. Denn dann nimmt der Teil der Steuern zu, der vom Staat für Zinszahlungen aufzuwenden ist. Hierdurch wird der Ausgabenspielraum für andere Haushaltsposten immer weiter eingeschränkt. Für Maßnahmen, die eine Konsolidierung des öffentlichen Haushalts zum Ziel haben, gilt aber prinzipiell, dass die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen beachtet werden müssen. Konsolidierungsversuche über Ausgabenkürzungen bergen immer die Gefahr, eine Volkswirtschaft in eine Rezession zu führen oder eine bestehende Krise zu verschärfen. Gegen diesen Grundsatz verstößt die Schuldenbremse.

Die hessische Landesregierung plant – mit Verweis auf die Schuldenbremse – beträchtliche Kürzungen im Landesetat, die selbst vor deutlichen Einschnitten im Bildungsbereich und den Zuweisungen an die Kommunen nicht zurückschrecken. Dabei wird unterstellt, dass die Ursache für die Defizite in den öffentlichen Haushalten und dem damit einhergehenden steigenden Schuldenstand ausschließlich bei der staatlichen Ausgabenentwicklung zu suchen sei. Die gängigen Floskeln, mit denen die Schuldenbremse begründet wird, lauten:

- „Wir haben in der Vergangenheit über unsere Verhältnisse gelebt und können uns vieles nicht mehr leisten!“

- „Wir leben auf Kosten der kommenden Generationen!“

Umso erstaunlicher ist, dass in der Debatte um die öffentlichen Haushalte die tatsächliche Entwicklung der Staatsausgaben keine Rolle spielt.

Die Ausgabenentwicklung seit 1998

In Anbetracht der öffentlichen Debatte um Schuldenbremse und Ausgabenkürzungen fällt die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand von 1998 bis 2008 überraschend zurückhaltend aus: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben in Deutschland beträgt gerade einmal 1,4 Prozent (vgl. dazu die Tabelle 1 im Anhang). Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnet kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland (vgl. Truger 2010). Preisbereinigt sind die deutschen Staatsausgaben im Jahresdurchschnitt sogar um 0,2 Prozent gesunken. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese hat sich von rund 48 Prozent Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 Prozent im Jahr 2008 vermindert – einen im internationalen Vergleich höchst unterdurchschnittlichen Wert.

Auch in Hessen¹ war die Ausgabenpolitik im Zeitraum 1998 bis 2008 alles andere als expansiv: Die Ausgaben – inklusive Länderfinanzausgleich (LFA) und kommunalem Finanzausgleich (KFA) – sind im Zeitraum 1998 bis 2008 mit einem

¹ Zur Entwicklung des hessischen Landeshaushalts vgl. ausführlich Eicker-Wolf (2010).

Deutscher Gewerkschaftsbund

jahresdurchschnittlichen Wert von 2,2 Prozent gewachsen, während der Abzug von LFA bzw. von LFA und KFA zu einem Durchschnittswert von nur noch 1,8 Prozent bzw. 1,7 Prozent führt. Generell ist zu bedenken, dass es sich bei diesen Zahlen um nominale Werte handelt. Eine Inflationsbereinigung führt zu realen Werten, die nach Abzug von LFA und KFA zu Steigerungsraten führt, die unter 1 Prozent liegen.

Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle seit 1998

Angesichts der dargestellten Zahlen zur Ausgabenentwicklung stellt sich natürlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Kassen ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 haben hohe Einnahmeausfälle hervorgerufen (vgl. Truger 2010, siehe auch Abbildung 1 im Anhang). Von den Steuersenkungen haben aufgrund des drastisch abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes insbesondere reiche Haushalte profitiert. Und auch der Unternehmenssektor ist von Rot-Grün kräftig entlastet worden, insgesamt um jährlich elf Milliarden Euro. Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs verfolgt: Trotz zahlreicher steuerlicher Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage insgesamt verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 quantitativ dominiert haben.

Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende 2009 auf den Weg gebrachte „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ haben sich die Steuerausfälle – ausgehend vom Rechtsstand 1998 – auf aktuell jährlich gut 50 Milliarden Euro erhöht. Hiervon entfallen allein 2 Milliarden Euro auf den hessischen Landeshaushalt, was fast 10 Prozent der Landesausgaben im Jahr 2010 entspricht (vgl. Eicker-Wolf 2010 und die Abbildung 2 und 3 im Anhang)!

Sachzwang „Schuldenbremse“

Vorgebliches Ziel der im vergangenen Sommer im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ist ein Ausgleich der öffentlichen Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg. Konjunkturelle Schwankungen seien möglich, so ihre Befürworter, abgebaut werden müsse die strukturelle, also die nicht durch Konjunkturschwankungen verursachte Staatsverschuldung.

Tatsächlich ist selbst ein konjunkturgerechtes Schwanken der öffentlichen Haushalte nicht gewährleistet (vgl. Horn et al. 2008 und 2009). Dieser Aspekt ist allerdings in der aktuellen Lage nebensächlich, denn für die nächsten Jahre wird die Haushaltspolitik des Bundes und der Bundesländer von der so genannten *Strukturkomponente* der Schuldenbremse bestimmt sein: Mit Blick auf die Gerechtigkeit zwischen den Generationen ist eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen zulässig. Der Bund darf sich ab dem Jahr 2016 nur noch in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr neu verschulden, den Bundesländern ist ab 2020 jede strukturelle Verschuldung

Deutscher Gewerkschaftsbund

untersagt. Die Folgen der Schuldenbremse sind die jetzt aufgelegten Sparhaushalte auf Bundes- und auf Länderebene. Und dieser Kurs wird sich fortsetzen, auch auf Kosten der Kommunen und all jener, die auf Zuwendungen des Landes und der Kommunen angewiesen sind.

Eine Studie des *Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung* (IMK) hat sich ausführlich mit den möglichen Folgen der Schuldenbremse für Hessen auseinandergesetzt (vgl. Truger et al. 2010). Ob der von der Schuldenbremse für das Jahr 2020 vorgeschriebene strukturell ausgeglichene Haushalt in Hessen erreicht werden kann, hängt danach vom Wirtschaftswachstum und der auf dieser Grundlage zu verzeichnenden Entwicklung der Steuereinnahmen sowie dem Umfang des strukturellen Defizits ab. Nimmt man das vom Finanzministerium prognostizierte Finanzierungsdefizit im Jahr 2010 in Höhe von 3,3 Milliarden € zum Ausgangspunkt, dann ergibt sich nach Berechnungen des IMK ein zu konsolidierendes strukturelles Defizit in Hessen in Höhe von rund 2,5 Milliarden € – angesichts eines geplanten Volumens der bereinigten Ausgaben in Höhe von knapp 21,5 Milliarden € ganz offensichtlich ein gewaltiger Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020. Je nach Konjunktorentwicklung wird die Schuldenbremse zu mehr oder weniger stark ausgeprägten Kürzungs- und Sparmaßnahmen führen. Wird etwa ein jährliches Wachstum des realen BIP in Hessen in einer Größenordnung von rund 1,2 Prozent und für das nominale BIP in Höhe von 2,4 Prozent unterstellt, dann dürften die Ausgaben in Hessen von 2010 bis 2020 pro Jahr durchschnittlich gerade einmal um nominal 1,4 Prozent wachsen, was preisbereinigt (real) quasi auf eine langjährige Stagnation der Ausgaben hinauslaufen würde. Ob der hessische Staat unter diesen Bedingungen angesichts eines erheblichen Ausgabenbedarfs wie beispielsweise im Bildungsbereich noch wirklich handlungsfähig bliebe, kann bezweifelt werden.

Bewertung der Gesetzentwürfe

Auf Basis der voranstehend angeführten Sachverhalte lehnt der DGB Hessen beide Gesetzentwürfe aus inhaltlichen Gründen grundsätzlich ab.

Zu bedenken ist auch, dass eine Verankerung der Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung nicht erforderlich ist. Tatsächlich gilt das grundgesetzliche Verbot des Haushaltsausgleichs durch Kredite für die Länder unmittelbar. Die Zulassung und Ausgestaltung der gestatteten Ausnahmen kann auch auf der Ebene der Landesgesetze geregelt werden. Sollte das Land Schleswig-Holstein mit seiner Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Schuldenbremse erfolgreich sein – was aus den angeführten Gründen zu begrüßen wäre –, dann wäre eine einfachgesetzliche Regelung vergleichsweise simpel und schnell zu revidieren.

Zurückzuweisen ist das in beiden Gesetzentwürfen angeführte so genannte „Generationenargument“. Letzteres suggeriert, dass die heutige Generation durch die Verschuldung der öffentlichen Hand auf Kosten der kommenden Generationen lebe, denn die Staatsverschuldung von heute müssten unsere Kinder zurückzahlen. Dieses in haushaltspolitischen Auseinandersetzungen immer wieder bemühte Argument ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unhaltbar: Wenn die öffentliche Hand einen Kredit aufnimmt, dann wird der Staat zum Schuldner und die kreditgebende Person oder Institution (z.B. eine Bank) wird zum Gläubiger. An kommende Generationen wird dann diese Gläubiger-Schuldner-Struktur „vererbt“. Die öffentliche Hand wird in Zukunft Zins und Tilgung aus dem laufenden

Deutscher Gewerkschaftsbund

Steueraufkommen an den Gläubiger zahlen und dieses Steueraufkommen ist Teil der zukünftig erwirtschafteten Einkommen.²

Zwar ist mit Blick auf den SPD-Gesetzentwurf anzuerkennen, dass der Landesregierung und dem Landtag auferlegt wird, wichtige Ziele wie etwa notwendige Bildungsausgaben sicherzustellen und dass in diesem Zusammenhang auch auf die Bedeutung von ausreichenden Einnahmen hingewiesen wird. Allerdings – und das wird auch direkt zu Beginn der Begründung der SPD-Gesetzesinitiative klar ausgesprochen – werden damit Staatsziele in den Blick genommen. Bei Staatszielen besteht jedoch eine weite Einschätzungsprärogative seitens des Gesetzgebers, sodass hieraus keine rechtliche Verbindlichkeit abgeleitet werden kann.

Alles in allem stellt die Schuldenbremse keine Generationengerechtigkeit her, sondern sie verhindert diese, indem zum Beispiel eine dringend erforderliche, deutliche Steigerung der Ausgaben für Bildung und Forschung unterbleibt – ganz im Gegenteil: Die hessische Landesregierung hat mit Bezug auf die Schuldenbremse für das kommende Jahr Kürzungen im Bildungsbereich angekündigt. Aus Sicht der hessischen Gewerkschaften bleibt deshalb zu hoffen, dass die Schuldenbremse im Interesse der jungen Generationen nicht in der hessischen Verfassung verankert wird.

Literatur

Eicker-Wolf, K (2010): Sparen und Kürzen als langjähriges haushaltspolitisches Leitmotiv – das Beispiel Hessen, in: Eicker-Wolf, K./Thöne, U. (Hrsg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Eicker-Wolf, K./Truger, A. (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, in: WSI Mitteilungen 6/2003.

Horn, G./Niechoj, T./Proano, C./Truger, A./Vesper D./Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, IMK Report, Nr. 29.

Horn, G./Proano, C./Truger, A. (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform BT Drucksache 16/12400 und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes BT Drucksache 16/12410, IMK Policy Brief Mai.

Truger, A. (2010): Steuersenkungen, Schuldenkrise und Konjunkturrisiken – Welche Spielräume bleiben für den Staat?, in: Eicker-Wolf, K./Thöne, U. (Hrsg.) (2010): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Truger, A./Eicker-Wolf, K./Will, H./Köhrsen, J. (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009.

² Zur Debatte um die volkswirtschaftlichen Wirkungen von Defiziten in den öffentlichen Haushalten und Staatsverschuldung vgl. ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2003).

Deutscher Gewerkschaftsbund

Anhang

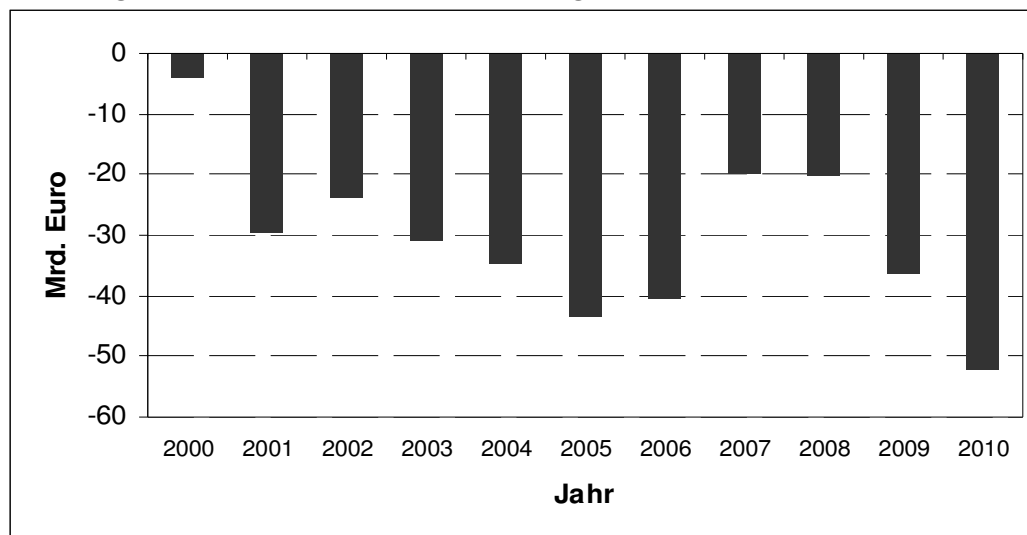
Tabelle 1: Staatsausgabenentwicklung in ausgewählten Ländern von 1998 bis 2008 (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in Prozent)

Land/Ländergruppe	nominal	Real*	Land/Ländergruppe	nominal	real
EU-27	4,3	1,5	Großbritannien	6,7	5,2
EU-15	3,9	1,8	Slowakische Republik	6,6	0,7
EWU-16	3,8	1,5	Tschechien	6,3	3,5
EWU-12	3,8	1,5	USA	6,3	3,4
Rumänien	30,8	9,5	Norwegen	6,2	4,2
Lettland	14,7	8,6	Malta	5,6	3,0
Island	13,4	8,6	Portugal	5,3	2,4
Estland	12,5	7,5	Niederlande	4,9	2,5
Bulgarien	10,9	4,0	Belgien	4,1	1,8
Irland	10,9	7,3	Frankreich	3,9	2,0
Ungarn	9,5	2,6	Finnland	3,9	2,1
Slowenien	9,2	3,5	Italien	3,6	1,2
Zypern	9,0	6,1	Schweden	3,5	1,8
Litauen	8,7	5,8	Dänemark	3,2	1,1
Luxemburg	7,6	4,6	Österreich	3,0	1,1
Polen	7,5	3,5	Schweiz	2,0	-
Griechenland	7,4	4,8	Deutschland	1,4	-0,2
Spanien	7,3	3,9	Japan	-1,3	-1,1

*Deflationiert mit dem (harmonisierten) Verbraucherpreisindex.

Quelle: IMK

Abbildung 1: Jährliche steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000-2010*

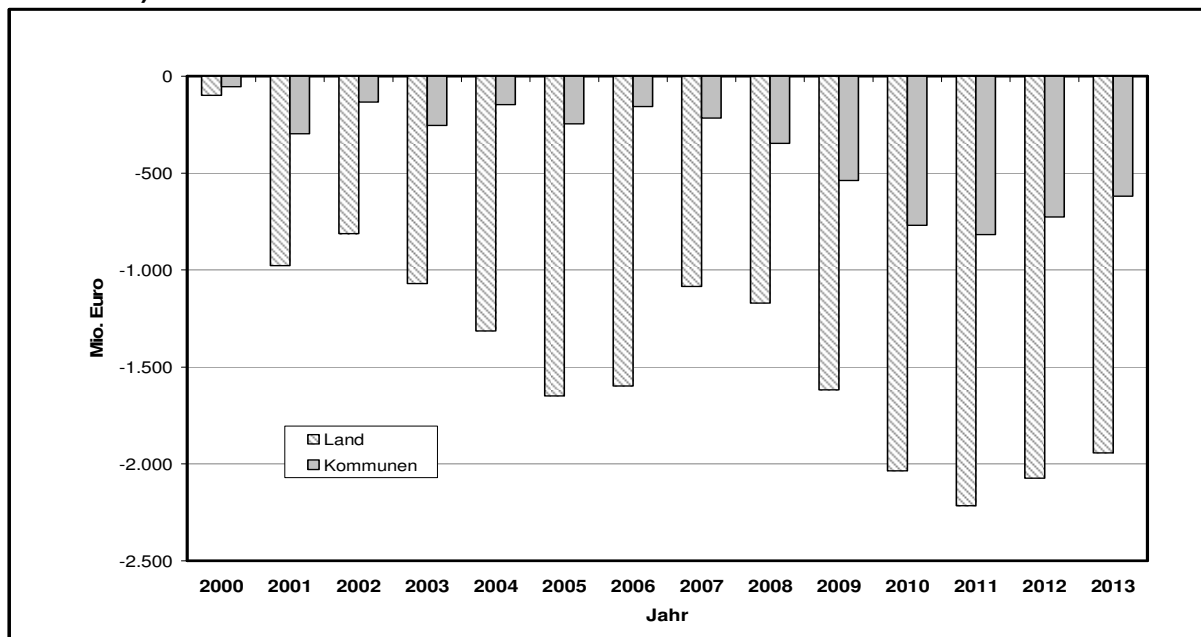


* aufgrund von Steuerrechtsänderungen seit 1998

Quelle: IMK

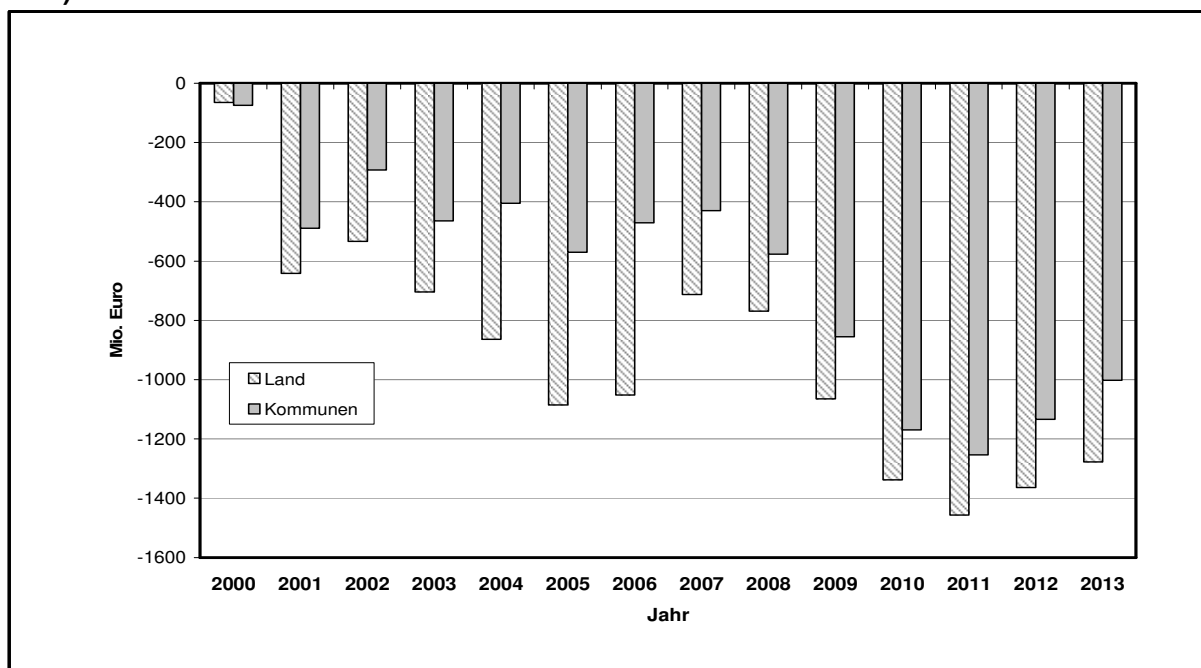
Deutscher Gewerkschaftsbund

Abbildung 2: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen von 2000-2013 aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)



Quelle: Eicker-Wolf (2010)

Abbildung 3: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen von 2000-2013 aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)



Quelle: Eicker-Wolf (2010)

HESSISCHER STÄDTETAG
 Frankfurter Straße 2
 65189 Wiesbaden



HESSISCHER LANDKREISTAG
 Frankfurter Straße 2
 65189 Wiesbaden

HESSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND
 Henri-Dunant-Straße 13
 63153 Mühlheim am Main

An die Vorsitzenden
 des Hauptausschusses und
 des Haushaltsausschusses
 des Hessischen Landtages
 Helmut Peuser, MdL, und
 Wolfgang Decker, MdL
 Schlossplatz 1
 65183 Wiesbaden

Az 902.1 Di /KI

Datum 18. 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 und Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucks. 18/2898

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,
 sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

die drei kommunalen Spitzenverbände nehmen im Rahmen ihrer Anhörung gemeinsam Stellung zu der Absicht der Regierungsfractionen, eine so genannte „Schuldenbremse“ in die Hessische Verfassung aufzunehmen.

I. Zum Ziel der „Schuldenbremse“ aus kommunaler Sicht

Verabschiedet der Hessische Landtag das der Gesetzesinitiative entsprechende Gesetz als Vorschlag für eine Annahme durch das hessische Volk am 27. März 2011, so muss er die in der Hessischen Verfassung verankerte Garantie für die Finanzausstattung der Kommunen unangetastet lassen. Sonst könnte es dazu kommen, dass das Land die

Zuweisungen an die Kommunen mit der Begründung kürzt, es dürfe keine neuen Schulden aufnehmen.

Für die drei kommunalen Spitzenverbände sind die insgesamt 66 Fragen, welche die Fraktionen im Landtag zusammengetragen haben, von großem Interesse. Wir werden uns in dieser Stellungnahme allerdings nur mit den vier Fragen befassen, die unmittelbar auf die Kommunen zielen:

„B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen

- Wie kann sichergestellt werden, dass Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung von der Schuldenbremse unberührt bleibt bzw. Vorrang hat?
- Hat die Schuldenbremse in der vorgelegten Form Auswirkungen auf die Kommunen?
- Welche Mechanismen und Regelungen sind unter den Bedingungen der Schuldenbremse möglich, um den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten?
- Welche Regelungen sollen zum Schutz der Kommunen aus Ihrer Sicht ergänzend in die Hessische Verfassung aufgenommen werden?“

Diese vier Fragen stehen in einem inneren inhaltlichen Zusammenhang. Es ist daher folgerichtig, sie nicht einzeln, sondern in ihrer Gesamtheit zu beantworten.

Wir sind den Abgeordneten des Hessischen Landtags für diese Fragen dankbar. Sie bringen mit diesem Fragenkatalog bereits deutlich zum Ausdruck, dass sie unsere Sorge teilen. Sie anerkennen damit, dass es zum Schutz der Kommunen einer zusätzlichen Regelung im Text des als Entwurf vorliegenden Art. 141 Hessische Verfassung bedarf.

II. Position der Spitzenverbände im Detail

Bereits Anfang September haben wir gegenüber Herrn Staatsminister Dr. Schäfer unsere kommunale Position zur Schuldenbremse einmütig deutlich formuliert. Schon damals hatten wir die Fraktionen des Hessischen Landtags informiert, indem wir eine Kopie des Schreibens an Herrn Staatsminister Dr. Schäfer den Fraktionsvorsitzenden im Landtag zusandten.

Der Inhalt dieses Schreibens beantwortet die vier an uns gestellten Fragen:

„...“

die hessischen Kommunen blicken mit Sorge auf die Absicht des Landesgesetzgebers, den Art. 141 Hessische Verfassung im Zuge einer Volksabstimmung zu ändern und die so genannte „Schuldenbremse“ in die Hessische Verfassung einzuführen. Diese Sorge haben die Präsidenten und wir als Direktoren unserer Spitzenverbände in einer Arbeitssitzung am 2. September 2010 einmütig ausgedrückt.

Mit der vom Landesgesetzgeber beabsichtigten Verfassungsänderung wird die Schuldenfreiheit des Landes zu einem verfassungsrechtlich geschützten Gut. Dabei ist „Schuldenfreiheit“ so zu verstehen, dass der jährliche Landeshaushalt ohne Netto-Kreditaufnahme auszugleichen ist (Art. 141 Abs. 1 Entwurf HV).

Die hessischen Kommunen befürchten, dass das Land zunehmend Lasten auf seine Kommunen verschiebt, um seine Landeshaushalte ab 2020 ohne Kreditaufnahmen ausgleichen zu können. Offensichtlich begibt sich das Land schon jetzt auf diesen Weg.

Wir sehen in dem von der Landesregierung dem Landesgesetzgeber unterbreiteten Vorschlag eines 360-Mio.-Euro-Entzugs einen gewichtigen, womöglich nur ersten Schritt in Richtung einer solchen Lastenverlagerung.

Daher muss klar sein, dass auch im Falle der Aufnahme der „Schuldenbremse“ in der Hessischen Verfassung das Finanzausstattungsgebot des Landes für seine Kommunen uneingeschränkt gilt und nicht angesichts der neuen Regelung über das Netto-Kreditaufnahmeverbot eingeschränkt wird oder gar zurücktreten muss.

In der Begründung zu dem die Verfassung ändernden Gesetzentwurf kommt dieser Gedanke deutlich zum Ausdruck: „Die Verantwortung des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes für deren Defizite bleibt davon unberührt.“ [Begründung zu B. Besonderer Teil, zu Art. 1 Nr. 1, zu Artikel 141 Abs. 1].

Wir halten es für wichtig, dass sich diese Festlegung nicht nur in der Begründung zu dem die Verfassung ändernden Gesetzentwurf findet. Ganz klar wird der Vorrang der Finanzausstattungsgarantie nur dann, wenn er auch im Text der Verfassung selbst ausgedrückt ist. Dies gilt um so mehr, als gerade bei einem durch Volksabstimmung zu ändernden Gesetz alle wesentlichen Gesichtspunkte vom Willen des Volkes umfasst werden müssen. Dies fordert die Festlegung im Text der Verfassung.

Wir bitten Sie daher, sich dafür einzusetzen, dass in den Entwurf des die Verfassung ändernden Gesetzes ein neuer Absatz aufgenommen wird [Art. 141 Abs. 4, der bisherige Abs. 4 würde dann Art. 141 Abs. 5]:

„Art. 137 Abs. 5 bleibt unberührt.“

...“

III. Zu den Positionen der Landtagsfraktionen

Alle im Landtag vertretenen Fraktionen haben das von uns im Schreiben an Herrn Staatsminister Dr. Schäfer dargestellte Problem erkannt – wenn auch bisher mit unterschiedlicher Intensität. Wir finden Erklärungen, die bis hin zur Forderung nach einem „Schutzwall für die Kommunen“ (Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN) reichen.

Indessen hat erst die Fraktion der SPD über eine verbale Bekundung hinaus eine konkrete Initiative ergriffen und einen Gesetzesantrag gestellt, der die kommunalen Belange unmittelbar aufgreift (Landtags-Drucksache 18/2898). Danach soll das Land verpflichtet werden, im Rahmen seiner Befugnisse für ausreichende Einnahmen zu sorgen, die auch für eine entsprechende aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände gem. Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung ausreichen müssen.

Wir erkennen den guten Willen an damit einen Riegel verschieben zu wollen, durch den verhindert werden soll, dass sich die Schuldenbremse für den Landeshaushalt auch auf die kommunalen Haushalte auswirken kann. Gleichwohl halten wir diesen Vorschlag nicht für ausreichend. Der Anspruch der hessischen Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung hat sich an den von Ihnen wahrzunehmenden Aufgaben zu bemessen. Um diesen Anspruch zu erfüllen, kann das Land neben einer Erhöhung seiner Zuweisungen an die Kommunen auch die Kommunen durch eine Rückführung der von ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben und der vorgegebenen Standards, aber auch durch Veränderungen der Aufgabenzuständigkeiten finanziell entlasten. Deshalb sollte eine aufgabengerechte Finanzausstattung durch das Land nicht nur verengt von dessen Einnahmeentwicklung abhängig gemacht werden.

Wir wollen, dass die Finanzausstattungsgarantie nach Art. 137 Abs. 5 Hessische Verfassung so eindeutig wie nur möglich auch unter den Vorgaben der Schuldenbremse nicht zu verrücken ist. Dem wird unser Vorschlag besser gerecht als der Vorschlag der SPD-Landtagsfraktion. Dagegen könnte die Kopplung an die

- 5 -

Einnahmen unter Umständen die Interpretation öffnen, nur im Fall ausreichender
Einnahmen gelte auch die Finanzausstattungsgarantie.

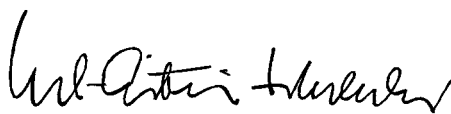
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter
Geschäftsführender Direktor



Gerrit Kaiser
Geschäftsführender Direktor



Karl-Christian Schelzke
Geschäftsführender Direktor

Schriftliche Anhörung des Hauptausschusses und des
Haushaltsausschusses des Hessischen Landtages in der 18.

Wahlperiode

- Stellungnahme -

Christian Müller

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

School of Management and Law

18. Oktober 2010

Stellungnahme zu ausgewählten Fragen des gemeinsamen Fragenkatalogs der Fraktionen der CDU, SPD, FDP, Bündnis 90 / Die Grünen und Die Linke zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen (Drucksachen 18/2732, 18/2898).

Dr. Christian Müller
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
School of Management and Law
Stadthausstrasse 14, O2.56
Postfach
CH-8400 Winterthur
much@zhaw.ch

Zusammenfassung

Die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene ist ein Unternehmen ohne Beispiel. Die Erreichung des Zweifachzieles – langfristig ausgeglichener Haushalt und Konjunkturgerechtigkeit – in den Bundesländern ist aus technischer Sicht vor allem dadurch gefährdet, dass es bisher noch nicht möglich ist, den Konjunkturverlauf in einem Bundesland unabhängig von der gesamtsstaatlichen Konjunktur zu ermitteln. Wird aber der Konjunkturverlauf Deutschlands insgesamt zum Massstab genommen, besteht die Gefahr unerwünschter prozyklische Entwicklungen. Es wird daher nachdrücklich empfohlen, diese Kenntnislücke innerhalb der verbleibenden Zeit zu schliessen.

Die Schuldenbremse auf Landesebene sieht keinen Spielraum für ein strukturelles Defizit vor. Das ist gleichbedeutend mit dem Ziel einer sinkenden Schuldenquote, was den staatlichen Handlungsspielraum relativ zur gesamtwirtschaftlichen Aktivität langfristig verringert.

Die Schuldenbremse ist erfolgversprechend, wenn sie auf der Basis eines breiten gesellschaftlichen Konsenses zustande kommt. Um diesen herzustellen empfiehlt es sich, am Ende einer sorgfältigen, öffentlichen Diskussion die Schuldenbremse mittels Volksabstimmung einzuführen.

Inhaltsverzeichnis

1	Finanz- und volkswirtschaftliche Aspekte sowie gesellschaftliche Auswirkungen der Schuldenbremse	4
1.1	Legitimation der Schuldenbremse	4
1.1.1	Das Schuldenproblem	4
1.1.2	Lösungsansätze	5
1.1.3	Schweizer Erfahrungen mit der Schuldenbremse	6
1.2	Schuldenbremse in Bund, Ländern und der Euro-Zone	7
1.3	Kurzantworten auf ausgewählte Einzelfragen des Teils A	8
2	Rechtliche Aspekte der Schuldenbremse	8
2.1	Verfassungsrechtliche Verankerung und Volksentscheid	8
2.2	Berechnung des Konjunkturfaktors	10
2.2.1	Methodenwahl	10
2.2.2	Besondere Aspekte der Länderfaktoren	11
2.2.3	Sonstige Umsetzungsprobleme	11
2.3	Disaggregierte Anwendung und aggregierte Wirkung	13
2.4	Kurzantworten auf ausgewählte Einzelfragen des Teils B	14

1 Finanz- und volkswirtschaftliche Aspekte sowie gesellschaftliche Auswirkungen der Schuldenbremse

1.1 Legitimation der Schuldenbremse

1.1.1 Das Schuldenproblem

Die Einführung einer Schuldenbremseregeln stellt den Versuch dar, den diskretionären Handlungsspielraum von Legislative und Exekutive durch externe, weitgehend objektive Vorgaben einzuschränken und ist daher gleichbedeutend mit einer neuen Qualität der Politik.

Soll die Handlungsfähigkeit der staatlichen Gewalten in einer Demokratie eingeschränkt werden, so bedarf es dafür dringender Gründe und einer starken Legitimation.

Der wichtigste Grund für eine Begrenzung der Staatsverschuldung in der Gegenwart liegt wohl darin begründet, die Handlungsfreiheit künftiger Generationen zu erhalten. Staatsschulden wirken auf den Handlungsspielraum in der Zukunft in zweierlei Art und Weise; einerseits erweiternd, andererseits beschränkend. Der Handlungsspielraum wird erweitert, wenn die aufgewandten Mittel gesamthaft einen höheren Ertrag in der Zukunft abwerfen, andernfalls kommt es zu einer Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten. Die Bewertung des Nettoertrages ist ex-ante in sehr vielen Fällen objektiv nicht möglich und mit echter Unsicherheit behaftet. Darum handelt es sich in aller Regel um politische Abwägungsentscheide, die nun mit einer Regelbindung versehen werden sollen.

Nebst des Abwägens zwischen Aufwand und Ertrag staatlicher Schulden gibt es aber noch eine zweite, vielleicht wichtigere Dimension des Problems. So beschränken auch lohnende Projekte, d.h. solche, deren zukünftige Erträge den gegenwärtigen Aufwand übersteigen, den Handlungsspielraum in der Zukunft. Dies geschieht dadurch, dass die Finanzierung staatlicher Ausgaben durch private Gläubiger (Pensionskassen, Kauf von Staatspapieren in der indivi-

duellen Vorsorge, usw.) erfolgt, die Rückzahlung aber durch die Schuldnergemeinschaft über Steuern und Abgaben. Sehr häufig ist die Gruppe der Schuldner jedoch nicht deckungsgleich mit der Gruppe, die von den staatlichen Investitionen profitiert. Desweiteren fällt seitens der Gläubiger eine “doppelte Rendite” an, da sie einerseits die nominalen Couponzahlungen erhalten und andererseits an den gesamtwirtschaftlichen Erträgen Anteil haben. Diese Konstellation impliziert komplexe Anreizprobleme und Interessengegensätze.

Daher ist Staatsverschuldung ein Konflikt zwischen den Generationen vor allem deshalb, weil Konflikte innerhalb einer Generation in die Zukunft verschoben werden können. Dort treten sie – unter Umständen mit grösserer Schärfe – wieder zu Tage. Ausufernde Staatsverschuldung ist daher eine Belastung künftiger Generationen durch das Verlagern von Verteilungskonflikten in die Zukunft. Staatsverschuldung bedeutet hingegen nicht, dass die heutige Generation zu Lasten der Zukunft konsumiert.

1.1.2 Lösungsansätze

Theoretisch sollte ausschliesslich die gesellschaftliche Gruppe, welche von den Staatsschulden profitiert, für diese Schulden haften. Daraus folgt aber auch, dass dieselbe Gruppe Verantwortung für die Aufnahme von Verschuldung haben sollte (Subsidiaritätsprinzip). Durch diesen Gleichklang wäre im Prinzip sicher gestellt, dass die Staatsverschuldung stets im Einklang mit den Wünschen und Möglichkeiten der Gesellschaft stünde.

Wenn die Exekutive und die Legislative in Deutschland nun die Initiative ergreifen, eine Schuldenbremse einzuführen, kann unter diesen Prämissen der Umkehrschluss gezogen werden, dass die Repräsentanten der Wähler sich nicht, oder nur unzureichend in der Lage sehen, die Verantwortung im Sinne der Schuldnergemeinschaft wahrzunehmen.

Die Wahl einer Regelbindung des eigenen Handelns kann in solchen Fällen zum Beispiel

dadurch gerechtfertigt werden, dass andernfalls unkontrollierbare, zufällige und unerwünschte Ergebnisse generiert werden. Dadurch wird das Handeln insgesamt tendenziell berechenbarer, was Stabilität fördert, und Interessengruppen wird die Einflussnahme erschwert.

Das Subsidiaritätsprinzip weist allerdings den Weg zu einer anderen (partiellen) Lösung des Schuldenproblems. Anstelle einer Bindung der Repräsentanten der Wahlbevölkerung an eine Regel böte es sich an, die Schuldnergemeinschaft direkt in die Verantwortung einzubinden. Das würde bedeuten, dass diejenigen, die die Rückzahlung der Schulden übernehmen müssen, über Schuldenaufnahme und ihre Finanzierung direkt bestimmen sollten. Für Deutschland hiesse das zum einen etwa die Einführung von Hebesätzen auf die Einkommenssteuer auf Länder- und Gemeindeebene und Festlegung von deren Höhe mittels Wahlen sowie andererseits die direkte Abstimmung über Projekte ab einer bestimmten Grössenordnung auf der entsprechenden föderalen Ebene.

1.1.3 Schweizer Erfahrungen mit der Schuldenbremse

Die Schweiz hat die Schuldenbremse mit Wirkung 2003 eingeführt. Die Erfahrungen zeigen, dass die Staatsverschuldung in dieser Zeit um etwa 10 Prozentpunkte abgenommen hat. Im selben Zeitraum durchlebte die Schweiz zwei Abschwungphasen und eine Aufschwungphase der Konjunktur. Das Ziel der Schuldenreduktion (ohne Sozialversicherungssysteme) konnte somit erreicht werden.

Das Ziel der konjunkturgerechten Haushaltsaufstellung wurde jedoch stets verfehlt (für eine detaillierte Analyse der Jahre bis 2007 siehe Müller, 2007). Faktisch in allen Jahre betrug das Staatsdefizit weniger als konjunkturell zulässig gewesen wäre. Dieses Problem wird in der Schweiz dadurch abgemildert, dass einerseits die Sozialversicherung bisher von der Schuldenbremse nicht erfasst werden und somit als automatische Stabilisatoren wirken und andererseits

der Bundeshaushalt, für den die Schuldenbremse gilt, nur etwa 1/3 der gesamten Staatsquote ausmacht.

Setzt sich die gegenwärtige Tendenz fort, so wird der Schweizer Staatshaushalt relativ gesehen weiter schrumpfen. Die Auswirkungen sind derzeit nicht abschätzbar, da staatliche Investitionen erst mit 10-20 jähriger Verzögerung Wirkung zeigen.

In der Schweiz wurde somit das Ziel der Schuldenreduktion erreicht, das Ziel einer konjunkturgerechten Fiskalpolitik allerdings bisher nicht. Die langfristigen Wirkungen der Schuldenbremseregeln können noch nicht sinnvoll beurteilt werden.

1.2 Schuldenbremse in Bund, Ländern und der Euro-Zone

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der Länder der Euro-Zone kann ebenfalls als eine Form einer Schuldenbremse angesehen werden. Im Gegensatz zu den Regeln, die das Grundgesetz für die Bundesländer vorsieht, gestattet der SWP ein permanentes Defizit, solange es eine gewisse Grenze im Verhältnis zur Wirtschaftskraft nicht übersteigt. Unter bestimmten Annahmen folgt daraus ebenfalls eine konstante Verschuldungsquote.

Die in der Gesetzesvorlage spezifizierten Regeln zielen auf eine Senkung der Schuldenquote wie sie auch in der Schweiz angestrebt wird (für eine mehr formale Diskussion siehe auch Müller, 2004). In der Konsequenz wird dadurch der Handlungsspielraum des Staates langfristig eingeschränkt.

Das Grundgesetz gesteht dem Bund ein dauerhaftes strukturelles Defizit zu. Langfristig dürfte daher in Deutschland die Bedeutung des Bundesstaates in Relation zu den Ländern zunehmen, was eventuell negative Wirkungen auf das Föderalstaatsprinzip haben könnte.

1.3 Kurzantworten auf ausgewählte Einzelfragen des Teils A

- **Internationaler Finanzmarkt:** Ohne Staatstitel verliert der Finanzmarkt ceteris paribus seinen “sicheren” Anker. Es ist mit höheren Volatilitäten zu rechnen, private (Alters)Vorsorge unterliegt grösseren Risiken. Es kann gleichfalls nicht ausgeschlossen werden, dass Finanzinnovationen die hinterlassene Lücke füllen werden und die genannten Konsequenzen nicht auftreten.
- **Hypothetische Auswirkungen der Schuldenbremse in der Vergangenheit:** Die Antwort hängt von zu vielen Unwägbarkeiten vor allem die Rückkoppelungseffekte betreffend ab. Bei der Schuldenbremse handelt es sich um ein Experiment mit fundamental unsicherem Ausgang. Methodisch einwandfreie Antworten können weder für die hypothetische Vergangenheit noch für die Zukunft gegeben werden.
- **Konjunkturgerechte Umsetzung der Schuldenbremse:** Die konjunkturgerechte Umsetzung ist technisch gesehen äusserst unwahrscheinlich, wenn nicht unmöglich (siehe auch Abschnitt 2).
- **Quellen des strukturellen Defizits:** Aufgrund der relativ wenig konjunkturreagiblen Einnahmestruktur dürfte das strukturelle Defizit vor allem ausgabenseitig begründet sein.

2 Rechtliche Aspekte der Schuldenbremse

2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung und Volksentscheid

Der Gesetzesvorschlag sieht vor, dass die Schuldenbremse durch eine Änderung der Verfassung und einen Volksentscheid Rechtskraft erlangt. Angesichts der bisherigen Erfahrungen

mit bestehenden Schuldenbegrenzungen, welche ebenfalls Verfassungsrang haben, ist die Verankerung in der Verfassung als Minimalanforderung zu verstehen.

Durch die bisherigen de facto Verstösse gegen die geltende Verfassung ist aber gleichfalls offensichtlich, dass es weiterer Mittel bedarf, um die tatsächliche Einhaltung der Verfassungsregeln zu erreichen. Ein Schritt dahin ist die Formulierung einer weitgehend objektiven Regel, welche wenig oder gar keinen Interpretationsspielraum zulässt.

Ein zweiter Mechanismus könnte darin bestehen, ein eindeutiges Ergebnis eines Volksscheides als Druckmittel zu verwenden. Die Erfahrungen der Schweiz sind hier einschlägig. Das Abstimmungsergebnis fiel mit etwa 85 Prozent Zustimmung sehr klar aus. Unabhängig von der politischen Orientierung besteht in der Schweiz daher ein Konsens, die Schuldenbremse umzusetzen. In einer Rede vom Oktober 2010 hat der Präsident der Zentralbank der USA, Ben Bernanke, auf den Zusammenhang zwischen Volksabstimmung und Verbindlichkeit der Schuldenbremse explizit hingewiesen.

Vergleichbare Erfahrungen für Deutschland fehlen. Das Abstimmungsergebnis ist zudem unbestimmt und die Legislative und die Exekutive sollten ernsthaft erwägen, wie vorzugehen wäre, wenn die Schuldenbremse abgelehnt würde. Für das Instrument der Volksabstimmung scheint es wesentlich zu sein, dass das Resultat nicht vorab feststeht, um als echter Entscheid gelten zu können.

Leider sind die Voraussetzungen in Hessen darum nicht ideal. Ein vollständiges Scheitern ist durch den Vorrang des Grundgesetzes eigentlich ausgeschlossen. Daher böte es sich an, wenigstens mehrere Varianten der Ausgestaltung ernsthaft zur Abstimmung zu stellen. Das Prinzip selbst kann aus verfassungsrechtlicher Sicht wohl nicht Gegenstand einer Abstimmung werden.

Die Dringlichkeit der Implementierung auf der Basis einer breiten Zustimmung, die letzt-

lich auch die Politiker binden würde, ist bereits aus dem Änderungsantrag der Fraktion der SPD (DS 18/2898) zu ersehen.

2.2 Berechnung des Konjunkturfaktors

2.2.1 Methodenwahl

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur existieren sehr viele Vorschläge, die zur Bestimmung des Konjunkturfaktors herangezogen werden könnten. Grob lassen diese sich in zwei Klassen einteilen. Einerseits kann auf strukturelle ökonomische Zusammenhänge abgestellt werden. Diese versuchen in der Regel, das Produktionspotential abzuschätzen und ins Verhältnis zur tatsächlichen Produktion zu setzen. Dieser Ansatz wird verallgemeinernd als Produktionsfunktionsansatz bezeichnet und wird von der Europäischen Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandt. Derselbe Ansatz wurde als der am besten geeignete für die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene in einem Forschungsprojekt des Bundesfinanzministeriums genannt (siehe RWI-Studie: Bauer, Gebhardt, Groneck, Kambeck, Matz, Schmidt, Schmidt and Siemers, 2010).

Der andere Ansatz benutzt technische, statistische Methoden (Filter), um ebenfalls eine Abschätzung der Unter- bzw. Überauslastung der Wirtschaft zu erzielen.

Entsprechend den Erfordernissen der Schuldenbremse müsste ein geeignetes Verfahren folgenden Anforderungen genügen: Genaue Abbildung der tatsächlichen konjunkturellen Bedingungen, zeitnahe Verfügbarkeit, keine Revisionen, präzise Prognosen. Diesen Bedingungen genügt kein bekanntes Verfahren gleichzeitig (siehe unter anderem Müller, 2004; Proano, 2010). Das RWI hat sich daher für eines entschieden, das den Gepflogenheiten der EU entspricht, was eine pragmatische und nachvollziehbare Lösung darstellt.

2.2.2 Besondere Aspekte der Länderfaktoren

Die Schuldenbremseregeln verlangt, auch auf Länderebene auf die konjunkturelle Situation Rücksicht zu nehmen. Leider sind länderspezifische Daten, welche für die üblichen Verfahren herangezogen werden müssten, nicht, oder nur völlig unzureichend vorhanden. Im Gutachten für das Bundesfinanzministerium wird daher vereinfachend unterstellt, dass der gesamtd Deutsche Konjunkturverlauf auch für die einzelnen Bundesländer gilt. Diese Annahme ist für einige Bundesländer sicherlich gerechtfertigt. Allerdings geht aus der grundgesetzlichen Regelung nicht hervor, ob dieses Vorgehen allgemein gelten soll. Wird in der hessischen Verfassung der Konjunkturverlauf Hessens zum Massstab gemacht, bei der Umsetzung aber auf die gesamtsstaatliche Konjunktur abgestellt, so könnte diese Form der Umsetzung bereits einen potentiellen Verfassungsbruch darstellen.

Aus diesem Grund erscheint es dringend geboten in der verbleibenden Zeit bis zur Implementierung der Schuldenbremse auf Länderebene zu prüfen, in welchem Zusammenhang die regionalen und überregionalen Konjunkturzyklen stehen. Bisher bietet die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zur Beantwortung dieser Frage kaum Anhaltspunkte. Jüngere Ergebnisse deuten aber darauf hin, dass umfragebasierte Methoden für die Beantwortung dieser Frage geeignet sein könnten (zum Beispiel Müller and Köberl, 2008).

2.2.3 Sonstige Umsetzungsprobleme

Der Kern der Schuldenbremseregeln besteht darin, den Staatshaushalt langfristig im Gleichgewicht zu halten und dennoch auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können. Die Bestimmung des tatsächlichen Konjunkturverlaufes gelingt bis anhin nur in einer Vergangenheitsbetrachtung. Die folgende Abbildung (aus Proano, 2010) vermag einige der Probleme zu verdeutlichen.

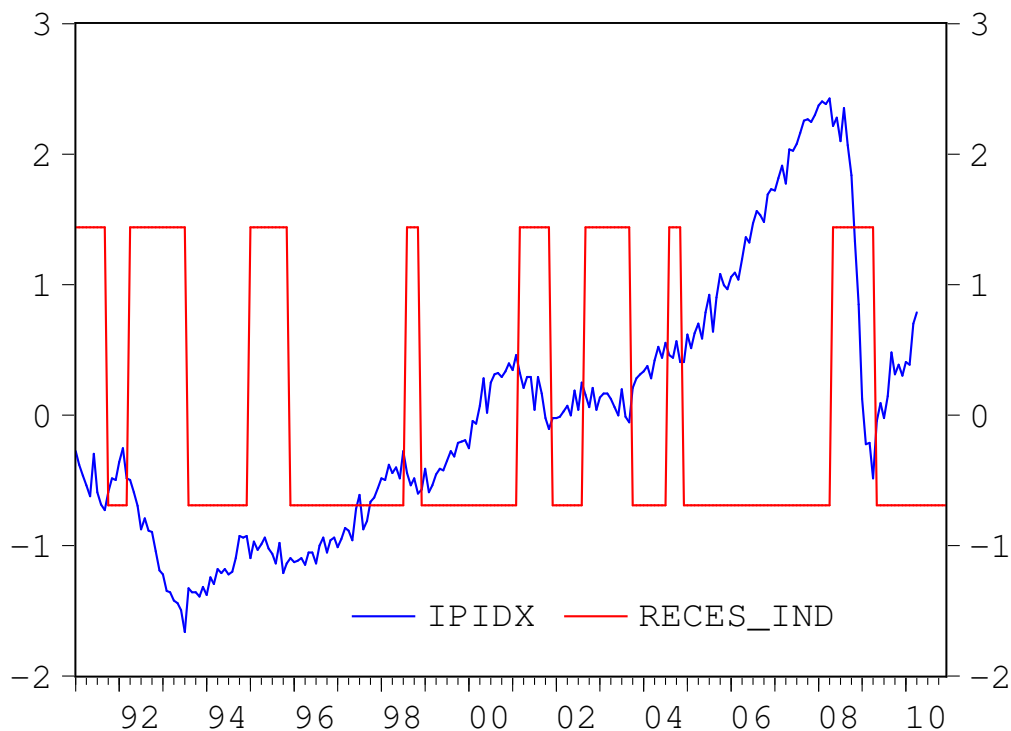


Abbildung 1: Industrieproduktion (blau) und Rezessionen (rote Linie erreicht den Wert 1.5) in Deutschland 1991–2010:6

Rezessionen in Deutschland treten unregelmässig auf, verlaufen unterschiedlich lange und variieren in ihrer Schwere. Konjunkturphasen korrespondieren zudem nicht zwingend mit dem Fiskaljahr. Allen diesen Problemen soll ein verbindliches statistisches Verfahren gerecht werden. Das ist nach gegenwärtigem Wissensstand nicht möglich, was für sich genommen aber nicht gleich bedeutend mit der Unmöglichkeit einer Implementierung der Schuldenbremse ist. Wie das Beispiel der Schweiz zeigt, liegt es am Umsetzungswillen aller Beteiligten, das heisst vor allem auch am Willen derer, die aus politischen Gründen temporäre Abweichungen von der Schuldenbremse wünschen.

Die Wahl des “richtigen” Verfahrens aus einer Menge verschiedener unzulänglicher dürfte

somit insgesamt weniger Bedeutung haben, als die Frage, ob das grundsätzliche Ziel auf breite und dauerhafte Zustimmung stösst.

2.3 Disaggregierte Anwendung und aggregierte Wirkung

Die gleichzeitige Anwendung der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene kennt keine Entsprechung. In den vorangegangenen Anhörungen ist dieser Besonderheit ebenfalls kaum besondere Beachtung geschenkt worden. Bisher standen die Probleme des Abbaus der strukturellen Defizite im Vordergrund, welches je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausfällt. Angenommen, dass alle strukturellen Defizite beseitigt seien, zeigt sich ein anderes, ebenfalls strukturelles Problem. In dem Augenblick werden die Defizite, respektive Überschüsse der Einzelhaushalte nur noch durch den Konjunkturfaktor bestimmt werden.

Je nach dem, wie die einzelstaatlichen Konjunkturverläufe tatsächlich sind, wird es dadurch zu völlig unterschiedlichen Überschuss- bzw. Defizitsituationen kommen, oder die Budgets bewegen sich gleichgerichtet. Das Ziel einer wirksamen fiskalischen Glättung des Konjunkturverlaufes dürfte durch die gemeinsamen Anstrengungen leichter zu erreichen sein, doch birgt dieses Szenario gewisse Risiken.

Eingedenk der schlechten Prognostizierbarkeit von Konjunkturverläufen vor allem an den Wendepunkten zur Rezession, dürfte das Festhalten an den vorab festgelegten Budgets zu einer Verschärfung statt zu einer Milderung der Konjunkturschwankungen führen. Dies wäre für ein einzelnes Bundesland weniger problematisch, wenn es als einziges in eine solche Situation geraten würde, während alle anderen sowie der Bund unabhängig davon ihre Budgets bestimmen würden. Harmonisierten die Bundesländer und der Bund ihre Budgets jedoch, so würden die tatsächlichen Konjunkturschwankungen tendenziell massiv verstärkt statt gemildert.

Derzeit dürfte das vom RWI ausgearbeitete Verfahren umgesetzt werden. Dieser Vorschlag erzwingt eine gleichgerichtete konjunkturelle Gewichtung aller Länderhaushalte mit dem Bundesstaat. Für diesen Gleichklang führt das RWI zwei wichtige Gründe ins Feld. Einerseits gibt es zu wenig Informationen anhand derer länderspezifische Konjunkturfaktoren bestimmt werden könnten, und andererseits lässt sich auf der Basis eines gemeinsamen Konjunkturfaktors die Einhaltung der Maastricht-Kriterien einfacher bewerkstelligen.

Aufgrund des genannten Risikos der (systematisch) prozyklischen Fiskalpolitik und der bereits erwähnten rechtlichen Probleme erscheint es dringend geboten, die Verwendung länderspezifischer Konjunkturfaktoren ernsthaft zu prüfen.

2.4 Kurzantworten auf ausgewählte Einzelfragen des Teils B

- **Erfordernis “Schnelle Umsetzung” der Schuldenbremse:** Die Schuldenbremse dürfte vor allem dann eine Chance auf Realisierung erhalten, wenn sie auf breite Zustimmung stösst. Diese Zustimmung einzuwerben kann auch zeitaufwändig sein. Ein raschestmöglicher Gesetzgebungsprozess dürfte dagegen tendenziell kontraproduktiv wirken.
- **Angemessene Finanzausstattung der Kommunen:** Die Sicherung der kommunalen Finanzen sollte durch eine grössere Autonomie auf der Einnahmeseite hergestellt werden. Es böten sich hierzu Hebesätze auf Einkommens- und Gewinnsteuern an. Gegebenenfalls sollten die Bundesländer entsprechende Initiativen im Bundesrat ergreifen.
- **Investitionen und Schuldenbremse:** Auch unter den Bedingungen der Schuldenbremse sind Infrastrukturinvestitionen möglich, indem die Einnahmen (Steuersätze) entsprechend angepasst werden. Gegenüber dem status quo dürfte es aber tendenziell zu geringeren staatlichen Investitionen kommen und die Anreize zu impliziter Verschul-

dung zunehmen.

- **Krise 2008–2009:** Die Krise war eine ungewöhnlich tiefe Rezession. Insofern Rezessionen üblich sind, kann auch nicht von einer aussergewöhnlichen Notsituation gesprochen werden. Jede Rezession hat ihre spezifischen Ursachen und Mechanismen, die Definition der Konjunktur beruht aber auf ihrer Erscheinung, nicht auf ihren Gründen. Die Zeichen einer Rezession sind immer einheitlich: Rücklauf der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, was für viele Haushalte – ob privat oder staatlich – eine Notsituation darstellen dürfte.
- **Griechenland:** Der Staatsbankrott Griechenlands wurde durch die EU-Länder abgewendet. Andernfalls hätte mit einer weiteren Verschärfung bzw. dem Wiederaufflammen der Krise gerechnet werden können, was gemäss Schuldenbremse höhere Defizite gerechtfertigt hätte.
- **Institutionen zur Bestimmung der Konjunkturfaktoren:** Die Bestimmung der Konjunkturfaktoren sollte einer anerkannten wissenschaftlichen Institution mit einschlägigen Erfahrungen überlassen werden. Dazu böte sich etwa der Sachverständigenrat an. Die Ermittlung der Konjunkturfaktoren könnte aber auch im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag der Bundesregierung erfolgen. Wenn das Verfahren vollständig, nachvollziehbar beschrieben wird, könnte es alternativ durch die Finanzministerien des Bundes und der Länder erfolgen.
- **Der Einfluss temporärer Abweichungen von der Normallage auf die Normallage:** Die Klasse der technischen Filter tendiert in der Regel dazu, jüngere Daten als Veränderung der Normallage auszuweisen. Der Produktionsfunktionsansatz ist in dieser Hinsicht etwas robuster, doch werden auch hier auf langjährige Durchschnitte abgestellt, die sich definitionsgemäss aufgrund neuer Informationen ändern.

Literatur

- Bauer, T. K., Gebhardt, H., Groneck, M., Kambeck, R., Matz, F., Schmidt, C. M., Schmidt, T. and Siemers, L.-H. (2010). *Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte*, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Müller, C. (2004). Anmerkungen zur Schuldenbremse, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* **73**(3): 491 – 501.
- Müller, C. (2007). *Aspekte einer Schuldenbegrenzung nach helvetischem Vorbild*, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Berlin.
- Müller, C. and Köberl, E. (2008). Business cycle measurement with semantic filtering: A micro data approach, *Working Paper 212*, KOF Swiss Economic Institute at the Swiss Federal Institute of Technology Zürich.
- Proano, C. (2010). Recession Forecasting with Dynamic Probit Models under Real Time Conditions, *IMK Working Paper*, IMK at the Hans Boeckler Foundation, Macroeconomic Policy Institute.

Frankfurt am Main, 12. Oktober 2010

Stellungnahme zur**Anhörung zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksachen 18/2732 und 18/2898**

gegenüber dem Haupt- und Haushaltsausschuss des Hessischen Landtages
(Schriftliche Anhörung bis zum 18. Oktober 2010)

Die im Sommer 2009 beschlossene Verankerung einer Schuldenbremse für den Bund und die Länder im Grundgesetz war ein wichtiger Schritt zur Sicherung tragfähiger Staatsfinanzen in Deutschland. Nachdem die Staatsverschuldung in den letzten Jahrzehnten in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nahezu kontinuierlich gestiegen war und seit dem Jahr 2002 der Referenzwert des Maastricht-Vertrags von 60 % anhaltend und zunehmend deutlich überschritten wurde, kam es auch vor dem Hintergrund des eindringlichen Appells des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2004 nach zweijährigen Beratungen einer Reformkommission zu einer deutlichen Härtung der nationalen Schuldengrenzen. In Art. 109 III GG wird der Grundsatz eines (strukturell) ausgeglichenen Haushalts für den Bund und die einzelnen Länder festgeschrieben. Während der Bund im Sinne der Regel jährlich noch einen strukturellen Verschuldungsspielraum von 0,35 % des BIP als Obergrenze in Anspruch nehmen darf, wird eine solche Kreditaufnahmemöglichkeit für die Länder explizit ausgeschlossen.

Aus der demographischen Entwicklung in Deutschland ergeben sich beträchtliche zusätzliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte, weil die Zahl der wirtschaftlich aktiven Steuer- und Beitragszahler in Relation zu den weniger aktiven Älteren stark sinken wird. Auch nach den Reformen der letzten beiden Jahrzehnte ist mit erheblich steigenden Alterssicherungslasten zu rechnen. Die westdeutschen Länderhaushalte werden insbesondere im Zusammenhang mit einer Einstellungswelle bis in die Siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts zusätzlich besonders beansprucht werden. Eine enge Begrenzung der Haushaltsbelastungen durch den Schuldenstand ist daher vordringlich. Zudem hat sich in der Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 nachdrücklich der Wert solider Staatsfinanzen gezeigt. Die Reform der Verschuldungsgrenzen in Deutschland hat in der Europäischen Union breite Beachtung gefunden und gilt als mögliche Vorlage für die Reform nationaler Haushaltsregeln auch in anderen Staaten. Nicht zuletzt um den langfristigen Erfolg der europäischen Gemeinschaftswährung abzusichern, sind wirksame Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung unerlässlich. Auch daher erscheint es besonders bedeutsam, die deutsche Schuldenbremse zu einem nachhaltigen Erfolg zu führen. Da die Län-

der in der Vergangenheit regelmäßig in beträchtlichem Umfang zum gesamtstaatlichen Haushaltsdefizit beigetragen haben, ist auch ihre konsequente Einbeziehung geboten.

Grundsätzlich lassen die Regelungen im Grundgesetz den Ländern einige Entscheidungsspielräume bei der Umsetzung der Schuldenbremse. Eine Verankerung der wichtigsten Punkte in der Landesverfassung scheint dafür der richtige Weg zu sein. Mit der Bezugnahme im Grundgesetz auf Rechtsakte auf der Grundlage des Art. 104 des bisherigen EU-Vertrags wird allerdings eine übergreifende enge Anknüpfung an die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts deutlich. Damit wird insbesondere auch den einzelnen Ländern vorgegeben, dass die Kreditgrenze – anders als die vorherige Regelung – nicht nur bei der Aufstellung, sondern auch im Vollzug einzuhalten ist. Wie beim Bund wäre zur Überwachung ein Kontrollkonto mit einem – möglichst in der Verfassung – zu definierenden Toleranzrahmen einzurichten, auf dem Abweichungen zwischen der jeweils zulässigen und der tatsächlichen Kreditaufnahme in jedem Haushaltsjahr zu erfassen sind. Außerdem sind entsprechend den europäischen Vorgaben auch Sondervermögen und sonstige Ausgliederungen aus den Landeshaushalten, soweit sie – wie etwa Hochschulen, Straßenbau- oder Statistikbetriebe – dem Staatssektor zuzurechnen sind, in die Verschuldungsgrenze einzubeziehen. Ebenso wie im europäischen Regelwerk und wie bereits für den Bund vorgegeben müssten finanzielle Transaktionen, die als wertgleicher Austausch von Positionen im Finanzvermögen freilich recht restriktiv definiert sind, aus der Kreditbegrenzung ausgeklammert werden. Damit wären Einnahmen aus der Verwertung von Forderungen etwa aus Darlehen und von Beteiligungen an Unternehmen – anders als z.B. Immobilienverkäufe – nicht länger geeignet, einen Beitrag zur Einhaltung der Schuldengrenze zu leisten. Andererseits könnten dann aber zum Erwerb von Finanzvermögen ohne Verletzung der Schuldenbremse zusätzliche Kredite aufgenommen werden. Zu berücksichtigen bleibt dabei allerdings, dass ein Erlass von Forderungen im Sinne der europäischen Vorgaben ebenso als Vermögenstransfer defizitwirksam zu verbuchen und damit auf die Ausschöpfung des zulässigen Verschuldungsspielraums anzurechnen ist wie grundsätzlich Kapitalzuführungen an Unternehmen, sofern diese keine marktgerechte Verzinsung etwa in Form von Gewinnausschüttungen in Aussicht stellen können. Schließlich ist mit der Anknüpfung an die europäischen Regelungen auch die Frage der Behandlung von öffentlich-privaten Partnerschaften prinzipiell beantwortet. So zählen Baumaßnahmen im Rahmen solcher Vereinbarungen bereits dann als defizit- und damit auch schuldenstandswirksame staatliche Investitionen, wenn der Staat das Baurisiko zum überwiegenden Teil trägt oder den privaten Vertragspartner weitgehend von Risiken bezüglich Verfügbarkeit von und Nachfrage nach Leistungen aus dem Projekt freistellt. Bei strittigen Fragen steht auf europäischer Ebene der Statistikbehörde Eurostat letztlich die Entscheidung über die Verbuchungsweise zu. Diese wäre entsprechend auf die Erfassung einzelner Transaktionen im Rahmen der nationalen Haushaltsregeln zu übertragen.

Hervorzuheben ist die in Art. 109 III GG zugestandene Möglichkeit zur Einführung einer Konjunkturbereinigung für Länderhaushalte. Um eine erratische Finanzpolitik angesichts zyklischer Schwankungen der Steuereinnahmen zu vermeiden, sollte das Kreditaufnahmeverbot auf um Konjunkturreffekte bereinigte („strukturelle“) Defizite bezogen werden.

Angesichts der weitgehenden Nivellierung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ist die auf Landesebene praktisch ausschließlich am Steueraufkommen anknüpfende Konjunkturbereinigung auf die bundesweite Wirtschaftslage zu beziehen. Eine spezielle Landeskonjunktur ist daher letztlich nahezu bedeutungslos. Während sich die Formulierung im Entwurf für den neuen Art. 141 II der hessischen Verfassung an die Regelungen im Grundgesetz anlehnt, wird in der allgemeinen Begründung eine engere Eingrenzung angedeutet („wenn die konjunkturelle Entwicklung von ihrem normalen Auf und Ab deutlich abweicht, kommt eine Kreditaufnahme in Betracht.“). Die gängigen Konjunkturbereinigungsverfahren verwenden keine Differenzierung zwischen gewöhnlichen (kleineren) und außerordentlichen Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit. Sollte das Land Hessen eine solche engere Beschränkung konjunkturbedingt zulässiger Verschuldung wünschen, sollte das auch im Verfassungstext deutlich gemacht werden. Hier wäre allerdings dann ein sehr deutlicher Sicherheitsabstand zur Kreditobergrenze einzuplanen, wenn konjunkturbedingte Defizitschwankungen nicht regelmäßig durch kompensierende Finanzpolitik ausgeglichen werden sollen. Wird eine solche striktere Regelung hingegen nicht angestrebt, sollte der zitierte Satz aus der Begründung modifiziert werden.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Abschätzung konjunktureller Effekte auf den Landeshaushalt im Zeitablauf größeren Revisionen unterliegen kann. So ist das trendmäßige oder tatsächliche Wachstum und Niveau des Produktionspotenzials wie auch das Normalniveau des Aufkommens der besonders volatilen gewinnabhängigen Steuern erst einige Jahre nach Abschluss eines Haushaltsjahres hinreichend verlässlich zu beziffern. Die damit häufig im Zeitablauf verbundenen Schwankungen beim ausgewiesenen strukturellen Defizit für ein Haushaltsjahr müssen dann letztlich hingenommen werden. Verzichtet man auf solche Revisionen, besteht die Gefahr einer Verfestigung struktureller Defizite, die zum Beispiel daraus resultieren kann, dass vor dem Hintergrund zu optimistischer Potenzialschätzungen Defizite irrtümlich als konjunkturbedingt klassifiziert wurden.¹ Um bei Revisionen des Strukturdefizits nicht Gefahr zu laufen, kurzfristig umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen beschließen zu müssen, um nicht gegen die verfassungsmäßige Verschuldungsgrenze zu verstoßen, wäre grundsätzlich ein ausreichend bemessener Sicherheitsabstand gegenüber dieser Obergrenze zu gewährleisten.² Eine solche Regelung könnte in einem Ausführungsgesetz zur neuen Schuldengrenze verankert werden. Die gemeinsame Beratung eines Ausführungsgesetzes mit der Verfassungsreform dürfte Konflikte zwischen der angestrebten Regelungsintention der Verfassung und späteren, vor dem Hintergrund der jeweils aktuellen Haushaltslage gestalteten Ausführungsbestimmungen begrenzen helfen. Ein Sicherheitsabstand zur Verfassungsgrenze würde zugleich gewährleisten, dass die bisher aufgelaufenen Schulden ein Stück weit

¹ Den Verfassungsvorgaben für die Konjunkturbereinigung könnte dann nur entsprochen werden, wenn die als konjunkturbedingt klassifizierten Defizite auf einem separaten Konto verbucht und bei einer nachhaltigen und damit strukturellen Verschuldung auf diesem Konto Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet würden, mit denen nicht nur das irrtümlich tolerierte strukturelle Defizit, sondern auch der zusätzliche Schuldenstand in angemessener Zeit abgetragen werden müssten.

² Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82 f., sowie J. Kremer und D. Stegarescu (2009), Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., S. 630 ff.

zurückgeführt und damit längerfristig verstärkt Handlungsspielräume zurückgewonnen würden. Für die Finanzmärkte stellt eine solche allmähliche Rückführung von Länderschulden kein gravierendes Problem dar, da ein Ausweichen auf andere – risikogerecht verzinst – Anlagemöglichkeiten besteht.

Für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der neuen Verschuldungsgrenze im Jahr 2020 scheint eine klare Vorschrift zum Abbau des bestehenden Defizits erforderlich, um ein in der Vergangenheit regelmäßig beobachtetes Hinauszögern einer notwendigen Konsolidierung zu vermeiden. Eine Stufenregelung wie im Ausführungsgesetz des Bundes zu Art. 115 GG oder der schleswig-holsteinischen Landesverfassung scheint dafür besonders geeignet. Allerdings ist eine klare Definition des Ausgangswerts in diesem Zusammenhang unerlässlich. Eine Bezugnahme auf das (strukturelle) Ist-Defizit 2010 scheint dabei sachgerecht.

Eine nicht mit konkreten Tilgungspflichten verbundene Kreditermächtigungsoption für bundesstaatlich veranlasste Haushaltsbelastungen, auch wenn diese auf eine Übergangszeit beschränkt werden sollte, würde gegen die angestrebte strikte Begrenzung der Landesverschuldung und die Regelungen des Art. 109 GG verstoßen. Alles in allem schränkt eine strikte Schuldenbremse den finanzpolitischen Handlungsspielraum eines Landes nicht grundlegend ein. Für als notwendig eingestufte Aufgaben und Ausgaben muss letztlich eine angemessene laufende Finanzierung gefunden werden. Die Schuldenbremse macht somit keine Vorgaben zum Umfang oder zur Struktur staatlicher Ausgaben. Sie fordert lediglich, dass diese in Einklang mit den ebenfalls durch die Finanzpolitik festzulegenden Einnahmen stehen. Es soll der Weg verstellt werden, Belastungen auf künftige Generationen zu verschieben.

Insgesamt ist die zusätzliche Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung ein wichtiger Schritt, um den Erfolg der Neuregelung zu sichern. Dabei gilt es insbesondere, der Versuchung zu widerstehen, in die Ausführungsbestimmungen Schlupflöcher einzubauen, um der anstehenden schwierigen Konsolidierungsaufgabe ausweichen zu können. Schnelle und konsequente Maßnahmen zum Abbau der hohen strukturellen Defizite in den meisten Landeshaushalten sind zur Erhaltung nachhaltiger Staatsfinanzen entscheidend. Besonders wichtig erscheint es darüber hinaus, die verfassungsmäßigen Obergrenzen normalerweise nicht voll auszuschöpfen, sondern einen deutlichen Sicherheitsabstand einzuhalten, der es möglich macht, negative Überraschungen hinsichtlich der erst ex post sicher zu bestimmenden tatsächlichen strukturellen Entwicklung wie auch im Haushaltsvollzug hinzunehmen, ohne spätestens im nächsten Haushalt eine volle Kompensation erwirtschaften zu müssen. Um das inzwischen deutlich aufgehellte gesamtwirtschaftliche Umfeld für eine rasche Konsolidierung zu nutzen, scheint eine strikte Bindung des Haushaltsgesetzgebers in der Übergangszeit erwägenswert. Anderenfalls droht eine Wiederholung des finanzpolitischen Kardinalfehlers der letzten Jahrzehnte, nämlich in besseren Zeiten die Konsolidierung zu verschieben und letztlich das Ziel der nachhaltigen Schuldenbegrenzung immer wieder zu verfehlen.



Hessen-Caritas

Hessen-Caritas * Friedrichstraße 24 * 65185 Wiesbaden

Vorstand

Dr. Hejo Manderscheid

18.10.2010

Stellungnahme der Hessen-Caritas

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), Drs. 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, Drs. 18/2898.

1. Zustimmung zu einer Begrenzung der Staatsverschuldung

Eine ständig steigende Staatsverschuldung ist nicht unproblematisch. Allerdings gibt es kein objektives Maß, ab wann eine Schuldenquote volkswirtschaftlich nicht mehr verantwortbar ist. So liegt die Schuldenquote vieler Länder deutlich über der der Bundesrepublik und des Landes Hessen. Dennoch steht für die Hessen-Caritas außer Frage, dass Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte wieder in ein verantwortbares Verhältnis gesetzt werden müssen und die öffentliche Verschuldung nicht weiter ansteigen sollte.

2. Keine Haushaltssanierung auf dem Rücken sozial Benachteiligter

Die Hessen-Caritas befürchtet, dass die Haushaltskonsolidierung auf dem Rücken sozial Benachteiligter betrieben wird. Beispiele für solch eine Vorgehensweise gibt es genug:

Vorstand:

Dr. Hejo Manderscheid

Geschäftsstelle:

Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden
Fon: 06 11 / 174 – 208
Fax: 06 11 / 174 – 140
lisa.uphoff@hessen-caritas.de



Hessen-Caritas

sie reichen von der sogenannten „Operation Sichere Zukunft“ bis zum aktuellen Sparpaket der Bundesregierung. Wir erleben die Auswirkungen der bisherigen Konsolidierungspolitik bei den Benachteiligten in unserer täglichen Praxis. Die Lebenslage vieler Menschen, die in unseren Diensten beraten werden, ist prekär und hat sich zum Teil verschlechtert.

Die bisherigen vorliegenden Überlegungen der Landesregierung, wie die Schuldenbremse umgesetzt werden soll, lassen die Befürchtung zu, dass die Konsolidierung des Haushaltes die sozial Benachteiligten hart treffen wird.

2.1. Die Landesregierung will zu beträchtlichen Einnahmesteigerungen kommen. So sollen die realen jährlichen Einnahmeerhöhungen von 0,5 % zwischen 2000 und 2010 auf jährlich 2,9 % in den Jahren 2011 bis 2020 erhöht werden! (Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, September 2010, S 13) Dies soll vor allem durch Wirtschaftswachstum erreicht werden. Was wird aber geschehen, wenn diese sehr optimistischen Erwartungen nicht eintreffen werden? Will die Landesregierung dann noch stärker als geplant auf die Bremse treten?

2.2. Die Landesregierung will das Ausgabenwachstum deutlich reduzieren, von jährlich 1,8 % zwischen 2000 und 2010 auf jährlich 1,1 % zwischen 2011 und 2020. (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O., S 13) Eicker-Wolf/Truger haben in ihrer Studie mit vergleichbaren Zahlen dargelegt, dass solch eine Reduzierung im Haushalt 2008 bei einem Haushaltsvolumen von ca. 21 Mrd. Euro zu einer Kürzung von ca. 1,7 Mrd. Euro geführt hätte. (vgl. IMK Studies 6/2009, S 29) Das Kürzungsvolumen bei der Operation sichere Zukunft betrug hingegen lediglich ca. 1 Mrd. Euro und traf damals die soziale Infrastruktur sehr hart. Bisher ist nicht erkennbar, wo und wie die Landesregierung diese Einsparungen erzielen will.

2.3. Die Landesregierung will staatliche Aufgaben und Leistungstatbestände auf den Prüfstand stellen. Sie will Standards überprüfen und die Effizienz erhöhen. Auch hier ist nicht erkennbar, was dies konkret bedeuten wird.

2.4. Die Landesregierung hat bereits im Haushaltsentwurf 2011 den Kommunen 360 Mill. Euro im Kommunalen Finanzausgleich gestrichen. Es besteht die Gefahr, dass das Land eine Konsolidierung zu Lasten der Kommunen durchführt. Bereits jetzt stehen viele Kommunen haushaltspolitisch „mit dem Rücken zur Wand“ und die Bürger bekommen dies zunehmend zu spü-



Hessen-Caritas

ren. Gebührenerhöhungen und Leistungseinschränkungen treffen besonders die Benachteiligten.

3. Der Sozialstaat ist nicht die Ursache des Schuldenanstiegs

Die Ursache des Schuldenanstiegs liegt zum einen in der Wirtschafts- und Finanzkrise, die die Schuldenquote in allen Industrieländern sprunghaft anstiegen ließ. Sie liegt zum anderen vor allem in der Entwicklung der Einnahmenseite. Die steuerpolitischen Beschlüsse auf Bundesebene seit 1998 haben dazu geführt, dass dem Land Hessen in 2010 rund 2 Milliarden Euro an Steuerausfällen entstehen. Dies bedeutet, dass insbesondere die Einnahmenseite bei der Haushaltskonsolidierung in den Blick genommen werden muss. Dies zeigt aber auch, dass durch bundespolitische Entscheidungen der Landeshaushalt entscheidend beeinflusst wird.

Hingegen ist der Sozialstaat, das Ausmaß der sozialen Sicherung und der sozialen Infrastruktur, nicht für den Schuldenanstieg verantwortlich. Der Sozialhaushalt (ca. 466 Mill. Euro) macht nur einen kleinen Teil des Gesamthaushaltes des Landes Hessen aus (ca. 2,2 %). Die Sozialquote in der Bundesrepublik ist in den letzten 30 Jahren auf einem annähernd gleichen Niveau geblieben. Das Land Hessen hat auf der Ausgabenseite nicht über seine Verhältnisse gelebt.

4. Der Sozialstaat ist kein „zu ‚verschlankendes‘ Anhängsel der Marktwirtschaft“

Es ist kirchliche Auffassung, dass der Staat dem Gemeinwohl zu dienen hat. In der Debatte um eine Schuldenbremse sind daher einige grundlegende Aussagen in Erinnerung zu rufen.

Die Haushaltskonsolidierung hat sich daran zu orientieren, dass „die Einrichtungen des Sozialstaates, die soziale Sicherung und das öffentliche Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen sich zu einem konstitutiven Element der westlichen Gesellschaftsordnung entwickelt (haben). Ihnen wird ein eigenständiger moralischer Wert zugesprochen, da sie das solidarische Eintreten für sozial gerechte Teilhabe aller an den Lebensmöglichkeiten verkörpern. Der Sozialstaat darf deshalb nicht als ein nachgeordnetes und je nach Zweckmäßigkeit beliebig zu ‚verschlankendes‘ Anhängsel der Marktwirtschaft betrachtet werden.“ (Ziff 133 des Sozialwortes der Kirchen von 1997) Das Sozialwort spricht auch von „der Pflicht der Starken, sich der Rechte der Schwachen anzunehmen.“ (Ziff. 135) Mit diesen Aussagen sind Leitplanken für eine Debatte um Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse gesetzt. Konsolidierungspolitik darf die „Rechte der Schwachen“ und den Sozialstaat nicht beschädigen.



Hessen-Caritas

Diese kirchliche Position findet ihre Entsprechung auch in den Zielen, die das Grundgesetz und die hessische Verfassung dem Staat vorgeben. Die Würde des Menschen zu sichern (Art. 1 GG), ein demokratischer Rechts- und Sozialstaat (Art. 20 und 28 GG) zu sein, die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu verwirklichen (Art. 27 – 47 HV), die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten (Art. 26a HV) sind Staatsziele, die das Land Hessen zu erfüllen hat. Im Vordergrund staatlichen Handelns muss diese Zielerreichung stehen. Haushaltspolitik hat dieser Zielerreichung zu dienen.

5. Die Hessen-Caritas fordert einen handlungs- und leistungsfähigen Staat

Die Hessen-Caritas hat ein Interesse an der Sicherung einer bedarfsdeckenden sozialen Infrastruktur, an Planungssicherheit und an einer sozialen Entwicklung, die die zunehmende soziale Spaltung in Arm und Reich nicht weiter verschärft, sondern abbaut. Eine Schuldenbremse darf nicht dazu führen, dass der Staat das Gemeinwohl vernachlässigt, die Ziele und Aufgaben des Grundgesetzes und der Hessischen Verfassung unzureichend erfüllt und nicht mehr flexibel auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen und Krisen reagieren kann. Dies wäre ökologisch und sozial unverantwortlich. Es wäre auch unverantwortlich gegenüber der jungen Generation, die einen Anspruch auf eine intakte Sozial- und Bildungsinfrastruktur hat.

Ein handlungs- und leistungsfähiger Staat muss über ausreichende Einnahmen verfügen. Nach Auffassung der Hessen-Caritas wird die Landesregierung der notwendigen Diskussion um Steuergerechtigkeit und Steuererhöhungen nicht ausweichen können. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wird alleine über Wirtschaftswachstum und Ausgaben-, Leistungs- und Standardkürzungen kaum erreichbar sein.

6. Keine Schuldenbremse zum jetzigen Zeitpunkt

Das Thema Schuldenbremse ist ein komplexes Thema, das vor allem in seinen Konsequenzen bisher zu wenig öffentlich diskutiert wurde. Der enge Zeitrahmen bis zur Volksabstimmung im März 2011 wird solch eine Diskussion kaum ermöglichen. Das Anliegen von CDU und FDP sich mit dem Volksentscheid eine Legitimationsgrundlage für eine strikte Haushaltskonsolidierung zu verschaffen, wird wahrscheinlich nicht weit tragen, wenn nicht auch die Umsetzung eine breite gesellschaftliche Akzeptanz findet. Eine Vermengung dieser komplexen landespolitischen Materie mit der Kommunalwahl am 27.3.2011 wird beiden Anlässen nicht gerecht.



Hessen-Caritas

Deshalb empfiehlt die Hessen-Caritas auf die Verankerung einer Schuldenbremse in der hessischen Verfassung aktuell zu verzichten. Es besteht u. E. derzeit kein Handlungsdruck. Auch ohne Verankerung einer Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung kann sich die Landesregierung auf eine nachhaltige, dem Gemeinwohl dienende Haushaltspolitik verpflichten.

Dr. Hejo Manderscheid
Vorstandsvorsitzender
Diözesan-Caritasdirektor
in der Diözese Limburg

Dr. Markus Juch
Vorstandsmitglied
Diözesan-Caritasdirektor
in der Diözese Fulda

Thomas Domnick
Vorstandsmitglied
Diözesan-Caritasdirektor
in der Diözese Mainz



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

Stellungnahme
der Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU)
zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP für ein
Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen
(Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung
für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse),
Drs. 18 / 2732

Frankfurt am Main, 15. Oktober 2010

Die steigende Staatsverschuldung, hohe Haushaltsdefizite und wachsende Zinslasten verringern in dramatischer Weise die Gestaltungskraft von Bund, Ländern und Kommunen. Sie benachteiligen kommende Generationen, schwächen die Wirtschaftskraft unseres Landes und erschweren den sozialen Ausgleich. Die Verschuldungsspirale zu stoppen und umzukehren, ist zur Wahrung des Gemeinwohls geboten. Anderenfalls gibt das Land immer mehr für Zinsen aus und investiert weniger in Zukunftsprojekte.

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände begrüßt, dass die Mehrzahl der Fraktionen im hessischen Landtag eine Schuldenbremse in die hessische Landesverfassung aufnehmen will. Damit wird politisch bekräftigt, dass auch in Hessen die Konsolidierung des Landeshaushalts die oberste Priorität in der Landespolitik erhalten muss. Die VhU begrüßt das Vorhaben, darüber zeitnah eine Volksabstimmung am Tag der Kommunalwahl am 27. März 2011 durchzuführen.

Die VhU hofft, dass sich viele Fraktionen im Landtag auf einen Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung einigen werden. Die 1:1-Übernahme des Grundgesetextes ist ein sinnvoller Weg, um eine breite Zustimmung im Parlament und in der Bevölkerung zu erreichen. Deshalb unterstützt die VhU grundsätzlich den vorliegenden Gesetzentwurf von CDU und FDP. Diese Form der Verfassungsänderung ist auf jeden Fall besser als gar keine Übernahme der grundgesetzlichen Schuldenbremse.

Allerdings erkennt die VhU noch Verbesserungspotenzial. Die VhU hat den Mitgliedern des Landtags im Frühjahr den Vorschlag unterbreitet, in der hessischen Verfassung eine verbindliche Zielvorgabe zum Abbau des strukturellen Defizits des Landeshaushalts zu verankern. Dazu soll - ähnlich der Regelung für den Bundeshaushalt im Artikel-115-Gesetz - ein verbindlicher Zeitplan festgelegt werden. Der Zeitplan soll Obergrenzen für das pro Jahr zulässige strukturelle Defizit enthalten, die im laufenden Jahrzehnt linear auf Null verringert werden. Alternativ zu Zahlenangaben könnte die Vorschrift in die Verfassung aufgenommen werden, das strukturelle Defizit in gleichmäßigen Schritten bis 2020 auf Null zu reduzieren.

Die an sich schon mit der Schuldenbremse vorgenommene Selbstbindung der Legislative wird dadurch glaubwürdiger und verstärkt.

Falls sich der Landtag dagegen entscheiden sollte, eine Vorgabe zum schrittweisen kontinuierlichen Defizitabbau in die Verfassung aufzunehmen, sollte eine solche Vorgabe zumindest einfachgesetzlich beschlossen werden.

Um eine Lockerung der Schuldenbremse auszuschließen, fordert die VhU die hessische Landespolitik ferner auf, im Ausführungsgesetz zur Verfassungsänderung das Berechnungsverfahren der konjunkturell- und strukturell-bedingten Anteile am Defizit so festzulegen, dass die Schwankungen der konjunkturellen Defizite bzw. der geforderten konjunkturellen Überschüsse minimiert werden. Sonst besteht die Gefahr, dass strukturelle Defizite als konjunkturell umetikettiert und zugelassen werden.

Nach einer Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesfinanzministeriums gab es in Hessen in den konjunkturell normalen Jahren 2001 bis 2008 lediglich in drei Jahren (2003-2005) konjunkturell-bedingte Defizite zwischen 140 und 176 Mio. Euro. Hingegen entstanden in allen acht Jahren strukturelle Fehlbeträge, die mit 1,2 bis 2,3 Mrd. Euro zehnmal so hoch angegeben wurden.

Bei der Frage, wie die Konsolidierung erfolgen soll, ist für die VhU klar, dass nur ein Mix verschiedener Instrumente dauerhaft solide Finanzen gewährleisten kann. Angesichts der immens großen Aufgabe, vor der das Land Hessen nach jahrzehntelanger Verschuldungspolitik steht, ist an mehreren Hebeln gleichzeitig anzusetzen: Dazu gehören in dieser Reihenfolge (1.) Steigerungen der Effizienz der Erbringung öffentlicher Dienste, (2.) Kürzungen der Ausgaben und (3.) Steigerungen der Einnahmen.

Über den geeigneten Mix dieser Instrumente entscheiden Landesregierung und Hessischer Landtag. Dabei sind sie aufgerufen, die Wechselwirkungen auf das kurzfristige und das langfristige Wachstum, auf die Attraktivität des Produktions- und Innovationsstandorts Hessen sowie auf die Beschäftigung zu berücksichtigen. Konsolidierung darf nicht einseitig zu Lasten der Investitionen des Landes gehen. Zudem muss die Politik sicher stellen, dass die Konsolidierung sozial ausgewogen erfolgt. Die unvermeidbaren Belastungen sollten nach Maßgabe des Leistungsfähigkeitsprinzips möglichst auf alle Bevölkerungsgruppen verteilt werden.

Die VhU fordert, mit der Konsolidierung auf der Ausgabenseite zu beginnen und damit insbesondere die Personalausgaben sowie Effizienzsteigerungen in der Erbringung öffentlicher Aufgaben in den Blick zu nehmen. Erst als ultima ratio sollte über Einnahmesteigerungen durch Anhebungen von Steuersätzen nachgedacht werden - nach Einschätzung der VhU besteht dafür derzeit und bei anhaltendem Wirtschaftswachstum und Steuermehreinnahmen in den nächsten Jahren keine Notwendigkeit.



Arbeitsgemeinschaft der
Hessischen Handwerkskammern

arge · Postfach 29 60 · 65019 Wiesbaden

Vorsitzender des
Hauptausschusses I A 2.1.
im Hessischen Landtag
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Ihr Zeichen: I A 2.1
Ihre Nachricht vom: 22. September 2010
Unser Zeichen: II.1-Bru-Bs

Ansprechpartner: Markus Bruns
Telefon: 0611 136-104
Telefax: 0611 136-8104
E-Mail: markus.bruns@
hwk-wiesbaden.de

Datum: 15. Oktober 2010

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 – Drucksache 18/2898 – zu dem oben genannten Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Zusendung der oben genannten Gesetzentwürfe, zu der Sie eine schriftliche Anhörung durchführen. Von der Gelegenheit zur Stellungnahme möchten wir gerne Gebrauch machen.

Die Aufnahme einer Schuldenbremse als verbindliche Zielvorgabe in Artikel 141 der Hessischen Landesverfassung wird seitens der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern ausdrücklich begrüßt. Die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung ist unseres Erachtens erforderlich, um die Generationengerechtigkeit zu erhalten und die finanzielle Nachhaltigkeit des öffentlichen Sektors zu stärken, um zukünftigen Generationen nicht weiterhin übermäßige Lasten aufzubürden. Denn eine hohe Staatsverschuldung bremst das Wirtschaftswachstum und wird dazu führen, dass der künftige Wohlstand der Bevölkerung sinken wird, da die Zinslasten für die staatlichen Kredite zunehmen, während andererseits auch die Sozialausgaben verringert werden müssen. Letztlich führen somit nach unserer Einschätzung nur konsolidierte Staatsfinanzen zu ausreichenden Handlungs- und Gestaltungsspielräumen der Politik.

Der in Artikel 141 Absatz 1 des Gesetzentwurfs von CDU und FDP insoweit statuierte Grundsatz des Verbots der Nettokreditaufnahme wird positiv bewertet. Gleiches gilt für die nach Absatz 2 und Absatz 3 vorgesehenen Ausnahmen, anhand derer das Land Hessen auf diese Fälle flexibel reagieren und finanzielle Ausgleichsmaßnahmen treffen kann.

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT VON NEBENAN.

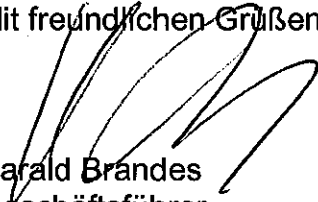
Seite 2 - Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern vom 15. Oktober 2010

Begrüßt wird auch die in diesem Zusammenhang bestehende Verpflichtung zur Tilgung solcher Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums. Durchaus kritisch zu sehen ist allerdings die in Absatz 4 des Gesetzentwurfes vorgesehene Verweisung von Detailfragen mittels eines Gesetzes. Hier besteht nach unserer Einschätzung das Risiko, dass ein verbindlicher Zeitplan zum Defizitabbau sowie mögliche Obergrenzen für ein strukturelles Defizit je nach parlamentarischer Mehrheit relativ leicht verändert werden könnten und der vorgesehene langfristige Defizitabbau zugunsten anderer Erwägungen in den Hintergrund tritt. Dies wäre bei einer verbindlichen Vorgabe von Obergrenzen in der hessischen Landesverfassung ausgeschlossen. Zumindest diese Aspekte sollten daher nach unserer Einschätzung nicht einfach gesetzlich geregelt werden.

Artikel 141 Absatz 1 des Änderungsantrages der SPD-Fraktion sieht vor, in die Verfassung aufzunehmen, für welche Zwecke die Haushaltsausgaben unter anderem erfolgen sollen. Eine solche Aufzählung ist nach unserem Dafürhalten abzulehnen, weil die vorgesehene Auflistung zum einen unvollständig wäre, des Weiteren nur deklaratorischen Charakter haben könnte, weil die Aufgaben des hessischen Staates bereits an anderer Stelle in der Verfassung als auch einfachgesetzlich aufgeführt sind und letztlich in die Finanzhoheit des Parlamentes eingegriffen würde.

Weiterhin sind aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern die Absätze 3 und 5 des Änderungsantrages der SPD-Fraktion zu streichen, da diese so viele Ausnahmetatbestände enthalten, dass der in Absatz 2 enthaltene Grundsatz, wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, ausgehebelt wird.

Mit freundlichen Grüßen



Harald Brandes
Geschäftsführer



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Rechtswissenschaftliche
Fakultät
Institut für Steuerrecht

WWU | Institut für Steuerrecht | Universitätsstraße 14-16 | 48143 Münster

Hessischer Landtag
Hauptausschuss I A 2.1

per E-Mail: A.Wiekhorst@ltg.hessen.de
LT-Drs. 18/2732 – Schriftliche Anhörung

Dr. Henning Tappe
Wissenschaftlicher Assistent

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster

Vermittlung Tel +49 (0)251 83-0
Sekretariat Tel +49 (0)251 83-22795
Fax +49 (0)251 83-28386
<http://steuerrecht.uni-muenster.de>

Durchwahl Tel +49 (0)251 83-22604
tappe@uni-muenster.de

Datum 18. Oktober 2010

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses

- › **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen) – LT-Drs. 18/2732 – Fragenkatalog**

Vorbemerkung

Aufgrund des doch erheblichen Umfangs des Fragenkatalogs gehe ich im Folgenden nur auf die rechtlichen Aspekte (2.) ein. Da sich die Fragen zudem in vielen Bereichen überschneiden, habe ich, soweit dies sinnvoll erschien, die Beantwortung einzelner Punkte zusammengefasst. Kurze Anmerkungen zum Änderungsantrag (LT-Drs. 18/2898) finden sich am Ende der Stellungnahme unter F.

Unabhängig von den Punkten des Fragenkatalogs sei vorab der Hinweis gestattet, dass in beiden Gesetzesvorschlägen zur Änderung der Landesverfassung (LT-Drs. 18/2732 und 18/2898) der bisher in Art. 141 S. 2 HessVerf enthaltene **Gesetzesvorbehalt** fehlt („[...] dürfen nur durch förmliches Gesetz erfolgen.“). Die Formulierung „Das Nähere bestimmt das Gesetz“ bezieht sich in erster Linie auf die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Regeln und gibt daher ohne Not das – für das parlamentarische Budgetrecht wesentliche – Entscheidungsmonopol des Landtags über Vorbelastungen künftiger Haushalte auf. Mit einer dem Art. 115 Abs. 1 GG entsprechenden Formulierung (etwa: „Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch förmliches Gesetz“) könnte die Haushaltshoheit des Landtags (vgl. den Fragenkatalog unter 2. C.) auch im Bereich „alternativer Finanzierungsformen“ gestärkt werden¹.

¹ Vgl. H. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, Berlin 2008, S. 264–267.

A. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse

1. Regelungsbedarf auf Landesebene – Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung

1. Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG n.F. sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen, insbesondere zur Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen, können die Länder (ebenso wie der Bund) jedoch vorsehen. Die „nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder“ regeln diese gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass **keine Einnahmen aus Krediten** zugelassen werden. Diese Vorschrift ist im Zusammenhang zu lesen mit der Übergangsvorschrift in Art. 143d GG. Hier heißt es in S. 3, dass die Länder im Zeitraum vom 1. 1. 2011 bis zum 31. 12. 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 abweichen dürfen. Gleichzeitig sind nach S. 4 der Vorschrift die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 – also Verbot der Einnahmen aus Krediten – erfüllt wird.

Hieraus folgt zweierlei: Zum einen gibt das Grundgesetz **ab dem Jahr 2020 verbindlich** eine strukturelle Nettoneuverschuldung von Null vor. Diese Vorgabe geht jeder landesrechtlichen – auch landesverfassungsrechtlichen – Regelung vor, so dass bei einer Nichtregelung in der Landesverfassung (oder auch im einfachen Landesrecht) diese Regelung des Grundgesetzes unmittelbar Anwendung findet. Die *unmittelbare Anwendung* der grundgesetzlichen Vorschriften stellt jedoch einen **Durchgriff auf die Verfassungsebene des Landes** dar, die gewissermaßen als Notmaßnahme dient, soweit die Länder ihrem Regelungsauftrag, der sich aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 und Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG ergibt, nicht nachkommen. Schon aus der langen Übergangsfrist in Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG lässt sich ableiten, dass die Länder nach Möglichkeit *eigene* Regelungen treffen sollen.

Ein **Regelungsbedarf** auf Landesebene entsteht insoweit weniger im Hinblick auf das *Verbot* struktureller Neuverschuldung, sondern vielmehr im Hinblick auf eine notwendige Regelung der *Ausnahmetatbestände*. Denn nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG *können* Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur vorsehen. Treffen sie keine entsprechenden Regelungen, so bleibt ihnen die Möglichkeit der konjunkturellen Verschuldung verwehrt.

2. Eine **Änderung der Verfassung** hat zunächst „optische“ Vorteile. Im Wege der Modernisierung der staatsschuldenrechtlichen Vorgaben der hessischen Landesverfassung wird vermieden, dass im Verfassungstext eine Regelung zurück bleibt, die veraltet ist, und die der durch das Grundgesetz vorgegebenen Rechtslage nicht mehr entspricht – sowie letztlich durch diese gebrochen wird, Art. 31 GG. Zum anderen ermöglicht nur eine Regelung in der Landesverfassung die **Überprüfung durch den hessischen Staatsgerichtshof**. Anderenfalls müsste die Einhaltung der Kreditgrenze, die sich dann ab 2020

unmittelbar aus dem Grundgesetz ergäbe, vor dem Bundesverfassungsgericht, etwa im Wege eines Bund-Länderstreits, durchgesetzt werden.

3. Ein wesentlicher Nachteil der Regelung im einfachen Haushaltsrecht, z.B. in der LHO, liegt darin, dass sich das jährliche Haushaltsgesetz, welches die Kreditgrenzen überschreitet, *nicht* an diesen einfach-rechtlichen Schuldengrenzen messen ließe. Denn die **Landeshaushaltsordnung** und das jährliche Haushaltsgesetz stehen gleichermaßen im Range einfachen Landesrechts. Im Kollisionsfall würde damit das spätere Haushaltsgesetz sowohl als *lex posterior* als auch als *lex specialis* einer nur in der LHO enthaltenen Schuldenregel vorgehen. Dies würde zwar nichts daran ändern, dass nach dem Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 GG) die unter Verstoß gegen diese Vorschrift vorgenommene strukturelle Kreditaufnahme verfassungswidrig wäre, d.h. gegen das Grundgesetz verstoßen würde. Jedoch hätte die Regelung im *Landeshaushaltsrecht* insoweit lediglich deklaratorische Wirkung und könnte als solche jederzeit überspielt werden. Folgen hat dies u.a. für den Rechtsschutz; eine **Überprüfung des Haushaltsgesetzes** durch den Staatsgerichtshof am Maßstab der Hessischen Verfassung wäre nicht möglich. Zum anderen wäre aber auch der Regelungsauftrag des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG nicht erfüllt, denn nach dieser Vorschrift haben die Länder die Ausgestaltung so zu treffen, dass keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Eine Regelung im einfachen Haushaltsgesetz könnte dieses – wie ausgeführt – nicht erreichen.

Das Erfordernis einer **Volksabstimmung** ergibt sich unabhängig davon, dass es sich im konkreten Fall um eine „Schuldenbremse“ handelt, daraus, dass Art. 123 Abs. 2 Hess Verf eine Beteiligung des Volkes durch Volksabstimmung für eine Verfassungsänderung vorschreibt („Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.“).

4. Eine Änderung der Landesverfassung ist letztlich nicht zwingend, aber dringend zu empfehlen: Die **Beibehaltung** der bisherigen Kreditgrenze, die auf einen außerordentlichen Bedarf abstellt, würde durch die grundgesetzlichen Regelungen gebrochen – dies erscheint einer Verfassung „unwürdig“. Der Rechtsweg zum Staatsgerichtshof wäre nicht eröffnet, so dass die Einhaltung des hessischen Staatsschuldenrechts nicht im Lande selbst überprüft und in der Folge gegebenenfalls korrigiert werden könnte.

Ein ganz wesentlicher Punkt scheint mir aber darin zu liegen, dass eine Aufnahme der **Ausnahmen**, die in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG zugelassen werden können, im Fall der Beibehaltung des *bisherigen* Verfassungstextes voraussichtlich am Vorrang der *insoweit* noch weiter geltenden alten Vorschrift scheitern würde. Durch Art. 31 GG überspielt würde nur derjenige Teil des bisherigen Art. 141 HessVerf, der eine strukturelle Nettoneuverschuldung erlaubt – die weiteren (einschränkenden) Voraussetzungen des Art. 141 blieben als Maßstab für das einfache Haushaltsrecht erhalten.

II. Inhaltliche Fragen: Regelungsgehalt, Verhältnis zu anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben und Auswirkungen auf Abstimmungsverhalten im Bundesrat

1. Der **Regelungsgehalt** des geplanten Art. 141 HessVerf (LT-Drs. 18/2732) deckt sich mit den – für das Land verbindlichen – Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG und schöpft die eröffneten Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen aus. Die Regelungsdichte erscheint ausreichend und – gegenüber der ausführlicheren Fassung des Art. 115 Abs. 2 GG auf Bundesebene – vorzugswürdig. Der zeitliche Geltungsbereich entspricht den Minimalanforderungen des Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG. **Redundanzen** oder **Widersprüche** der vorgeschlagenen Neuregelung sehe ich nicht. Allerdings sollte – wie eingangs bereits erwähnt – ein ausdrücklicher **Gesetzesvorbehalt** für die „Aufnahme“ von Krediten (entsprechend dem bisherigen Art. 141 S. 2 HessVerf bzw. dem Art. 115 Abs. 1 GG n.F.) ergänzt werden.

2. Muss (ab 2020) auf Einnahmen aus Krediten verzichtet werden, so erfordert dies eine erhebliche Anstrengung zur **Konsolidierung** der Landesfinanzen. Eine – mangels entsprechender Steuergesetzgebungskompetenzen auf Landesebene – erforderliche Ausgaben senkung kann sich negativ auf die genannten **Staatsziele** auswirken, wenn in diesen Bereichen eingespart werden muss. Dies ist aber keineswegs zwingend, da die Frage, in welchem Bereich und in welcher Höhe eingespart wird, eine logisch nachgelagerte Frage ist. Es ist auch zu berücksichtigen, dass sich eine ansteigende Schulden- und **Zinslast** ebenfalls in diesem Sinne negativ auf die genannten Staatsziele auswirken kann.

Letztlich kommt es aber im Hinblick auf die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen überhaupt nicht darauf an, ob eine Regelung in der hessischen Landesverfassung getroffen wird. Die erforderliche Konsolidierung (2011–2019) und das Verbot von Einnahmen aus Krediten (ab 2020) ergeben sich – auch für Hessen – bereits jetzt **unmittelbar aus der bundesverfassungsrechtlichen Regelung** in Art. 143d Abs. 1 S. 3 und 4 sowie Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG.

3. Ein „**Ausbremsen**“ der Staatsziele kann nicht durch den Verzicht auf oder eine abweichende Ausgestaltung der hessischen Schuldenbremse erreicht werden. In welchem Bereich notwendige Einsparungen oder haushaltsmäßige Umschichtungen vorgenommen werden sollen, ist durch den Haushaltsgesetzgeber – im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben – zu entscheiden.

4. Pflichten für das **Abstimmungsverhalten** im **Bundesrat** ergeben sich aus der Umsetzung der Schuldenbremse auf Ebene der Landesverfassung nicht. Man sollte davon ausgehen dürfen, dass sich das Abstimmungsverhalten bereits jetzt an den staatlichen Interessen des Landes orientiert. Ob diese im Einzelfall – durch welche Art Änderung an steuerlichen Regeln auch immer – gewahrt werden, ist eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit, die sich strikten juristischen Kriterien weitgehend entzieht.

III. Auswirkungen bei Regelung / Nichtregelung, Schritte zur Haushaltssanierung, Durchsetzbarkeit der Schuldenbremse

1. Ein Erfolg der **Klage Schleswig-Holsteins** im BVerfG-Verfahren 2 BvG 1/10 – der allerdings unwahrscheinlich ist² – würde dazu führen, dass Art. 109 Abs. 3 GG in seiner derzeitigen Fassung, die auch die Haushalte der Länder beschränkt, nicht bestehen bleiben könnte. Es ist aber keineswegs zwingend, dass hieraus eine Lockerung der Schuldenregeln folgt. Möglich erscheint auch – im Rahmen einer dann fälligen **Neuregelung** – die Beibehaltung des grundgesetzlichen Verbots einer strukturellen Nettoneuverschuldung, wenn zugleich den Ländern im Rahmen einer „echten“ Föderalismusreform **andere Einnahmeregale** verschafft werden, etwa durch die Einräumung substantieller Steuergesetzgebungskompetenzen oder durch die Einführung von „Hebesätzen“ auf bundesgesetzlich geregelte Steuern.

Würde auf Grund einer entsprechenden Entscheidung des BVerfG eine für die Länder verbindliche Schuldenregelung (die es in Form der Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht schon bisher in einer abgeschwächten Variante gab) als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ (Art. 79 III GG) wegfallen, so entfielen die grundgesetzliche Verpflichtung das Staatsschuldenrecht des Landes anzupassen und grundsätzlich auf Einnahmen aus Krediten zu verzichten. Eine **bereits angepasste Schuldenregel** in der hessischen Verfassung (wie in LT-Drs. 18/2732 vorgeschlagen) könnte auf dem gleichen Verfahrensweg (Art. 123 Abs. 2 HessVerf) wieder geändert werden; eine einfachgesetzliche Schuldenregel in der LHO ließe sich mit den entsprechenden Mehrheiten ebenfalls wieder modifizieren³. Einen Automatismus, etwa in der Form, dass die landes(verfassungs-)rechtliche Schuldenregel zusammen mit einer durch das BVerfG erzwungenen oder sonstigen Änderung des Grundgesetzes außer Kraft träte, gibt es allerdings nicht.

2. Die bisherige Rechtslage in Hessen, das seine Verfassung in Folge der Haushaltsrechtsreform 1967/69 nicht geändert hat, zeigt, dass – unabhängig vom Verfassungswortlaut – die **zwingenden Vorgaben** des Grundgesetzes dennoch einzuhalten sind. So ist der StGH davon ausgegangen, dass die verpflichtenden Vorgaben in Art. 109 Abs. 2 GG a. F. (sowie HGrG und StWG) die „Auslegung des Art. 141 Satz 1 HV dergestalt [beeinflussen], dass auch Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen außerordentlichen Bedarf begründen können“⁴. Soweit sich die neuen Inhalte im Wege der Auslegung in die „alte“ Verfassungsvorschrift „hineinlesen“ lassen, lässt sich der Verfassungstext halten.

² Vgl. dazu meine Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen, LT-Stellungnahme 14/2814, S. 2–5; H. Tappe, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin, JöFin 2009, S. 417 (428 ff.).

³ Man könnte in diesem Fall aber auch schlicht einen Haushalt verabschieden, der sich nicht an die einfachgesetzliche Schuldenregel (z.B. in der LHO) hält. Als gleichrangiges einfaches Landesrecht wäre das Haushaltsgesetz vorrangig anzuwenden (s.o.).

⁴ HessStGH, Urteil v. 12. 12. 2005, P.St. 1899, NVwZ-RR 2006, 657 (659).

Für die aktuellen Änderungen im Rahmen der Föderalismusreform II erscheint ein solches „geltungserhaltendes“⁵ Vorgehen kaum möglich: Abgesehen von den nicht mehr maßgeblichen „Ausgaben zu werbenden Zwecken“ lässt sich die bestehende Ausnahmeregelung („**bei außerordentlichem Bedarf**“) wohl nicht als eine Vorschrift i. S. d. Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG verstehen, die eine „Regelung zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden **konjunkturellen Entwicklung**“ enthält⁶. In diesem Punkt droht zwar keine Verfassungswidrigkeit, weil entsprechende Ausnahmen von den Ländern nur vorgesehen werden *können* (Art. 109 Abs. 2 S. 3 GG); das Land würde aber einen bestehenden politischen Gestaltungsspielraum nicht nutzen. Andererseits erscheint es noch vertretbar, die Ausnahmen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen unter einen „außerordentlichen Bedarf“ zu fassen⁷. Hinzuzulesen wäre dann allerdings die nach dem Grundgesetz verpflichtende Tilgungsregelung (Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG).

3. Die Festlegung von **Schritten zur Haushaltskonsolidierung** ist sinnvoll und aus meiner Sicht – verglichen mit der Bundesebene – noch zweckmäßiger, weil auf Ebene des Landes bis zum Jahr 2020 eine strukturelle Nettoneuverschuldung von Null erreicht werden muss, also weniger Spielraum besteht. Allerdings muss eine solche Festlegung nicht unbedingt in der Landesverfassung getroffen werden und auch nicht zwingend punktgenau festgeschrieben werden. Zu denken wäre an einen **Konsolidierungskorridor**, der die Tendenz vorgibt, aber noch gewisse Abweichungen zulässt, die dann z.B. auf einer Art „Kontrollkonto“ (nach dem Vorbild des § 7 G-115) verbucht und ausgeglichen werden. Anders als ein fester, engerer Konsolidierungspfad könnte ein solcher „Korridor“ einerseits strukturelle Schwankungen in der Zeit des Übergangs abfedern; andererseits könnten auch **konjunkturell bedingte Schwankungen** berücksichtigt werden, da nach den vorliegenden Vorschlägen in Hessen – anders als auf Bundesebene – die Anwendung des neuen Staatsschuldenrechts *vollständig* bis zum Jahr 2020 aufgeschoben wird. Es fehlt somit (für die Übergangszeit) an einer Regelung, die zwischen struktureller und konjunktureller Verschuldung unterscheidet. Der Konsolidierungspfad 2011–2015 auf Bundesebene betrifft demgegenüber nur die 0,35%-Grenze des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG. Die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme unterfällt auf Bundesebene bereits ab dem Haushaltsjahr 2011 dem *neuen* Recht.

Das Grundgesetz gibt ohnehin in Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG vor, dass „[d]ie Haushalte der Länder [...] so aufzustellen [sind], dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird“. In welcher Weise dies geschieht, obliegt der Verantwortung des Landesgesetzgebers. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen auf der Bundes-

⁵ U. Berlitz, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin, JöFin 2010, S. 311 (323).

⁶ H. Tappe, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin, JöFin 2009, S. 417 (431).

⁷ Für das nordrhein-westfälische Landesrecht hat VerFGH NRW, Urteil v. 24. 4. 2007, VerFGH 9/06, NVwZ 2007, 1422 (1423 f.) eine *ungeschriebene* Ausnahme anerkannt „im Falle einer schweren Naturkatastrophe oder eines sonstigen Unglücksfalles mit sehr weitreichenden und kurzfristig regelungsbedürftigen Schadensfolgen“.

ebene sollte als **Bezugsgröße** das gemittelte strukturelle Defizit der letzten (repräsentativen) Jahre gewählt und zudem betragsmäßig festgesetzt werden, damit „Nachberechnungen“ weitgehend ausgeschlossen werden. In jedem Fall sollte nicht auf ein strukturelles Defizit abgestellt werden, das bei dem Festschreiben der Schritte zur Konsolidierung noch nicht abschließend feststeht. Anderenfalls würden (Fehl-)Anreize gesetzt, die zu einer Ausweitung des gegenwärtigen strukturellen Defizits führen können (mit dem Ziel die Spielräume in den kommenden Jahren bis 2020 zu erhöhen).

4. Die **Pflicht zur Vorlage** eines verfassungskonformen Haushaltsentwurfs korrespondiert mit dem Initiativmonopol der Regierung und hat insoweit eine das Budgetrecht des Parlaments absichernde und damit dienende Funktion: Recht und Pflicht der Regierung, das Haushaltsverfahren einzuleiten, ergänzen sich zu einer „staatspolitischen Notwendigkeit, die ein höheres Ziel, eine ordnungsmäßige Staatsleitung, gebietet“⁸. Eine entsprechende Pflicht, verfassungskonforme Haushalte vorzulegen, ließe sich ggf. im Wege eines Organstreitverfahrens durchsetzen⁹. Jedoch ist die Frage eines verfassungskonformen **Entwurfs** – trotz des Initiativmonopols der Regierung – letztlich nicht entscheidend. Ein von der Regierung vorgeschlagenes Haushaltsgesetz wird, wie jedes Gesetz, vom Landtag „beraten“, Art. 87 Abs. 1 HessVerf. Dem **Recht zur Beratung** entspricht aber auch das Recht zur abweichenden Beurteilung und zur Änderung eingebrachter Gesetzesentwürfe. Das Parlament ist somit seinerseits in der Pflicht, verfassungskonforme Haushalte zu beschließen (Art. 139 Abs. 1 HessVerf).

5. Bei einem **Verstoß** gegen die (landesverfassungsrechtliche¹⁰) Schuldenbremse durch den Haushaltsgesetzgeber wird (im Streitfall) der Staatsgerichtshof die **Nichtigkeit** des Haushaltsgesetzes bzw. der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung feststellen können (Art. 131 Abs. 1 HessVerf, § 40 StGHG). Dies hat regelmäßig – insofern eine Entscheidung des StGH in der Sache nicht mehr im laufenden Haushaltsjahr und auch keine einstweilige Anordnung ergeht – keine Folgen für das entsprechende Haushaltsjahr. Jedoch kann der StGH aussprechen, dass der Betrag, um den die verfassungsrechtliche Kreditgrenze überschritten wurde, (ähnlich dem auf Bundesebene vorgesehenen Kontrollkonto) als **Fehlbetrag** in einem *folgenden* Haushaltsjahr verbucht werden muss¹¹ und auf diese Weise ausgeglichen wird.

⁸ Fricke, DVBl. 1975, 604 (605); vgl. auch BVerfGE 119, 96 (122).

⁹ Vgl. BVerfGE 119, 96 (122) – Frage der *rechtzeitigen* Einbringung.

¹⁰ Im Folgenden wird unterstellt, dass die Schuldenbremse landesverfassungsrechtlich umgesetzt wird. Bei einem „Verstoß“ gegen nur einfaches Landeshaushaltsrecht ergeben sich Abweichungen, die bereits oben angesprochen wurden: Keine Bindung an gleichrangiges Landesrecht. Eine Bindung (ab 2020) an die grundgesetzlichen Vorgaben ist davon unberührt; allerdings wäre hier nicht der Rechtsweg zum StGH gegeben.

¹¹ Vgl. zu diesem Vorgehen LVerfG M-V, Urteil v. 7. 7. 2005, LVerfG 7/04, Urteilsabschrift, S. 27; H. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, Berlin 2008, S. 292 ff., 397.

B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen

1. Das grundsätzliche, verfassungsrechtlich durch Art. 137 Abs. 5 HessVerf garantierte Recht der Kommunen auf eine **angemessene Finanzausstattung** bleibt von der „Schuldenbremse“ **unberührt**. Beide Garantien stehen gleichrangig nebeneinander. Eine Einsparung von Ausgaben des Landes auf Kosten der Kommunen, etwa durch die Übertragung von kostenintensiven Aufgaben auf die kommunale Ebene, wird im Ergebnis durch Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessVerf verhindert. Im Fall der Übertragung neuer Aufgaben, die zu einer Mehrbelastung der kommunalen Ebene führt, „ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen“. Dies deckt sich wiederum mit der allgemeinen **Finanzgarantie**, nach der der Staat den Gemeinden „die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“ hat (Art. 137 Abs. 5 S. 1 HessVerf). Es bedarf insoweit keiner „ergänzenden“ Regelungen zum Schutz der Kommunen.

Zwar erscheint es möglich, dass fehlende (Kredit-)Einnahmen des Landes reflexartig die aus Landesmitteln dotierten Einnahmen auch der Kommunen verringern. Dies ist jedoch weder rechtlich noch wirtschaftlich zwingend; die **Einnahmen der Kommunen** sind zwar von den Steuereinnahmen, aber nicht direkt von den Krediteinnahmen des Landes abhängig. Zudem kann die Konsolidierung des Landeshaushalts, die ab 2020 ohnehin bundesverfassungsrechtlich vorgeschrieben ist, auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Hier besteht ein weiter politischer und gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum, dessen Ausübung in eine bestimmte Richtung (Einsparungen beim Land/bei den Kommunen; Einnahmeverbesserungen etc.) nicht vorherbestimmt ist.

2. Die **finanzielle Mindestausstattung** der Kommunen ist nicht zwingend aus Krediteinnahmen zu finanzieren. Aus dem Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 8 LHO, § 7 HGrG) folgt, dass „alle Einnahmen [...] als Deckungsmittel für alle Ausgaben“ dienen. Die Zuweisungen des Landes an die Haushalte der Kommunen sind aus Sicht des Landeshaushalts Ausgaben. Daher besteht von vornherein kein „Anspruch“ der Kommunen auf die Erschließung *bestimmter* Einnahmequellen, soweit sie nicht ausdrücklich an entsprechenden Einnahmen beteiligt werden müssen (vgl. Art. 106 Abs. 5–7 GG). Der Grundsatz der Gesamtdeckung verhindert daher eine rechtliche Wechselwirkung zwischen einer Schuldenbremse auf Ebene des Landes und dem im Rahmen des Art. 137 Abs. 5 HessVerf zu gewährleistenden kommunalen Finanzausgleich.

Zudem bindet die grundgesetzliche Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 GG ab 2020 die Länder ohnehin, so dass sich eine landeseigene Schuldenbremse nicht *zusätzlich* auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes auswirken würde. Eine strukturelle Verschuldung auf Landesebene wäre bereits durch das Grundgesetz ausgeschlossen.

C. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen

1. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die neue Schuldenbremse negativ auf die **öffentlichen Investitionen** auswirkt, weil Ausgaben für Investitionen – anders als im früheren Recht¹² – nicht mehr die Kreditgrenze erhöhen. Allerdings wäre dies keine Auswirkung der geplanten Änderung der Hessischen Verfassung, sondern ist bereits in der grundgesetzlichen Regelung, die seit Mitte 2009 in Kraft ist¹³, so angelegt: Das **Verbot einer strukturellen Nettoneuverschuldung**, auch bei investiver Verwendung der Kreditsinnahmen, ergibt sich ab 2020 unmittelbar aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG. Daran ändert die Aufnahme in der Hessischen Verfassung nichts (mehr).

Der **Wertverzehr** von Investitionen ist für die – grundgesetzlich so vorgegebene – Struktur der Schuldenbremse unerheblich. Das Verbot betrifft „**Einnahmen aus Krediten**“ und folgt insoweit einem kameralistischen Ansatz¹⁴, der nicht – wie etwa die Doppik – eine staatliche „Verschuldung“ an den Veränderungen des Eigenkapitals festmacht.

2. Sog. „**alternative Finanzierungsformen**“, d.h. Möglichkeiten, explizite staatliche Verschuldung durch implizite staatliche Verschuldung zu ersetzen, werden daher an Bedeutung (gerade auf Länderebene) voraussichtlich zunehmen. Dies betrifft auch und vor allem den Bereich **Öffentlich-Privater-Partnerschaften** (ÖPP), da hier „Einnahmen aus Krediten“ durch anderweitige finanzwirksame Maßnahmen ersetzt werden können. Die neuen (gerade auf Ebene der Länder rigiden) staatsschuldenrechtlichen Regeln bergen in der Tat die Gefahr, dass sie nicht die erhofften Wirkungen erzielen können, weil sie einerseits nur schwer vollziehbar sind (Konjunkturkomponente) und andererseits Ausweichstrategien provozieren, indem etwa Kreditaufnahmen in Nebenhaushalte verlagert oder durch alternative Finanzierungsformen verschleiert werden. So lässt sich in den Länderhaushalten schon seit dem Jahreswechsel 2008/2009 eine verstärkte „Flucht aus dem Etat“ beobachten¹⁵. Dies lässt sich dadurch verhindern, dass – über die zwingenden Vorgaben des GG hinaus – in die Landesverfassung ein ausdrückliches Verbot für die Kreditfinanzierung von **Sondervermögen** und sonstigen **Nebenhaushalten** aufgenommen wird. Das Ausnutzen alternativer Finanzierungsformen (z.B. Sale-and-lease-back-Gestaltungen) könnte auch durch eine an Art. 81 S. 2 der bayerischen Verfassung angelehnte Regelung erschwert werden, nachdem „[d]er Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Grundstockvermögens [...] zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen zu verwenden“ ist.

¹² Vgl. Art. 115 Abs. 1 S. 2 a.F. Die Hessische Verfassung stellt(e) in Art. 141 S. 1 auf einen „außerordentlichen Bedarf“ ab. Vgl. zu diesem Paradigmenwechsel H. Tappe, DÖV 2009, 881 (890).

¹³ G. v. 29. 7. 2009, BGBl I S. 2248.

¹⁴ Vgl. H. Tappe, Wirtschaftsdienst 2010, 269 ff.

¹⁵ S. den „Länderbericht“, in: Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin, JöFin 2009, S. 47 ff.

D. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung

1. Zu möglichen Berechnungs- bzw. Konjunkturbereinigungsverfahren kann aus juristischer Sicht (und ohne eine eingehende auch volkswirtschaftlich bzw. finanzwissenschaftlich abgesicherte Prüfung) keine Aussage getroffen werden.
2. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es problematisch ist, wenn – wie auf Bundesebene – wesentliche Faktoren der „**Konjunkturkomponente**“ durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Es dürfte auf der Hand liegen, dass je nach Wahl „geeigneter“ Verfahren ganz erhebliche Differenzen für die Höhe der verfassungsrechtlich zulässigen Kreditaufnahme auftreten können. Selbst wenn die neuen Kredite langfristig wieder getilgt werden (Symmetrie), können je nach Wahl des Verfahrens zeitliche Verzögerungen auftreten, strukturelle Effekte als konjunkturelle (und umgekehrt) angesehen werden, was durchaus wirtschaftspolitisch ungünstige Effekte haben kann. Die wirtschaftspolitische Diskussion darüber sollte in der Demokratie (auch) **auf parlamentarischer Ebene** stattfinden und nicht an die „Automatik“ übergeben werden¹⁶.

E. Regelung der Kreditaufnahme bei außergewöhnlichen Notsituationen

1. Die Festlegung einer **2/3-Mehrheit** erscheint für Hessen wenig zweckmäßig, da selbst eine Verfassungsänderung durch den Landtag mit der „Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder“ (Art. 123 Abs. 2 HessVerf) beschlossen werden kann, wobei allerdings zusätzlich ein Volksentscheid erforderlich ist. Zwar sieht Art. 125 Abs. 1 S. 2 HessVerf eine „Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder“ für die Feststellung der Gefährdung des verfassungsmäßigen Zustands vor¹⁷; und der **Notstand** in Art. 125 HessVerf weist durchaus Parallelen zur der „außergewöhnlichen Notsituation“ auf, wie sie Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG im Auge hat. Jedoch sollte der „Finanznotstand“ und der „Verfassungsnotstand“ nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden. Das Vorliegen einer **außergewöhnlichen Notsituation** ist verfassungsgerichtlich überprüfbar, die Ausweitung der Kreditaufnahme immer nur temporär und sowohl in Fällen rechtmäßiger Inanspruchnahme als auch (erst recht) in Fällen rechtswidriger Inanspruchnahme stets rückgängig zu machen („Tilgungsregelung“). Werden die formalen Anforderungen an die Inanspruchnahme der Ausnahme nach Art. 141 Abs. 3 HessVerf (Entwurf) überspannt, so besteht einerseits die Möglichkeit der Blockade oder der Verzögerung wichtiger Entscheidungen in einer kurzfristig regelungsbedürftigen Notsituation; andererseits wächst die Gefahr einer Umgehung. So überzeugend es zunächst erscheint, das Handeln in einer Notsituation auf eine breite demokratische Mehrheit stützen zu können, so

¹⁶ Vgl. hierzu H. Tappe, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, Berlin 2010, S. 432 (441).

¹⁷ Ebenso für den Ausschluss der Öffentlichkeit bei Landtagssitzungen, Art. 89 S. 2 bzw. Art. 92 S. 3 HessVerf. Vgl. auch Art. 115 Abs. 1 S. 2 HessVerf (Ministeranklage).

schwierig erscheint dies in der Praxis, wenn etwa in der Konsequenz die „Tilgungsplanung“ ebenfalls mit 2/3-Mehrheit erfolgen muss.

Allerdings ist ein **Quorum**, das über die zur Verabschiedung des Haushalts erforderliche Mehrheit (Art. 88 S. 1 HessVerf) hinausgeht, durchaus sinnvoll und kann sich an der Bundesregelung orientieren. Die „**absolute Mehrheit**“ (vgl. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG) lässt sich insoweit als Kompromiss zwischen der „normalen“ Haushaltsmehrheit und der 2/3-Mehrheit in Notstandssituationen (Art. 125 HessVerf) begreifen und wahrt aus meiner Sicht die Balance zwischen Handlungsfähigkeit und notwendiger Beschränkung auf exzeptionelle Notsituationen.

2. Die „Verbindung mit einem **Tilgungsplan**“ in Art. 115 Abs. 2 S. 7 GG ist eine „Tilgungsregelung“ i.S.d. Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG: „Tilgungsregelung“ (Art. 109) ist in der Systematik des Grundgesetzes der Oberbegriff, der durch einen „Tilgungsplan“ (Art. 115) ausgefüllt und konkretisiert wird. Die Übernahme der Begriffe bzw. der grundgesetzlichen Systematik ist für die Frage der „zeitnahen vollumfänglichen Tilgung“ jedoch nicht entscheidend. Die „Tilgungsregelung“ im vorliegenden Entwurf des Art. 141 Abs. 3 HessVerf ist im Ergebnis eine den Haushaltsgesetzgeber bindende¹⁸ *Planung* der Rückführung der (zusätzlich) aufgenommenen Kredite in zukünftigen Haushaltsjahren. Die fehlende Bestimmtheit der Regelung ergibt sich – wie auf Bundesebene – eher aus dem Tatbestandsmerkmal „angemessener Zeitraum“, das im Hinblick auf eine „zeitnahe“ Tilgung konkretisiert werden könnte. Allerdings ist fraglich, ob es sinnvoll ist ein höheres Maß an Bestimmtheit abstrakt im Vorfeld festzulegen. Die „Naturkatastrophe“ oder „außergewöhnliche Notsituation“, die in Art. 141 Abs. 3 HessVerf – entsprechend der Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG – geregelt werden soll, zeichnet sich gerade durch ihre Außergewöhnlichkeit aus, so dass ein gewisses Maß an Unbestimmtheit im Sinne der Praktikabilität der Ausnahme wohl hinzunehmen ist.

3. Die **außergewöhnliche Notsituation**, die noch nicht bei konjunkturell bedingten Einnahmen- und Ausgabenschwankungen vorliegt¹⁹, wird durch zwei Tatbestandsmerkmale konkretisiert: Sie muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die Beeinträchtigung der Finanzlage erfolgt hierbei nicht durch die Katastrophe selbst, sondern durch die staatlichen Anstrengungen zur Behebung der Notlage. Daher bezieht sich der Relativsatz auch auf Naturkatastrophen (vgl. Art. 35 GG) als Unterfall (Regelbeispiel) der außergewöhnlichen Notsituation, weil nur die Katastrophe an sich, ohne einen finanziellen Mehrbedarf, noch keine Ausweitung der Kreditaufnahme rechtfertigt.²⁰ Gemeint ist letztlich die Finalität der zusätzlichen Kreditaufnahme zur Hilfeleistung, wenn und soweit eine Behebung oder Linderung der Folgen im Rahmen der normalen finanziellen Möglichkeiten des Haushalts nicht realis-

¹⁸ Vgl. näher H. Tappe, in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, Berlin 2010, S. 432 (444).

¹⁹ S. auch BT-Drs. 16/12410, S. 11; U. Berlit, SächsVBl. 2010, 53 (60).

²⁰ Vgl. H. Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 115, Rn. 188.

tisch erscheint. Die Kreditaufnahme muss geeignet sein, die Notsituation abzuwehren, zu beheben oder deren Folgen zu lindern. Dies führt dazu, dass die Beeinträchtigung regelmäßig auf der Ausgabenseite vorliegt; es ist nur schwer vorstellbar, dass eine Notsituation auf der Einnahmenseite (Steuerausfälle²¹) die erhebliche Beeinträchtigung im Sinne des (geplanten) Art. 141 Abs. 3 HessVerf GG begründet. Eine Notsituation, die im Rahmen einer regulären Haushaltswirtschaft („kontrolliert“) bewältigt werden kann, darf nicht zu einer Ausweitung des Verschuldungsrahmens führen. Zum anderen – dies zeigt die Erwähnung der **Naturkatastrophe** – muss die außergewöhnliche Notsituation, dieser ähnlich, d.h. unvorhergesehen, unverschuldet und kurzfristig behandlungsbedürftig sein. Die Einschränkung auf Situationen, die „sich der Kontrolle des Staates entziehen“, dient der Verhinderung des Missbrauchs: Einer erhöhten Kreditaufnahme bedarf es nicht, wenn andere staatliche Mittel zur Verfügung stehen oder eine herbeigeführte angebliche „Notsituation“ nur dem Zweck der Kreditaufnahme dienen soll. Staatliche Kontrolle meint dabei Bund und Länder, sie müsste insoweit wechselseitig zugerechnet werden. Notfalls wäre das der „Notsituation“ zu Grunde liegende Handeln über den **Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens** zu korrigieren.

F. Rechtliche Bewertung der durch LT-Drs. 18/2898 beabsichtigten Änderung

1. Der mit dem Änderungsantrag **LT-Drs. 18/2898** geplante Art. 141 HessVerf enthält gegenüber der Fassung LT-Drs. 18/2732 zwei Abweichungen: Zum einen sollen in Abs. 1 **ausreichende Einnahmen** garantiert bzw. gefordert werden, um die Erfüllung von bestimmten im Entwurf genannten Staatszielen und die aufgabengerechte Finanzierung der Kommunen zu sichern; zum anderen wird in Abs. 5 eine **(weitere) Ausnahme** vorgeschlagen, nach der eine „dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation“ die Aufnahme von Krediten „zum Ausgleich einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung“ rechtfertigen kann. Die in **Abs. 1** (Änderungsantrag) vorgesehene Einnahmensicherung ist dabei *rechtlich* unproblematisch und bedeutet letztlich nicht mehr und nicht weniger als eine Zusammenfassung existierender Staatsziele und Aufgaben, die – weil sie unter dem Vorbehalt der (weitgehend fehlenden) „Befugnisse“ des Landes steht – aus meiner Sicht keine substantielle Änderung der Rechtslage bewirkt.

2. Aus (bundes-)verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich ist der mit dem **Änderungsantrag** vorgeschlagene Art. 141 **Abs. 5** HessVerf. So verständlich und nachvollziehbar es im Ausgangspunkt ist, dass die fehlenden Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf der Einnahmenseite die Einhaltung der neuen Schuldenregeln erschweren: Das Grundgesetz hat mit dem neugefassten Art. 109 Abs. 3 GG eine **abschließende Regelung**²² der „Ein-

²¹ Steuerausfälle werden in den meisten Fällen konjunkturell begründet sein und wären dann im Rahmen der Konjunkturkomponente berücksichtigungsfähig, oder aber sie sind durch Steuerrechtsänderungen verursacht, dann entziehen sie sich nicht der Kontrolle des Staates und sind im Rahmen der normalen Haushaltsplanung (Strukturkomponente) zu berücksichtigen.

²² BT-Drs. 16/12410, S. 11; W. Heun, in: Dreier, GG, Art. 109 [Suppl. 2010] Rn. 39.

nahmen aus Krediten“ auch auf Länderebene getroffen. Gem. Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG sind Ausnahmen aus konjunkturellen Gründen und in außergewöhnlichen Notsituationen zulässig. Weitere Ausnahmen sieht Art. 109 Abs. 3 GG nicht vor. Dies bedeutet, dass sich die vorgeschlagene Neufassung des Art. 141 Abs. 5 HessVerf, die den Bereich der Anpassung an „strukturelle“ Änderungen betrifft, nur dann rechtfertigen lässt, wenn sie eine „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder **außergewöhnliche Notsituationen**“ (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) darstellt. Dies ist für „Strukturbrüche“²³, z.B. Steuerrechtsänderungen, aber nicht der Fall. Eine „außergewöhnliche Notsituation“ muss der in Art. 109 Abs. 3 GG ebenfalls genannten „Naturkatastrophe“ ähnlich sein und sich vor allem der Kontrolle des Staates entziehen. Hierfür reicht es nicht aus, wenn sich – aufgrund der in Art. 105 GG vorgegebenen Kompetenzverteilung – die Veränderung etwa der Einnahmesituation nur der Kontrolle eines Landes entzieht. Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG regelt die Haushalte von Bund und Ländern gemeinsam und differenziert für die „Kontrolle *des Staates*“ nicht zwischen dem Bund und (einzelnen) Ländern.

3. Im Vorfeld des Wirksamwerdens der neuen „Schuldenbremse“ ab 2020 werden die Gespräche für einen neuen bundesstaatlichen **Finanzausgleich** stattfinden müssen, da das gegenwärtige System im Jahr 2019 ausläuft. In diesem Rahmen wird es Aufgabe der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sein, die Defizite der gegenwärtigen Finanzverfassung dahingehend zu beseitigen, dass den Ländern eigene Kompetenzen auf der Einnahmenseite eingeräumt werden. Das aktuelle Problem, dass den Bundesländern, deren Haushalte in hohem Maße gebunden sind, kaum finanzpolitischer Spielraum verbleibt, berührt nicht den hier zu behandelnden Aspekt der Staatsverschuldung, sondern den Bereich der regulären (Steuer-)Einnahmen. Die Länder müssen zumindest einen Teil des eigenen **Steueraufkommen** eigenverantwortlich regulieren können. Die Diskussion z.B. um die Erbschaftsteuer hat gezeigt, dass hier häufig der politische Wille fehlt, und die Länder einen echten föderalen Wettbewerb auf diesem Gebiet scheuen. Der **Ausweg** über die staatliche Verschuldung war in der Vergangenheit der einfachere, weil für den Wähler in der Gegenwart weniger spürbare Weg. Dieser Weg sollte aber nicht über neu geschaffene Ausnahmen von der Schuldengrenze erneut beschritten werden.

Münster, den 18. Oktober 2010



(Dr. Henning Tappe)

²³ LT-Drs. 18/1898, S. 2.