Stand: 25.10.2010

Teil 3 neu

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 –

29.	Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Gießen - Korrektur	S. 250
30.	Klemens Himpele, BdWi Marburg	S. 255
31.	Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel	S. 285
32.	Ev. Kirche in Hessen und Nassau, Jörn Dulige, Wiesbaden	S. 287
33.	Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen, Wiesbaden	S. 290
34.	Prof. Dr. Thomas Lenk, Leipzig	S. 293
35.	Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen e. V., Wiesbaden	S. 303
36.	LAG Hessischer Frauenbüros, Neu-Isenburg	S. 314

JUSTUS-LIEBIG-
UNIVERSITÄT
GIESSEN

FACHBEREICH 02
Wirtschaftswissenschaften

Volkswirtschaftslehre II
Öffentliche Finanzen
Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Licher Straße 74 • D-35394 Gießen
Tel. 0641 99 22080 • Fax 0641 99 22089
http: //www.oeffentliche-finanzen.de
Wolfgang.Scherf@ oeffentliche-finanzen.de

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.

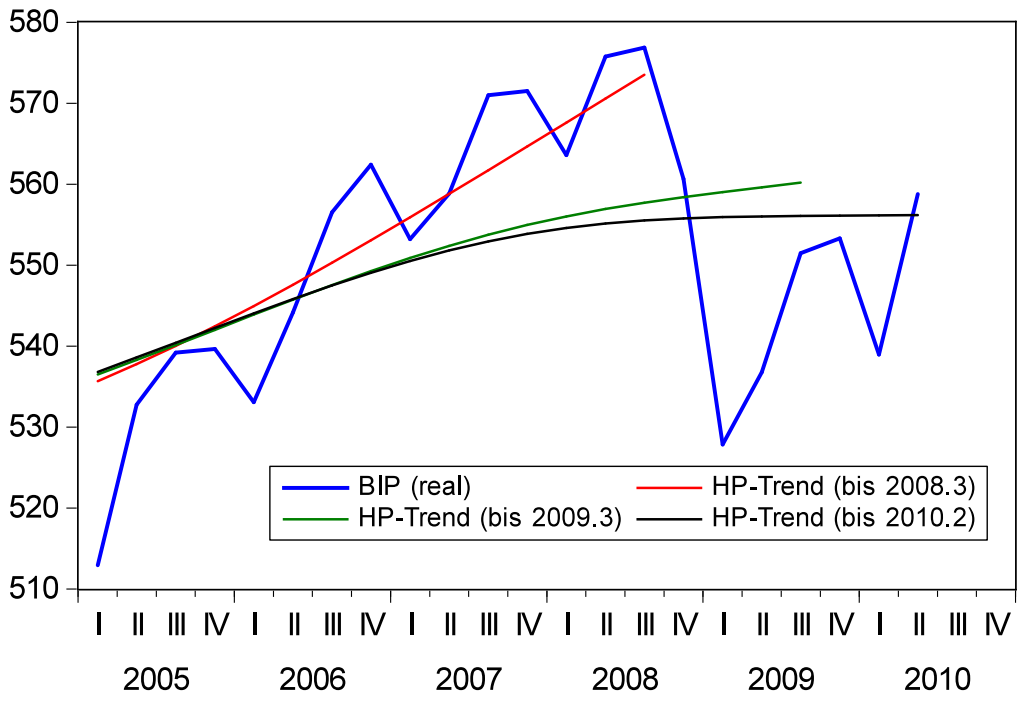
  Die erste Methode ist im Prinzip vorzuziehen, da sie auf einem produktionstheoretischen Konzept basiert. Ungünstig für die Anwendung etwa zur Bestimmung des strukturellen Defizits ist allerdings, dass die zur Schätzung benötigten Daten nur mit erheblichen Zeitverzögerungen und teilweise auch nur in jährlicher 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 Da-

ten bis zum 3. Quartal 2009 (grüne Linie) deutet dagegen auf eine deutlich über der Normalauslastung liegende Situation[1].

- **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 Konjunktureinbruchs 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 zur 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 erheblich[2]. 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 zur 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.

BdWi·Gisselberger Str. 7·35037 Marburg

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

BdWi
Gisselberger Str. 7
35037 Marburg
Tel.: 06421 21395
Fax: 06421 163266
bdwi@bdwi.de
http://www.bdwi.de

Frankfurt, 17.10.2010

Klemens Himpele
Mitglied des Beirats

himpele@gmx.de

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

Drucksache 18/2732

Vorgelegt von Klemens Himpele

Steuernummer:
020 227 11959
Registergericht:
Amtsgericht Marburg
Registernummer VR 914
Konto: 16 408 808
Volksbank Mittelhessen
BLZ: 513 900 00
BIC: GENODE51GI 1
IBAN: DE69 5139 0000 0016 4088 08

Vorbemerkungen

Die Frage der Staatsverschuldung ist von grundsätzlicher Bedeutung für die Finanzpolitik eines Landes. Sie ist kein Selbstzweck und daher gut zu begründen. Ganz allgemein gesprochen ermöglicht die Staatsverschuldung Ausgaben, die andernfalls nicht finanzierbar wären. Auf der anderen Seite zieht Staatsverschuldung Kosten nach sich, in Form der Tilgung und der Zinszahlungen. Es stellt sich demnach die Frage, wann die Aufnahme neuer Schulden sinnvoll und wann die Tilgung bestehender Schulden angezeigt ist. Der Staat sollte sich verschulden, wenn der Ertrag (geringere Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum, Infrastrukturbereitstellung, sozialer Friede …) der schuldenfinanzierten Maßnahmen die Kosten der Verschuldung übersteigt. Umgekehrt ist ein Schuldenabbau sinnvoll, wenn die vermiedenen Kosten der Verschuldung größer sind als der soziale Ertrag der per Verschuldung finanzierten Maßnahmen.[1] Diese allgemeine Regel ist nicht immer leicht zu operationalisieren. Sie macht jedoch deutlich, dass die Frage der Staatsverschuldung kaum mechanisch zu lösen ist. Eine einfache Position für oder gegen Staatsverschuldung wird der Funktionen der Staatsverschuldung jedenfalls nicht gerecht – eine differenzierte Betrachtungsweise mit dem Ziel einer jeweils sachgerechten Lösung ist notwendig.

Eine weitere Vorbemerkung erlaube ich mir zur Frage der Generationengerechtigkeit, da die Regierungsfraktionen ihren Antrag gleich an mehreren Stellen damit begründen, dass die Verantwortung für kommende Generationen die Schuldenbremse in der hessischen Verfassung unumgängliche mache. Staatsverschuldung ist jedoch nicht ein Problem der Generationengerechtigkeit. Dem Schuldner Staat stehen Gläubigerinnen und Gläubiger aus der selben Generation gegenüber, also Personen, die dem Staat Geld leihen. Eine Generation vererbt der nächsten nicht nur die Schulden, sondern auch die Forderungen, so dass ein Blick über die Generationen hinweg keinerlei Ungerechtigkeit zeigt. Das Problem besteht nicht zwischen Alt und Jung, sondern – auf Grund der Rolle der Staatseinnahmen und der Zinszahlungen – zwischen Arm und Reich. So stellt sich etwa die Frage, in welchem Maße die Bevölkerung über Steuern zur Finanzierung der Staatstätigkeiten herangezogen wird. Da durch Steuern immer diejenigen herangezogen werden, die über eine entsprechende Bemessungsgrundlage verfügen (Einkommen, Vermögen, Verbrauch …), kann durch eine entsprechende Steuerpolitik die Einnahmeseite des Staates gestärkt werden

[1] Corneo, Giacomo: Verschuldung und Konsolidierung, Berlin 2009, S. 5.

und dabei eine stärkere Beteiligung der Besserverdienenden und Vermögenden erreicht werden. Wird die Staatsverschuldung durch Kürzungen statt durch Mehreinnahmen reduziert, so werden ganz allgemein diejenigen getroffen, die von den staatlichen Leistungen profitiert haben. Gerade weniger wohlhabende Menschen sind jedoch in besonderem Maß von staatlichen Leistungen abhängig.

Als dritte Vorbemerkung sei festgehalten, dass die Frage der finanziellen Mehraufwendungen und der Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Mann und Frau im Gesetzesentwurf nicht ausreichend beantwortet wurden. Wirtschaftswissenschaftliche Studien bescheinigen der Schuldenbremse eine prozyklische Wirkung, damit entsprechen die entstehen Kosten der Schuldenbremse den Kosten des durch Anwendung der Schuldenbremse verlorenen Wirtschaftswachstums, wenn dieses Wirtschaftswachstum mit einer anderen Politik erzielt hätte werden können. Die Frage der Auswirkungen auf die Geschlechter hängt elementar davon ab, welche Kürzungsmaßnahmen bei staatlichen Ausgaben auf Grund der Schuldenbremse durchgeführt werden.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass zur Stabilisierung des Schuldenstands keine Nullverschuldung notwendig ist. Vielmehr gilt der folgende Zusammenhang: Die Schuldenstandsquote konvergiert gegen $\bar{s}$:[2]

$$\bar{s} = \frac{\alpha}{g}$$

wobei α die Nettoneuverschuldung und g das Wirtschaftswachstum symbolisiert. Bei einem Schuldenstand des Landes Hessen in Relation zum BIP von 14 Prozent und einem Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent könnt der Schuldenstand mit einer Nettoneuverschuldung von 0,35 Prozent stabilisiert werden – d.h., der Schuldenstand würden selbst bei einer Nettokreditaufnahme in der genannten Höhe nicht weiter steigen. Zur Stabilisierung der Staatsfinanzen ist demnach eine Nullverschuldung nicht notwendig.

Als letzte Vorbemerkung sei erwähnt, dass eine Staatsverschuldung nur dann sinnvoll zu beseitigen ist, wenn auch die Einnahmeseite mit berücksichtigt wird. Die Steuersenkungen der vergangenen Jahre haben zu erheblichen Einnahmeausfällen

[2] Zur Herleitung vgl. bspw. Wigger, Berthold U.: Grundzüge der Finanzwissenschaft. 2. Auflage, Berlin u.a. 2006, S. 187ff.

der Länder geführt. Dies ist eine wesentliche Ursache der gestiegenen Staatsverschuldung. Über den Bundesrat können die Länder hier auch Einfluss auf die Steuergesetzgebung nehmen. Das Land Hessen hat diesen Steuersenkungen im Bundesrat regelmäßig zugestimmt.

Zu den Fragen:

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

A. Generelle Wirkungen und Aspekte der Schuldenbremse

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

Keine. Da die Schuldenbremse derzeit geltendes Bundesrecht ist gilt die Regelung auch für das Land Hessen.

Sollte die grundgesetzliche Regelung der Schuldenbremse vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand haben, dann ist die Frage der Auswirkungen nicht eindeutig zu beantworten. Dies hängt u.a. von der Frage der Ausgestaltung der Schuldenbremse ab (insbesondere bei der Budgetsensitivität und beim Konjunkturbereinigungsverfahren). Zudem ist die Frage der wirtschaftlichen Entwicklung und der Steuergesetzgebung relevant.

Um die Frage der Auswirkungen ohne Verankerung der Schuldenbremse zu beantworten ist zudem zu klären, wie eine Schuldenbremse wirken würde. Den folgenden Ausführungen liegen dabei folgende Parameter zu Grunde:

- Verwendung der Budgetsensitivität analog dem EU-Verfahren, wobei die entsprechenden Werte über die Steueranteile auf die Länder aufgeteilt werden.
- Verwendung eines Hodrick-Prescott-Filters zur Konjunkturbereinigung.
- Der Glättungsparameter Lambda wird gleich 100 gesetzt.
- Unterstellung von Steuereinnahmen analog der Steuerschätzung vom Mai 2010.

- Die Angaben bis 2013 werden aus der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Hessen[3] übernommen, für die Jahre 2014 bis 2020 werden die Werte dann mit den durchschnittlichen Wachstumsraten der Jahre 1999 bis 2008 für Einnahmen, Ausgaben und Wirtschaftswachstum fortgeschrieben.

Das strukturelle Defizit des Landes Hessen beträgt im Jahr 2010 bei diesen Annahmen 2,7 Mrd. Euro. Bis 2020 würde sich das strukturelle Defizit anhand dieser Annahmen auf 2,5 Mrd. Euro reduzieren. Dies bedeutet, dass jährlich im Durchschnitt 250 Mio. Euro konsolidiert werden müssten. Das Ausgabenwachstum beträgt bei der Übernahme der Werte aus der Mittelfristigen Finanzplanung und bei Fortschreibung mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Jahre 1999 bis 2008 für den Zeitraum nach Ende der Mittelfristigen Finanzplanung (ab 2014) real 0,29 Prozent. Es müsste jedoch um jährlich real 1,1 Prozent zurückgehen, um die Schuldenbremse einzuhalten.[4] Es wären demnach erhebliche Kürzungen der Ausgaben zu erwarten. Angesichts des hohen Anteils der Personalausgaben bei den Ländern bedeutet dies auch, dass mit Personalabbau und weiterem Druck auf die Löhne und Gehälter im öffentlichen Bereich zu rechnen ist. Ferner stellt sich die Frage nach Kürzungen im investiven Bereich und bei der Finanzierung der Kommunen (die im Übrigen von den Regelungen der Schuldenbremse nicht betroffen sind, sich also weiterhin verschulden dürfen).

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

Ja. Dazu ist allerdings eine Erhöhung der Staatseinnahmen notwendig – hierauf stellt partiell auch der Änderungsantrag der SPD-Fraktion, Drucksache 18/2898, ab. Es gibt Berechnungen die davon ausgehen, dass den Ländern durch die Steuerrefor-

[3] Hessisches Ministerium der Finanzen: Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2009 bis 2013. Stand: September 2009. Drucksache 18/1055 des Hessischen Landtags, Wiesbaden, 2009.

[4] Vgl. Himpele, Klemens: Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzenden-konferenz der LINKEN, Wien 2010, S. 78. Zu ähnlichen Ergebnissen der strukturellen Verschuldung im Jahr 2010 kommen auch Truger, Achim / Eicker-Wolf, Kai / Will, Henner / Köhrsen, Jens: Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, Düsseldorf 2009, S. 15.

men seit 1998 alleine im Jahr 2010 gut 24,8 Mrd. Euro an Steuereinnahme entgehen.[5] Unter der Annahme, dass sich die Steuerverteilung zwischen den Ländern nicht verschoben hat bedeutet dies Steuermindereinnahmen für Hessen in Höhe von knapp 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2010. Die nötigen Kürzungen durch die Schuldenbremse in Höhe von 250 Mio. Euro wären durch diese Mehreinnahmen problemlos refinanziert – und es stünden zusätzliche Mittel bereit, die für notwendige öffentliche Ausgaben oder die Haushaltskonsolidierung genutzt werden könnten. Durch eine andere Steuerpolitik könnte demnach auf eine Schuldenbremse verzichtet und dennoch eine Haushaltskonsolidierung erreicht werden.

Die gestellte Frage kann zudem umgedreht werden: Kann die Schuldenbremse eine Zunahme der Verschuldung sinnvoll begrenzen? Diese Frage würde ich mit Nein beantworten, da mechanische Lösungen das makroökonomische Umfeld nicht ausreichend berücksichtigen. So werden zunächst konjunkturelle Schulden im Laufe der Zeit zumindest teilweise zu strukturellen Schulden, da sich die berechnete Normalkonjunktur ändert (s.u). So kann die Schuldenbremse aber prozyklisch wirken und so die Haushaltssituation verschärfen, da man sich aus den Schulden bekanntlich nur herauswachsen und nicht heraussparen kann.

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

Es ist sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates mit Augenmaß zu betreiben und die Staatsverschuldung in guten konjunkturellen Phasen auch zurückzuführen. Eine dauerhafte Beschränkung der Kreditaufnahme eines Staates ist aus mehreren Gründen jedoch nicht sinnvoll. Einerseits kann der Staat Nachfrageausfälle in anderen Sektoren kompensieren und so einen Rückgang der Wirtschaftsleistung entgegentreten. Der Staat kann zweitens nach dem pay-as-you-use-Prinzip Projekte über Schulden (teil-)finanzieren, deren Nutzen auch künftigen Generationen zur Verfügung stehen (bspw. größere Infrastrukturprojekte). Der investitionsbezogene Staatsverschul-

[5] Bund, Ländern und Gemeinden zusammen entgehen demnach Steuereinnahmen in Höhe von 51,5 Mrd. Euro im Jahr 2010, vgl. Truger, Achim / Teichmann, Dieter (2010): IMK-Steuerschätzung 2010-2014. Kein Spielraum für Steuersenkungen, Düsseldorf, S. 15.

dungsbegriff, der seit der großen Finanzreform von 1969 bis zur Einführung der Schuldenbremse galt, war eine sinnvolle Regelung. Dieser Staatsverschuldungsbegriff diente dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates und sicherte gleichzeitig das staatliche Vermögen, da der Neuverschuldung immer Vermögenzugänge entgegenstand.

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

Die Frage der Staatsverschuldung ist keine Generationenfrage, darauf habe ich bereits in den Vorbemerkungen hingewiesen. Den Schulden des Staates stehen Forderungen entgegen, die ebenfalls von einer Generation in die nächste vererbt werden. Zudem kann ein Verzicht auf eine Schuldenaufnahme dazu führen, dass die Infrastruktur – etwa in Form von Straßen, Krankenhäusern, Schulen – die die nächste Generation erbt, wenig brauchbar ist. Daher ist eine Schuldenaufnahme zur Schaffung von Werten im Sinne der Generationengerechtigkeit u.U. sinnvoll. Auch kann das sicherstellen von Wirtschaftswachstum ebenfalls der kommenden Generation zu Gute kommen. Hier ist die Gesamtbilanz aus Staatsschulden und staatlichem Vermögen in den Blick zu nehmen und es gilt bereits gesagtes: Es bedarf einer guten Begründung für, aber auch gegen die Aufnahme neuer Staatsschulden.

Um die Verteilung der Lasten innerhalb der Generationen gerechter zu verteilen ist eine andere Steuerpolitik von Nöten, die Schuldenbremse ist hierfür keine Lösung.

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

Sollte das Bundesverfassungsgericht die Schuldenbremse des Grundgesetzes für nichtig erklären – eine entsprechende Klage des Landes Schleswig-Holstein liegt vor – und das Land Hessen selbst keine Schuldenbremse implementieren dann blei-

ben die alten Regelungen bestehen (investitionsbezogener Staatsverschuldungsbegriff). Die Frage, wie hoch eine evtl. Schuldenaufnahme wäre, ist heute kaum zu beantworten. Sie hängt von zahlreichen Faktoren ab, etwa der wirtschaftlichen Entwicklung, der Steuerpolitik und der Ausgabenentwicklung. Grundsätzlich ist ein investitionsbezogener Staatsverschuldungsbegriff eine sachgerechte Regelung. Damit können sinnvolle Investitionen getätigt und die damit geschaffenen Werte der kommenden Generation mit vererbt werden. Noch einmal: Die Frage der Staatsverschuldung ist keine Generationenfrage. Die Frage, welche Werte in Form von Infrastruktur, sozialem Zusammenhalt, Bildung usw. an die kommende Generation weitergegeben wird, schon.

Entscheidend für den Fortgang der Staatsverschuldung ist nicht das Verschuldungsrecht, sondern die Höhe von Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Durch Änderungen des Steuerrechts können diese Einnahmen erhöht werden. Besserverdienende, Vermögende, Erben und Unternehmen müssen angemessen zur Finanzierung staatlicher Ausgaben herangezogen werden. Andernfalls wird gegen jede Regelung in der Verfassung verstoßen werden müssen – wie dies auch im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise geschah.[6] Ursache hierfür ist, dass bestimmte Ausgaben auch dann nicht unterbleiben können, wenn mit der Tätigung dieser Ausgaben gegen das Staatsverschuldungsrecht verstoßen wird.

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

Der Staat würde als bester Schuldner weitgehend ausfallen, mit erheblichen Konsequenzen etwa für Lebensversicherungen u.ä. Forderungen können nur entstehen, wenn es auch Schuldner gibt. Wenn sich die nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften nicht ausreichend zum Zwecke der Investition verschulden, die Privathaushalte zudem Überschüsse bilden und die Verschuldungsbereitschaft des Auslandes ebenfalls

[6] „Die sich aus der Summe der eigenfinanzierten Investitionen ergebende Verfassungsgrenze für die Kreditaufnahme kann allerdings in keinem Jahr der Finanzplanung eingehalten werden“ (Hessische Ministerium der Finanzen: Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2009 bis 2013. Stand: September 2009. Drucksache 18/1055 des Hessischen Landtags, Wiesbaden 2009, S. 32).

begrenzt ist dann ist es ökonomisch sinnvoll, dass der Staat als Lückenbüßer einspringt.[7] Unterbleibt dies - etwa wegen einer Schuldenbremse - dann wird mangels binnenwirtschaftlicher Nachfrage die Produktion soweit zurückgehen, bis die dadurch ebenfalls rückläufigen Ersparnisse der Summe aus Investitions-, Staatsnachfrage und Exportüberschuss entsprechen. Die Wirtschaft schrumpft demnach.

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

Diese Frage ist seriös nicht zu beantworten, da die Frage, ob ein Staat Schulden aufnimmt, weit über die Frage der jeweiligen juristischen Regelungen des Staatsverschuldungsrechts hinausgeht. Es ist kaum davon auszugehen, dass eine Finanz- und Wirtschaftskrise wie die aktuelle spurlos an der Staatsverschuldung der Staaten vorbeigegangen ist – unabhängig von den juristischen Regeln zur Staatsverschuldung.

Ohne einen Überblick über alle Staaten zu haben möchte ich Sie dennoch auf die Regelungen im Kanton St. Gallen in der Schweiz aufmerksam machen. Das zulässige Defizit beträgt hier 3 Prozent der einfachen Steuereinnahmen des Kantons. Erst wenn ein Überschuss, d.h. höhere Staatseinnahmen als Staatsausgaben, erwirtschaftet wurde, der mindestens das Siebenfache dieses zulässigen Defizits beträgt, dürfen im Kanton St. Gallen die Steuern gesenkt werden.[8] Damit wird die Einnahmeseite des Kantons stabilisiert, da Steuersenkungen nur dann zulässig sind, wenn die Staatseinnahmen tatsächlich zur Deckung der Staatsausgaben ausreichen. Die

[7] Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2008. Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln 2008, S. 174.
[8] Kirchgässner, Gebhard: Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten. SCALA Policy Paper No. 01/2010, St. Gallen 2010, S. 8.

geplante Regelung in Hessen nimmt die Einnahmeseite jedoch überhaupt nicht in den Blick. [9]

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

Die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse ist nicht bekannt, insofern müssen Szenarien anhand von Annahmen gerechnet werden. Es gibt eine Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), in welcher für Deutschland entsprechende Berechnungen durchgeführt worden sind. Das IMK hat hierzu die Entwicklung der Jahre 2000 bis 2007 simuliert, indem der Staatsverbrauch so stark gesenkt wurde, dass der Bundesetat den Regelungen der Schuldenbremse entsprochen hätte. Nach dieser Simulation des IMK wäre das nominelle BIP am Ende des betrachteten Zeitraums um 1,5 Prozent geringer ausgefallen als im Status quo,[10] „kumuliert über den hier betrachteten 8-Jahreszeitraum hätte der Verlust bei über 250 Mrd. Euro gelegen".[11] Der BIP-Verlust ist damit erheblich höher als die Reduzierung des Staatsverbrauchs, bei der IMK-Simulation ergibt sich ein Multiplikator von 1,75. Eine entsprechende Berechnung alleine für Hessen ist mir nicht bekannt.

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

Das strukturelle Defizit hätte sich bei der Anwendung eines einfachen Hodrick-Prescott-Filters und der Übernahme der Daten aus der Mittelfristigen Finanzplanung und einem Glättungsparameter Lambda = 100 auf 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2010 belau-

[9] Dieses Modell ist auf Länderebene in Deutschland schwierig vorstellbar, da ein erheblicher Teil der Einnahmen der Länder aus Gemeinschaftssteuern stammen. Es stellt sich hier allenfalls die Frage nach dem Abstimmungsverhalten im Bundesrat.

[10] Horn, Gustav: Ist die Schuldenbremse eine Wachstumsbremse?, Referat bei der ver.di-Tagung zur „Schuldenbremse" am 16. April 2009 in Berlin.

[11] Horn, Gutsav / Niechoj, Torsten / Truger, Achim / Vesper, Dieter / Zwiener, Rudolf: Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse, Düsseldorf 2008, S. 14.

fen.[12] Eine Studie des IMK kommt zu sehr ähnlichen Ergebnissen: Mit etwas anderen Annahmen wird ein strukturelles Defizit von 2,38 bis 2,71 Mrd. Euro berechnet. Auch hier wird der HP-Filter angewendet.[13] Eine Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) kommt zu einem strukturellen Defizit des Landes Hessen in Höhe von 2,9 Mrd. Euro. Das RWI verwendet dabei die Produktionslücke, die die EU-Kommission ermittelt hat sowie die Budgetelastizität der OECD.[14]

Bei den mir bekannten Studien kann demnach von einem strukturellen Defizit in Höhe von etwa 2,5 bis 2,9 Mrd. Euro ausgegangen werden. Bei der Anwendung anderer Verfahren können sich hier jedoch erhebliche Verschiebungen ergeben.

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

Das Problem bei der Auswahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens und der Methode zur Berechnung der Budgetsensitivität ist die Wirkung in beide Richtungen: Wird eine großzügigere Verschuldung im Falle einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung zugelassen, dann zieht dies eine schärfere Konsolidierung im Aufschwung nach sich. Daher kann die Lösung eben nicht sein, die Ausgestaltung der Schuldenbremse möglichst großzügig zu gestalten. Es kommt hier schon auf die Wahl des richtigen Verfahrens an. Um jedoch zu verhindern, dass durch die Schuldenbremse die Konjunktur ausgebremst wird wäre eine kontinuierliche Anpassung der Verfahren notwendig. Dies allerdings widerspricht der Intention der Schuldenbremse, da ja gerade eine Automatismus erzielt werden soll, der sich weitgehend politischen Entscheidungen entzieht.

[12] Vgl. Himpele, Klemens: Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzenden-konferenz der LINKEN, Wien 2010, S. 78.
[13] Vgl. Truger, Achim / Eicker-Wolf, Kai / Will, Henner / Köhrsen, Jens: Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, Düsseldorf 2009, S. 15.
[14] Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen Essen 2010, S. 40ff. und S. 81.

Es wird daher nicht möglich sein, die Schuldenbremse konjunkturgerecht auszugestalten. Es ist eher die Frage, ein möglichst konjunkturgerechtes Verfahren zu finden. Dies ist jedoch auf Grund der zahlreichen Faktoren, die zu berücksichtigen sind, ebenfalls schwierig.

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

Der Schuldenstand des Landes Hessen beträgt rund 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und sollte daher nicht dramatisiert werden. Beim Schuldenstand pro Einwohnerin und Einwohner weist Hessen den drittniedrigsten Wert aller Bundesländer aus.

Insgesamt sind die Ausgaben des Landes Hessen zu niedrig. Die Bildungsausgaben sollen auf 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesteigert werden. Hier sind die Bundesländer gefordert, da sie einen erheblichen Anteil der Bildungsausgaben in Deutschland tragen. Die Tatsache, dass die Bundesländer nicht bereit waren, eine BAföG-Erhöhung um zwei Prozent bei den Fördersätzen und drei Prozent bei den Freibeträgen zu finanzieren, macht deutlich, wie gering der Ausgabenspielraum der Länder noch ist. Hier wurden diejenigen Studierenden, die es am nötigsten haben, alleine gelassen. Die Kürzungen an den hessischen Hochschulen um 30 Mio. Euro jährlich widersprechen ebenfalls dem Ziel steigender Bildungsausgaben. Auch die Gehälter im öffentlichen Dienst sind in der Vergangenheit nicht verteilungsneutral gewachsen sondern geraten immer weiter unter Druck. Hessen sollte seine Ausgaben daher erhöhen, um die Binnennachfrage zu stärken und um eine gerechtere und krisenfestere Verteilung zu organisieren. Es bedarf demnach zusätzlicher Einnahmen des Staates Hessen, zumal, wenn die Einnahmen aus einer Nettokreditaufnahme weiter zurückgedrängt werden sollen.

B. Einnahmeverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

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

Keine. In den vergangenen Jahren sind die Ausgaben des Landes bereits nur mäßig gewachsen (s.u.). Es ist bereits in den vergangenen Jahren massiv daran gearbeitet worden, Effizienzreserven zu heben. Es ist daher kaum wahrscheinlich, dass sich noch größere Effizienzreserven finden lassen.

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

Entfällt.

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

Eine deutliche Einnahmesteigerung – etwa durch die Umsetzung des Steuerkonzepts der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft[15] – könnte genutzt werden, die Binnennachfrage durch Staatsnachfrage und durch zusätzliche Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu stärken. Damit könnte auch die Lohnquote wieder gehoben und damit die Umverteilung zuungunsten der LohnempfängerInnen – zumindest teilweise – zurückgeschraubt werden. Zudem könnten die Sozialleistungen und die staatlichen Transfers erhöht und so ebenfalls die Nachfrage gestärkt werden. Zu er-

[15] Abzurufen unter http://www.gew.de/Binaries/Binary65845/GEW-Steuerkonzept.pdf.

warten wäre hierbei ein höherer soziale Zusammenhalt und eine insgesamt höhere Lebensqualität.

Ebenso könnten erhöhte Staatseinnahmen zur Auflösung oder Reduzierung des Investitionsstaus genutzt werden. Hierdurch würde sich ebenfalls die Lebensqualität erhöhen.

Zusätzliche Staatseinnahmen wären auch zu nutzen, um in Bildung zu investieren. Dabei sind zahlreiche Probleme bekannt, die mit besserer Ressourcenausstattung behoben werden könnten. Verwiesen auf hier auf die Studie von Roman Jaich.[16]

Schließlich können zusätzliche Einnahmen auch zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden.

Weitere Kürzungen der öffentlichen Ausgaben sind angesichts der wirtschaftlichen Situation nicht sinnvoll. Zudem können Kürzungen, die fast nur im Personalbereich und bei den Bildungs-, Sozial- und Investitionsausgaben in relevantem Umfang durchgeführt werden können, die soziale Schieflage weiter verschärfen. Nötig ist nicht ein weiterer Abbau öffentlicher Leistungen, sondern deren gezielter Ausbau. Dies ist notwendig, um ein bessere Lebensqualität für die Mehrheit der Menschen zu erreichen.

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

Bei Einhaltung der Schuldenbremse ist eine erhebliche Kürzung der Ausgaben notwendig. Die Ausgaben müssten zwischen 2011 und 2019 um etwa 250 Mio. Euro im Jahr gekürzt werden, wenn die Schuldenbremse umgesetzt wird und es keine Steuerrechtsänderungen gibt.

[16] Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

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

In diese Allgemeinheit lässt sich die Frage kaum beantworten. Wichtig ist die Orientierung an der Bevölkerung, dieser sollte es Jahr für Jahr besser gehen. Dies gilt für die materielle Absicherung, für die Zukunftssicherheit, für die öffentliche Infrastruktur und für die Umwelt. Dazu gehört auch, dass es einen sozialen Ausgleich geben muss und Ziel staatlichen Handelns die Demokratisierung der Gesellschaft und die Förderung der Solidarität ist.

Konkret sollte der Staat in eine gute ausgebaute öffentliche Daseinsvorsorge investieren, insbesondere sind die sozialen Sicherungssysteme auszubauen und die Teilprivatisierung der Rente rückgängig zu machen. Hierfür sollte sich Hessen auf Bundesebene einsetzen.

Auf Landesebene sollte Hessen die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes angemessen bezahlen, das Bildungssystem erheblich ausbauen und dabei insbesondere auf die soziale Durchlässigkeit achten und das Personal im öffentlichen Bereich aufstocken, so dass die Aufgabenerfüllung im Rahmen angemessener Arbeitszeiten und Arbeitsbelastungen möglich ist. Das Land sollte zudem Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Bereich anstreben – bei vollem Lohnausgleich. Ein Teil der steigenden Produktivität kann so in zusätzliche Freizeit der erwerbstätigen umgewandelt werden.

Insgesamt sind die Ausgabenprioritäten so zu setzen, dass der Lebensstandard der Bevölkerung steigt.

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

Keine. Zwar sehe ich Möglichkeiten der Ausgabenkürzungen etwa bei der Unterstützung privater Bildungseinrichtungen (etwa die kürzlich in den Medien berichtete Anschubfinanzierung einer privaten Hochschule), die gesparten Gelder sollten jedoch

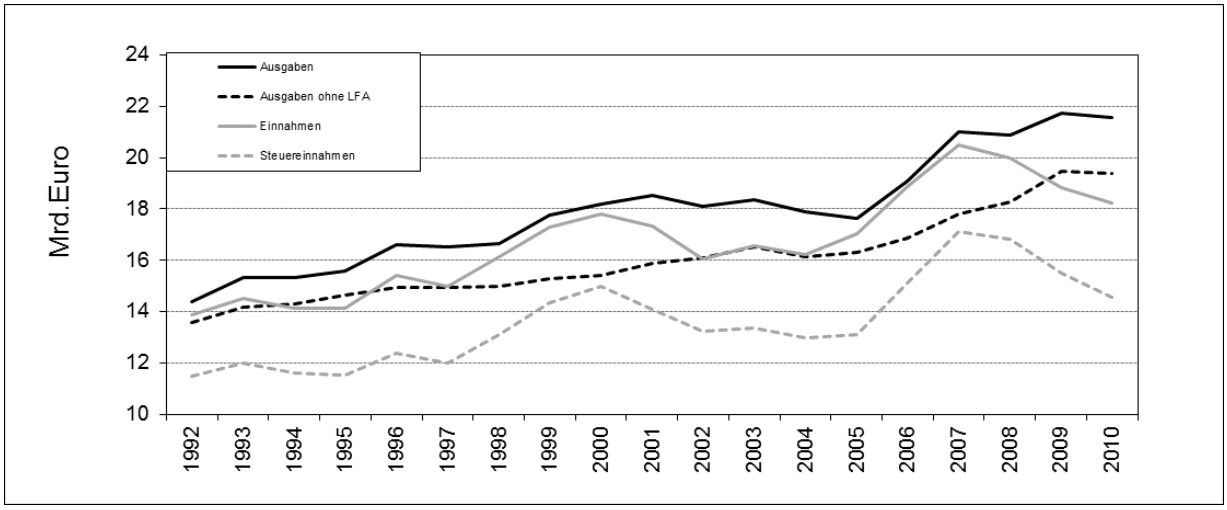
direkt in das öffentliche Bildungswesen fließen und nicht zur Reduktion des strukturellen Defizits eingesetzt werden.

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

Nein.

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

Die Einnahme- und Ausgabeentwicklung Hessens sind in der folgenden Abbildung dargestellt:



Quelle: Truger

Es fällt auf, dass die Ausgaben relativ konstant steigen, die Einnahmen jedoch immer wieder wegbrechen. Zudem fällt auf, dass sich die Einnahmen insgesamt parallel zu den Steuereinnahmen entwickeln. Nach dem Jahr 2000 beginnen die Mindereinnahmen der rot-grünen Steuerreformen wirksam zu werden, was ein erstes Wegbrechen der Einnahmen nach sich zieht. Am aktuellen Rand sind die Auswirkungen der

Wirtschafts- und Finanzkrise sichtbar, insbesondere bei den rückläufigen Einnahmen. Diese sind einerseits auf die konjunkturelle Entwicklung, andererseits auf steuerrechtliche Änderungen zurückzuführen (Wachstumsbeschleunigungsgesetz). Der zwischenzeitliche Anstieg der Einnahmen ist auch ein Ergebnis der Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte durch die große Koalition.

Es lässt sich demnach sagen, dass die Finanzierungsdefizite des öffentlichen Haushalts vor allem ein Problem der Einnahmeentwicklung sind. Die Ausgaben sind im Jahresdurchschnitt von 1993 bis 2008 um gerade einmal 2,4 Prozent gestiegen, ohne Länderfinanzausgleich sogar nur um 1,9 Prozent. Wenn man hier noch die Preissteigerungen herausrechnet wird deutlich, dass von einem exzessiven Ausgabenwachstum des Landes Hessen die Rede nicht sein kann. Im Gegenteil: Die Ausgaben sind hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben.

Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?

Das Land Hessen selbst hat wenige Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen – dies ist auch das Problem des Änderungsantrags der SPD-Fraktion (Drucksache 18/2898). Allerdings kann das Land im Rahmen der föderalen Ordnung auf die Änderung der Steuergesetze hinwirken. Hier sei erneut auf das Steuerkonzept der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) verwiesen. Es gibt zahlreiche Vorschläge zur Erhöhung der Steuereinnahmen, die dann auch dem Land Hessen zu Gute kommen (Gemeinschaftssteuern bzw. Ländersteuern). Beispielhaft seien folgende Punkte genannt, die jedoch durch andere Maßnahmen ergänzt werden müssen:

- Wiedererhebung der Vermögenssteuer.
- Anhebung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer auf 53 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 67.000 Euro.
- Abschaffung des Ehegattensplittings.
- Synthetische Besteuerung von Kapitaleinkünften an Stelle der Abgeltungssteuer oder Erhöhung der Abgeltungssteuer auf 35 Prozent.

- Erhöhung der Körperschaftssteuer auf 25 Prozent oder Rückkehr zur synthetischen Besteuerung.

In den vergangenen Jahren sind die Steuern mit Ausnahme der Umsatzsteuer immer gesenkt worden. Diesen Trend gilt es umzukehren, wobei die Belastungen vor allem die Gruppen treffen müssen, die in der Vergangenheit stark entlastet worden sind – also besser Verdienenden und Unternehmen.

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

Der Staat muss seine Ausgaben bei gleichbleibendem Steuerrecht um etwa 250 Mio. Euro im Jahr kürzen – zehn Jahre lang, Jahr für Jahr. Dabei werden schon heute zahlreiche notwendige und sinnvolle Ausgaben nicht getätigt, Beispiele sind in dieser Stellungnahme bereits genannt worden (Investitionen in Infrastruktur, Erhöhung der Bildungs- und Sozialabgaben). Die immer weitere Rückführung staatlicher Ausgaben – oft auch durch Privatisierungen erwirkt – sorgt für eine abnehmende Leistungsfähigkeit des Staates.

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

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

Bei der Frage nach der Steuer- und Abgabenquote ist auch zu fragen, womit man sich vergleichen will. Ein skandinavisches Modell, auf das insbesondere beim Bildungserfolg gerne verwiesen wird, ist nur mit einer skandinavischen Steuer- und Abgabenquote finanzierbar.

Die Steuerquote ist im Vergleich mit anderen Industriestaaten als niedrig zu bezeichnen. Das Bundesfinanzministerium weist eine entsprechende Tabelle aus[17] und es lässt sich feststellen, dass lediglich die USA und osteuropäische Staaten sowie die Schweiz und Japan niedrigere Steuerquoten ausweisen. Die großen europäischen Länder weisen folgende Quoten aus (Zahlen von 2007):

Deutschland	23,0 %
Spanien	25,0 %
Frankreich	27,4 %
UK	29,8 %
Italien	30,2 %

Bei der Abgabenquote sind auch die für diese Abgaben erbrachten Leistungen zu berücksichtigen (Zuzahlungen beim Arzt / Medikamenten, privater Anteil der Rentenversicherung usw.), da ggf. private Vorsorge getroffen werden muss, die jedoch nicht in die Abgabenquote einfließt. Bei der Steuer- und Abgabenquote liegt Deutschland im Mittelfeld (Zahlen von 2006). Bei den großen europäischen Staaten hat Deutschland wieder die geringste Quote:[18]

Deutschland	35,6 %
Spanien	36,6 %
UK	37,1 %
Italien:	42,1 %
Frankreich	44,2 %

An dieser Stelle kann keine Analyse der einzelnen Sozialsysteme geleistet werden. Es besteht jedoch bei beiden Quoten auch im internationalen Vergleich Raum nach oben. Sollte man die Lebensqualität etwa Schwedens anstreben, dann wäre eine deutlich andere Politik von Nöten. Schweden hat eine Steuer- und Abgabenquote von 49,1 Prozent – daraus werden dann die Ausgaben für Bildung, Soziales, Infrastruktur usw. finanziert.

---

[17] http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_71690/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/01/statistiken__und__dokumentationen/finanzwirtschaftliche__entwicklung/tabellen/Tabelle__S16.html

[18] http://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/material/Abgabenquote.pdf

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

Die Unehrlichkeit der gesamten Staatsverschuldungsdebatte besteht auch darin, dass die geschaffenen Werte nicht gegen die Schulden gerechnet werden. Wenn demnach eine Privatisierung stattfindet, dann reduzieren sich die Schulden bzw. das Finanzierungsdefizit des Staates und zwar auch dann, wenn der privatisierte Gegenstand unter Wert veräußert wurde oder eine Veräußerung nicht sinnvoll war. Eine sachgerechte Betrachtung muss daher die gesamten Staatlichen Leistungen mit in den Blick nehmen.

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

Das Land Hessen ist einnahmeseitig von der konjunkturellen Entwicklung und dem Steuerrecht abhängig. Über den Bundesrat kann hier Einfluss auf die Steuerpolitik genommen werden. Da die finanzielle Situation in fast allen Bundesländern derzeit schwierig ist könnten sich Mehrheit für eine andere Steuerpolitik finden.

Ausgabenseitig ist das Land Hessen bei einem erheblichen Anteil der Ausgaben gebunden (Personalausgaben und bundesgesetzliche Vorgaben). Kürzungen sind in der Vergangenheit bereits durchgeführt worden. Es kann bezweifelt werden, dass es noch größere Kürzungsspielräume gibt, die nicht direkt negativ auf die Lebensqualität in Hessen durchschlagen.

C. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden

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

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

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

Die Bundesländer sind in Summe nicht in der Lage, ihr strukturelles Defizit aus eigener Kraft abzubauen, dies auch wegen der Zinszahlungen für die Altschulden.

In den Debatten der Föderalismuskommission II galt das Erreichen eines ausgeglichenen Haushaltes, d.h. der Abbau der Neuverschuldung aus eigener Kraft, als eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Schuldenbremse. Die Schuldenbremse sollte gewissermaßen auf bereits ausbalancierte Haushalte aufgesetzt werden und als Stabilisator für diesen Zustand wirken. Deswegen hat sich die Kommission auch ausführlich mit der Frage befasst, welcher Konsolidierungsbedarf in den Etats von Bund und Ländern besteht und welche Länder den Haushaltsaugleich nicht aus eigener Kraft schaffen. Bereits bei Einführung der Schuldenbremse auf Bundesebene wurde daher fünf Bundesländern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) Konsolidierungshilfen zugesagt, wenn diese Länder sich an einen Konsolidierungspfad halten.

Es muss an dieser Stelle nicht gesondert betont werden, dass die Annahme, die Schuldenbremse würde ab 2011 auf ausgeglichene Haushalte aufsetzen, hinfällig ist. Insgesamt wäre eine umfassende Entschuldung der Bundesländer daher sicherlich anstrebenswert, hier ist einerseits der Bund, andererseits die ökonomisch stärkeren Länder in der Pflicht.

Eine Entschuldung der Bundesländer muss jedoch einhergehen mit einer Stabilisierung der Einnahmen der Bundesländer. Eine wesentliche Ursache der Verschuldung sind die immer wieder durchgeführten Steuersenkungen.

Ferner ist darauf zu achten, dass die Bundesländer aufgabenadäquate Einnahmen haben und dass hier für Stadtstaaten und Staaten mit Strukturwandelschwierigkeiten andere Mittel notwendig sind als in wirtschaftlich starken Ländern.

Schließlich ist zu überlegen, welche Leistungen der Bund künftig tragen sollte. Dies wurde exemplarisch an der Debatte über die BAföG-Erhöhung um zwei Prozent (Fördersätze) bzw. drei Prozent (Freibeträge) deutlich.

2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse

A. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse

Die Fragen dieses Abschnitts werden zusammen beantwortet.

Einen Zwang zur Änderung der hessischen Verfassung gibt es nicht. Sollte die Schuldenbremse auf Bundesebene bestand haben, so gilt diese. Wird die Regelung durch das Bundesverfassungsgericht gekippt, so gilt die derzeitige Regelung in der hessischen Verfassung (investitionsbezogener Staatsverschuldungsbegriff). Die Behauptung, dass eine Änderung notwendig sei, um im Falle eines erlaubten konjunkturellen Defizits handeln zu können ist m.E. nicht haltbar, alleine schon, weil das geltende hessische Recht Abweichungen zulässt, wie zuletzt bei der Finanz- und Wirtschaftskrise offensichtlich wurde.

Die Frage einer Verankerung in der Verfassung ist in erster Linie eine politische.

Die Schuldenbremse kann die anderen Staatsziele der hessischen Verfassung (Soziale Grundrechte, Umwelt, Kunst und Kultur, Landschaft, Sport) konterkarieren.[19] Dies wird auch an den bereits umgesetzten Kürzungen an den Hochschulen deutlich und zeigt sich noch deutlicher in den beiden konsolidierungshilfeberechtigten Bundesländern Saarland und Schleswig-Holstein. Diese haben bereits massive Kürzungspläne vorgelegt, die auch die Staatsziele des Art. 137 der hessischen Verfassung betreffen. Ähnliche Entwicklungen können auch in Hessen eintreten. Insoweit sei auf die oben stehenden Ausführungen verwiesen. Zum Einhalten der Schuldenbremse könnten daher Maßnahmen getroffen werden, die die – weicher formulierten – genannten Staatsziele des Artikel 137 der Hessischen Verfassung konterkarieren.

Sollte die Klage des Landes Schleswig-Holstein gegen die Schuldenbremse Erfolg haben so würde die Regelung der hessischen Verfassung weiterhin Geltung haben.

Es gibt ferner keinerlei Begründung dafür, dass die Regelung unverzüglich umgesetzt werden muss. Von Seiten des Grundgesetzes ist vorgeschrieben, dass ab 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr erlaubt ist. Da das Land Hessen keinen Anspruch auf Konsolidierungshilfe hat kann es bis 2019 hiervon abweichen. Allerdings wird der Schritt zu einer strukturellen Nullverschuldung bei kurzfristigen Planungen schwieriger, wobei auch eine starke Rezession kurzfristig die Zielerreichung verhindern kann – dies dürfte mit der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder stärker in das Bewusstsein gerückt sein. Es besteht jedoch keinesfalls ein objektiver Handlungsdruck mit Blick auf eine Verfassungsänderung.

Ein Nichteinhalten der Schuldenbremse führt zu einer entsprechenden Ermahnung durch den Stabilitätsrat. Direkte rechtliche Folgen ergeben sich daraus m.E. nicht.

[19] Vgl. exemplarisch: Himpele, Klemens: Schuldenbremse als Politikverzicht. Schuldenbremse und Bildungsabbau als Negativspirale nach unten, erscheint in Forum Wissenschaft 4/2010.

B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen

Die Auswirkungen für die Kommunen wurden von mir nicht untersucht. Da die Kommunen selbst keiner Schuldenbremse unterliegen besteht jedoch die Gefahr, dass sich die Länder zu Lasten der Kommunen konsolidieren, also die Verbundsmasse – wo möglich – reduzieren.

C. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen

Die Fragen werden zusammen beantwortet.

Die Revision der Finanzreform von 1969 durch die Föderalismusreform I (Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Hochschulbereich) und die Föderalismusreform II (Abschaffung der „Goldenen Regel“, Einführung der Schuldenbremse) ist ein Bruch mit den finanzverfassungsrechtlichen Prinzipien, die den Ausbau des Wohlfahrtsstaats und erhebliche Investitionen in Infrastrukturen und öffentliche Bildung ermöglicht haben. Der investitionsbezogene Staatsverschuldungsbegriff ist durch die Schuldenbremse abgelöst worden. Damit ist eine besondere Berücksichtigung von Investitionen nicht mehr gegeben, da eine erlaubte Staatsverschuldung jenseits von Naturkatastrophen u.ä. nur noch möglich ist, wenn die konjunkturelle Komponente der Verschuldung dies erlaubt. Der investitionsbezogene Staatsverschuldungsbegriff hingegen erlaubt Schulden für Investitionen. Dies folgte der Logik, dass durch Investitionen auch Sachwerte geschaffen werden, die den Schulden entgegenstehen.

Mit der neuen Regelung der Schuldenbremse muss das Land Hessen die strukturelle Verschuldung auf Null senken. Kürzen kann das Land dabei grundsätzlich in allen Bereichen, in denen gesetzlichen Verpflichtungen nicht vorliegen. Dazu gehören

auch Investitionen. Es steht daher zu befürchten, dass die Investitionen des Landes dauerhaft zurückgefahren werden, um so das Ziel der Schuldenbremse zu erreichen.

Das Ziel, zehn Prozent des BIP für Bildung und Forschung auszugeben, ist faktisch aufgegeben worden. An Stelle echter Ausgabensteigerungen werden inzwischen Möglichkeiten gesucht, was den Bildungsausgaben alles zugerechnet werden kann (Pensionen von Lehrerinnen und Lehrern, ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Bücher…). Diese Rechentricks sorgen jedoch nicht für eine Verbesserung der Bildung in Deutschland. Mit der Schuldenbremse wird es noch schwieriger, tatsächlich mehr Geld für Bildung zu mobilisieren. Dies sieht man auch bei den Kürzungen an den hessischen Hochschulen, der Auseinandersetzung in Schleswig-Holstein um die Schließung von Studiengängen und den Sparankündigungen im Saarland sowie bei der Debatte um das 23. BAföG-Änderungsgesetz.

Es besteht insgesamt die Gefahr, dass durch die Schuldenbremse notwendige Investitionen unterbleiben und so eine unzureichende Infrastruktur an die kommende Generation vererbt wird. Die Schuldenbremse kann so auch zu einer Investitions- und Bildungsbremse werden.

D. Regelungen der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und –tilgung

Die Fragen werden weitgehend zusammen beantwortet.

Es kann zunächst festgehalten werden, dass die Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens und der Budgetsensitivität immer beidseitig greift, d.h. die Möglichkeit einer stärkeren Verschuldung wird durch eine Notwendigkeit höherer Tilgungen erkauft. Als Verfahren werden häufig genannt: Hodrick-Prescott-Filter (teilweise adaptierte Varianten, die die Ränder stärker berücksichtigen) und Produktionsfunktionen. Es ist dabei umstritten, welche Verfahren angewendet werden sollte. Allgemein sollte ein Verfahren einfach und treffend sein. Einfach, um die Konsequenzen daraus

nachvollziehbar zu halten und die Berechnungen nachvollziehbar zu machen, treffend um richtig zu wirken. Wie bereits weiter oben beschrieben ist eine mechanische Steuerung der Verschuldung jedoch in den seltensten Fällen sachgerecht.

Im Falle eines einfachen Verfahrens ist die Frage, wer die Abweichung von der Normallage feststellt, unerheblich, da dies nachgeprüft werden kann. Wichtig ist die Offenlegung der zu Grunde gelegten Daten.

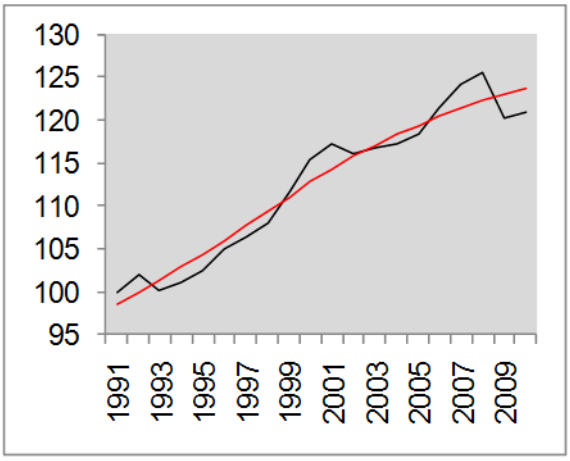
Die Fragen zur prozyklischen Wirkung und zur rechtzeitigen Reaktion auf die Wirtschaftskrise sind teilweise bereits oben beantwortet worden. Das IMK hat nachgewiesen, dass eine Schuldenbremse prozyklisch wirken kann und dies oft auch tun wird. Alleine deshalb, da konjunkturelle Defizite im Laufe der Zeit immer zu strukturellen Defiziten werden, da die Abweichung von einem Trend diesen Trend selbst auch beeinflusst.

Es ist ein Filter denkbar, der die Wirtschaftskrise im Nachhinein richtig abbildet. Es ist aber kaum denkbar, dass so ein Filter auch im Voraus eingesetzt worden wäre, da dies voraussetzt, dass eine Krise erwartet worden wäre.

Liegt in Hessen eine Abweichung von der Normalkonjunktur vor?

Da die Normalkonjunktur eine rechnerische Größe ist liegt fast immer eine Abweichung von der Normalkonjunktur vor. Für Hessen lässt sich mit den oben angegebenen Annahmen eine Abweichung im Jahr 2010 von 2,3 Prozent des BIP in Form einer Unterauslastung berechnen. Die entsprechende Entwicklung ist in der folgenden Abbildung dargestellt, wobei die rote Linie den Trend, die schwarze Linie die tatsächliche Entwicklung darstellt.[20]

[20] Entnommen aus Himpele, Klemens: Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzenden-konferenz der LINKEN, Wien 2010, S. 78.



Quelle: Himpele

E. Regelung der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

Die Fragen werden zusammen beantwortet.

Die Fragen in diesem Block behandeln die Ausnahmen von der Schuldenbremse. Bereits die Frage machen deutlich, dass es eben nicht gelingen kann. Schuldenregelungen mechanisch zu handhaben. Allgemein kann zu diesem Abschnitt gesagt werden, dass es einer größtmöglichen Flexibilität bei der Möglichkeit der Staatsverschuldung bedarf, um auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können. Dabei ist deutlich, dass es sich um Abwägungsentscheidungen handelt, die im Sinne der besten Lösung getroffen werden müssen. Dies gilt jedoch nicht nur bei Ausnahmesituationen.

Aus dieser allgemeinen Aussage leitet sich ab, dass das Feststellen einer notwendigen Abweichung von der Schuldenbremse nicht an zu hohe parlamentarische Hürden geknüpft werden sollte. Sachlogisch scheint die gleiche Mehrheit, die für die Haushaltsaufstellung verantwortlich ist.

Strukturelle Änderungen etwa in Form von Steuerrechtsänderungen können dadurch berücksichtigt werden, dass ein Einbruch der Steuereinnahmen entsprechende Aus-

nahmen erlaubt. Es ist eine Situation denkbar, in der Steuerrechtsänderungen beschlossen werden, obwohl das Land Hessen diesen Steuerrechtsänderungen im Bundesrat nicht zustimmt. Insgesamt zeigt dies jedoch einmal mehr das Problem auf, das eine Schuldenbremse auf Ebene des Bundeslandes birgt.

Zusammenfassung

Die Schuldenbremse löst die Probleme der Staatsfinanzen nicht. Vielmehr ist zu definieren, welche Aufgaben der Staat übernehmen soll. Dies sind Setzungen, die in einer Gesellschaft demokratisch auszuhandeln sind. Die Aufgaben müssen dann über entsprechende Einnahmen finanziert werden. Eine ehrliche Auseinandersetzung mit der Staatsverschuldung muss daher immer auch die Staatseinnahmen mit in den Blick nehmen.

Es ist daher wenig hilfreich, mit einem absoluten Schuldenverbot zu argumentieren, da dies den Aufgaben des Staates entgegenstehen kann. Vielmehr ist immer anhand der ökonomischen Situation zu entscheiden, was zu tun ist. In der derzeitigen ökonomischen Situation Kürzungen der Staatsausgaben zu erzwingen ist kontraproduktiv, da es dringend einer binnenwirtschaftlichen Stützung der Konjunktur bedarf. Hierzu ist der Staat selbst gefordert, aber auch die staatlichen Umverteilungsmechanismen. Zudem sind staatliche Aufgaben zu finanzieren und auszubauen. Bildung wird hier immer wieder genannt, aber auch das Sozialsystem und die Infrastruktur. Anstelle einer Schuldenbremse ist daher die Steigerung der Staatseinnahmen notwendig.

Die wachsende Staatsverschuldung der Bundesrepublik erzeugt einen objektiven Handlungsbedarf. Ich hatte bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass Staatsschulden sehr wohl auch ein Problem sein können. Insgesamt ist die Entscheidung für oder gegen neue öffentliche Schulden immer gut zu begründen. Zum Abbau der Staatsverschuldung muss in der derzeitigen Situation jedoch vor allem die Einnahmeseite beitragen. Das Land Hessen sollte seinen Einfluss geltend machen, eine

Debatte über eine bundesweite Steuerreform anzustoßen – mit dem Ziel staatlicher Mehreinnahmen. Dabei müssen die Personengruppen, die durch die Steuerreformen seit 1998 am stärksten entlastet wurden, wieder stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden.

Das Land Hessen sollte zudem die eigene schwierige Lage nicht als Vorwand nehmen, die Solidarität der Länder aufzukündigen, indem der Länderfinanzausgleich angegriffen wird.

Frankfurt am Main / Wien, den 17.10.2010

Klemens Himpele

LWVHessen

Landeswohlfahrtsverband Hessen
Der Kommunalverband der hessischen
Kreise und kreisfreien Städte

Der Landesdirektor

Landeswohlfahrtsverband Hessen / Hauptverwaltung
Postf. 10 24 07 / 34024 Kassel oder Ständeplatz 6 - 10 / 34117 Kassel

Datum	19. Oktober 2010
Auskunft erteilt	
Telefon-Durchwahl	2226
Telefax-Durchwahl	2727
E-Mail	uwe.brueckmann@lwv-hessen.de
Zimmer-Nr.	133
Besucheranschrift	Ständeplatz 6-10

Hessischer Landtag
Hauptausschuss I A 2.1
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse) Drucks. 18/2732

Sehr geehrte Frau Wiekhorst,

für die eingeräumte Möglichkeit, zu der Änderung des Artikels 141 der Hessischen Landesverfassung Stellung zu nehmen, bedanke ich mich, wobei der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) nur mittelbar durch die Gesetzesänderung betroffen ist.

Zu der Aufnahme einer Schuldenbremse in die Hessische Verfassung äußern wir uns daher wie folgt:

Der LWV Hessen nimmt zur Kenntnis, dass das Land Hessen in Anlehnung an die auf Bundesebene erfolgte Änderung des Artikels 109 des Grundgesetzes beabsichtigt, eine analoge Regelung in die Landesverfassung zu übernehmen.
Der Grundgedanke des nachhaltigen Wirtschaftens und der intergenerativen Gerechtigkeit, dem dieses Vorhaben zugrunde liegt, ist auch eine Maxime des Handelns des LWV Hessen.

Internet
www.lwv-hessen.de

Telefon
0561 1004 - 0

Telefax
0561 1004 - 2727

Bildtelefon für Gehörlose
0561 5214908

Bankverbindung
Kto-Nr. 409 100 700 7
BLZ 520 500 00
Landeskreditkasse Kassel

IBAN DE04 5205 0000 4091 0070 07
BIC HELADEFF520

LWVHessen

Durch die bisherige Ausgestaltung der investiven Komponenten des hessischen Kommunalen Finanzausgleichs und unter Einsatz von Veräußerungserlösen aus Vermögenswerten, die der LWV Hessen zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigte, wurde es dem LWV Hessen ermöglicht, ab dem Jahr 1998 auf die Aufnahme neuer Schulden zur Finanzierung seiner Investitionen zu verzichten. Gleichzeitig konnte der Schuldenstand durch konsequentes Umschulden sowie - soweit möglich - durch vorzeitige Rückzahlungen auf ein Niveau abgesenkt werden, das in Relation zum bilanzierten Anlagevermögen bei nur noch rd. 20 % liegt.

Die weiterhin sachgerechte Finanzausstattung des LWV Hessen, insbesondere über den Kommunalen Finanzausgleich, ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, den eingeschlagenen Weg fortsetzen zu können.

Wir würden es daher sehr begrüßen, wenn die in der Hessischen Verfassung verankerte Finanzkraftgarantie der Kommunen explizit von den gegebenenfalls entstehenden Auswirkungen einer beabsichtigten Schuldenbremse auf Landesebene ausgenommen würde.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Uwe Brückmann
Landesdirektor

DER BEAUFTRAGTE
DER EVANGELISCHEN KIRCHEN IN HESSEN
AM SITZ DER LANDESREGIERUNG

Ev. Kirche in Hessen und Nassau Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck Ev. Kirche im Rheinland

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Herrn Geschäftsführer
Jürgen Schlaf
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

18.10.2010

Betr.: Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FPD für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732; Änderungsantrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/2898

Sehr geehrter Herr Schlaf,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Übersendung des o. a. Gesetzentwurfs und des Änderungsantrags sowie für die Möglichkeit, in einer schriftlichen Anhörung eine Stellungnahme abzugeben.

In der Anlage übersende ich Ihnen die Stellungnahme der Evangelischen Kirchen in Hessen. Die Stellungnahme beider Diakonischen Werke in Hessen ist Ihnen in gesonderter Post zugegangen.

An der mündlichen Anhörung am 03. November 2010 wird von Seiten der Evangelischen Kirchen in Hessen Herr Oberkirchenrat Christan Schwindt, Evangelische Kirche in Hessen und Nassau, teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Jörn Dulige

Anlage

Kirchenrat Jörn Dulige · Brentanostraße 3 · 65187 Wiesbaden
Telefon 0611/801422 · Telefax 0611/811706 · E-Mail: ev.buero@t-online.de

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732; Änderungsantrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/2898

Stellungnahme der Evangelischen Kirchen in Hessen

Die Evangelischen Kirchen in Hessen danken für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem o.a. Gesetzentwurf und Änderungsantrag abgeben zu können. Sie verweisen in dem Gesamtzusammenhang auf die Ausarbeitung „Transparenz und Gerechtigkeit – Aufgaben und Grenzen des Staates bei der Besteuerung" – der Kammer für soziale Fragen der Evangelischen Kirche in Deutschland, Oktober 2009.

Die wieder wachsende Staatsverschuldung, die Diskussion um die Schuldenbremse, das weit verbreitete Unbehagen am gegenwärtigen Steuersystem und die zunehmende Spreizung der Gesellschaft in Wohlhabende und Arme veranlasst die Evangelische Kirche in Deutschland, sich zur Frage einer gerechteren Besteuerung zu äußern. Sie erinnert an ihre früheren Äußerungen zur Bekämpfung von Armut, zum Schutz der Umwelt und zu einem gerechteren, internationalen Ausgleich. Weil der Staat für Recht und Frieden zu sorgen hat, benötigt er die finanziellen Mittel, die durch Steuern, Beiträge und Abgaben erhoben werden. Nur wenn er sich auch bei der Erhebung von Steuern als sozialer Rechtsstaat erweist, darf er mit der Loyalität und der Akzeptanz seiner Bürgerinnen und Bürger rechnen.

Deshalb hebt die Evangelischen Kirche in Deutschland zusammenfassend folgende Gesichtspunkte für die Erhebung und Verwendung von Steuern und Abgaben hervor („Transparenz und Gerechtigkeit", Kammer für soziale Ordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, Oktober 2009, Seite 45f). Diese Gesichtspunkte werden auch als Rahmendaten in der Diskussion um die Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung gewertet:

1. **Deutschland liegt im europäischen Vergleich der Erhebung von Steuern und Sozialbeiträgen auf einem mittleren Platz. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Kosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wird in den nächsten Jahren keine Verminderung des Steueraufkommens zu verantworten sein. Anzustreben sind allerdings Verlagerungen innerhalb des Systems, um mehr Gerechtigkeit zu gewährleisten.**
2. **Transparenz von Einnahmen und Ausgaben im Steuersystem wie bei den Beiträgen und Gebühren sind für die Akzeptanz des Steuersystems wichtig. Um die Solidarsysteme angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen zu stärken, müssen sie so gestaltet sein, dass alle Bürgerinnen und Bürger gemäß ihrer Leistungsfähigkeit mit ihren unterschiedlichen Einkommensarten ihren Beitrag leisten.**
3. **Steuererhebung und Staatsausgaben in Bund und Ländern sind präziser abzugrenzen. Finanzausgleich und Mischfinanzierung dürfen nicht weiter unklare Zuständigkeiten schaffen.**
4. **Im Blick auf die Chancen der kommenden Generationen, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen wie die Förderung von Bildung und Engagement muss grundsätzlich in Richtung auf mehr Nachhaltigkeit umgesteuert werden.**
5. **Steuermoral gehört zu den bürgerlichen Tugenden. Das muss insbesondere für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten gelten, die über hohe Vermögen verfügen und damit Vorbilder für andere sein können.**

In der Diskussion über Konzepte zum erforderlichen Abbau der Schulden (Einsparungen, Effizienzsteigerungen sowie Einnahmeverbesserungen) sind aus Sicht der Evangelischen Kirchen in Hessen die genannten Rahmendaten (Gerechtigkeit, Transparenz, Stärkung der Solidarsysteme, Nachhaltigkeit) nicht aus dem Blick zu verlieren.

Wiesbaden, 18.10.2010

Kommissariat der Katholischen Bischöfe
im Lande Hessen

Stellungnahme

zur

Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses

zum

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

Kern der Gesetzentwürfe

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sieht vor, ab 2020 den Haushalt des Landes Hessen grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen zu führen. Die Ausnahmen beziehen sich auf eng definierte Tatbestände. Der Text gibt den Art. 109 Abs. 3 GG wieder.
Die Antragsbegründung der Koalitionsfraktionen macht deutlich, dass mit der Änderung der hessischen Verfassung die Vorgaben des Grundgesetzes umgesetzt werden sollen.
Verfassungsänderungen in Hessen bedürfen der Zustimmung der Wähler. Diese soll in Verbindung mit der Kommunalwahl am 27. März 2011 eingeholt werden.

Der Änderungsantrag der SPD-Fraktion stellt dem wortgleichen Gesetzestext einen Abs. 1 voraus, der die Einnahmeseite, wesentliche Aufgaben des Landes sowie die Finanzausstattung der Kommunen anspricht. Darüber hinaus ist im Abs. 5 eine Regelung konzipiert, die eine kreditfinanzierte Anpassung der Ausgaben in einem Vierjahreszeitraum ermöglicht.

Unmittelbare Konsequenzen in den nächsten Jahren

Das Ziel, ab 2020 den Landeshaushalt ohne Kreditaufnahmen zu führen, hat bereits in den kommenden Jahren Konsequenzen. Die jetzigen Deckungslücken sollen kontinuierlich verkleinert werden. Dazu wird eine Einnahmeerhöhung zwischen 2011 und 2020 von jährlich 2,9 % angezielt. Dem steht eine Reduzierung des Ausgabenwachstums auf jährlich 1,1 % im gleichen Zeitraum gegenüber (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, September 2010).

1. Personal- und Gemeinwohlprinzip

Ziel staatlichen Handels muss die Sicherung der Würde und Freiheit des Einzelnen sowie des Wohles aller sein. Das Personal- und Gemeinwohlprinzip bilden den Kern kirchlicher Sozialverkündigung. Im Konzept des Sozialstaates ist dies aufgegriffen ebenso wie im Grundgesetz, das die Bundesrepublik als sozialen Bundesstaat ausweist (etwa Art. 20 und 28 GG). In dieser Perspektive sind die vorliegenden Gesetzentwürfe zu bewerten.

2. Bewertung

2.1 Die Notwendigkeit der Eingrenzung der Staatsverschuldung ist offenkundig. Die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates gerät angesichts rapide gestiegener Staatsverschuldung in Gefahr.

2.2 Gleichzeitig sind, insbesondere auch im Blick auf die ethisch gebotene Generationengerechtigkeit, in Zukunft weiterhin Investitionen erforderlich. Etwa im Bereich von Bildung und Erziehung oder für einen ökologischen Strukturwandel von Wirtschaft und Gesellschaft.

2.3 Hinsichtlich der Generationengerechtigkeit ist nicht nur die Verschuldungssituation zu sehen, sondern ebenso ist die nachhaltige Sicherung eines funktionierenden sozialen Systems eine Voraussetzung für die Chancen der nachwachsenden Generationen.

2.4 Die Spielräume staatlichen Handelns sind unter gegebenen Bedingungen eng. Ein Feld der Einsparungen liegt sicherlich in der Überwindung jetzt noch bestehender bürokratischer Ineffizienzen. Allerdings muss erwartet werden, dass die mit der Umsetzung der Schuldenbremse verbundenen Umsteuerungen durch deutliche Ausgabenkürzungen erreicht werden sollen. Ein Abbau sozialer Leistungen oder aber ein Verzicht auf erforderliche Bildungsinvestitionen gefährdet jedoch den Zusammenhalt in der Gesellschaft und widerspricht dem Prinzip einer auf das Wohl des Einzelnen und der Gemeinschaft bezogenen Politik.

2.5 Es ist sehr verständlich, dass nach den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte nach einem Weg gesucht wird, ausgeglichene Haushalte durch den Verzicht bzw. die Einschränkung von Kreditaufnahmen zu erreichen. Und ebenso nachvollziehbar ist, der „Gewöhnung" an einer Haushaltsgestaltung durch Schuldenaufnahme eine Begrenzung entgegenzusetzen.

Gleichzeitig darf dieser Reflex jedoch nicht dazu führen, die Einnahmeseite des Staates außer Acht zu lassen. Gemeinwohlorientierung erfordert auch, denen höhere Belastungen abzuverlangen, die diese, bei sicherlich zugemutetem Verzicht, tragen können. Bspw. die Thematiken Spitzensteuersatz, Erbschaftssteuer und auch Subventionen gehören in die Betrachtungen, eine Strategie zu ausgeglichenen Haushalten zu entwickeln.

2.6 Insofern das Ziel staatlichen Handelns das Wohl der Einzelnen und der Gemeinschaft ist, muss auch gefragt werden, welche Alternativen zu Einführung einer Schuldenbremse auf der Ebene der Landesverfassung bestehen.

2.7 Die Diskussion über die Einführung der Schuldenbremse darf nicht zu einer Verkehrung von Ziel und Mittel führen. Ziel staatlichen Handelns bleibt das Gemeinwohl. Die Mittel und Wege sind vielfältiger, als allein eine Schuldenbremse auf der Ebene der Landesverfassung einzuführen.

2.8 In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, ob die Diskussion über die Aufgaben des Staates hinreichend geführt worden ist. Die mögliche Zustimmung der Wähler zur Einführung der Schuldenbremse wird die Diskussion über konkrete Kürzungen in der Zukunft nicht aufheben. Es ist fraglich, ob der wünschenswerte gesellschaftliche Konsens über die staatlichen Aufgaben, die Aufteilung der Steuerlasten und den Einsatz der Ressourcen durch eine Abstimmung über die Einführung der Schuldenbremse erreicht wird.

3. Fazit

Die Entscheidung über die Einführung der Schuldenbremse muss sich an der Option auf einen am Gemeinwohl orientierten Sozialstaat messen lassen. Ein solches Instrument kann nicht Ziel an sich, sondern kann lediglich ein Mittel für die Gestaltung eines solchen Sozialwesens sein. Das Wohl des Einzelnen und der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft bilden die zentralen Orientierungspunkte. Ausgrenzender Abbau sozialer Leistungen als mögliche Folge der Einführung einer Schuldenbremse würde diesen Zusammenhalt in Frage stellen. Gestaltende Politik hat zweifelsohne die Ausgabeseite in den Blick zu nehmen. Sie hat jedoch mehr Möglichkeiten, als allein diese Parameter zu steuern. Sie sollte auch die Verantwortung wahrnehmen, in einer breiteren Debatte die Aufgaben des Staates zu erläutern und weitere Aspekte, insbesondere Maßnahmen zur Stabilisierung der Einnahmeseite, einzubeziehen, um damit die gesamte Bandbreite der Steuerungsmöglichkeiten in einem breiten gesellschaftlichen Konsens zur Anwendung bringen zu können.

Wiesbaden, den 19. Oktober 2010

Dr. Wolfgang Pax
Leiter des Kommissariats

Prof. Dr. Thomas Lenk

UNIVERSITÄT LEIPZIG

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

Stellungnahme zum Fragenkatalog der Fraktion der CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

1. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse

Die 2009 verabschiedeten grundgesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung sind augenscheinlich notwendig. Die vormals geltenden verfassungsrechtlichen Schuldenregeln konnten eine zunehmende Staatsverschuldung zumindest nicht verhindern. Es sei einmal dahingestellt, dass sich die politischen Entscheidungsträger auf Bundes- und Länderebene mit Auflage eines prinzipiell geltenden Schuldenverbotes eingestehen müssen, dass sie die vor der Föderalismusreform II geltenden Schuldengrenzen zu weit auslegten. Das Verständnis einer Obergrenze, die nur in dringenden Fällen tatsächlich ausgereizt werden sollte, war anscheinend nicht vorhanden. So erhöhte sich der Schuldenstand auf Länderebene im Zeitraum von 1990 bis 2009 um 213 Prozent.[1] Zwar stiegen die Landesschulden 2005 bis 2009 um lediglich 12 Prozent; die Wachstumsrate Hessens ist mit 16 Prozent jedoch überdurchschnittlich.[2] Gemäß der Neufassung des Art. 109 GG sollen sich die Länder ab 2020 strukturell nicht mehr verschulden dürfen. Die Bestrebungen der Fraktionen der CDU, der FDP und SPD zielen infolge dessen darauf ab, die bisherigen Art. 141 und Art. 161 der Verfassung des Landes Hessen (HV) abzuändern. Dabei sind der Neuformulierung des Art. 141 Abs. 1 und 2 HV gemäß des Vorschlages der Fraktionen der CDU und FDP eine äquivalente Formulierung zu Art. 109 Abs. 3 GG (n. F.) zu entnehmen. Mit Art. 141 Abs. 3 HV (n.F.) folgen die Fraktionen der CDU und FDP dem Vorbild des Bundes, der die Möglichkeit zur Schuldenaufnahme im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, in Art. 115 Abs. 2 GG festschreibt.

Der Änderungsantrag der Fraktion der SPD schließt sich dem Vorschlag der Fraktionen der CDU und FDP grundsätzlich an.[3] Im Gegensatz zu der vorgeschlagenen Neufassung von Seiten der Fraktionen der CDU und FDP wird jedoch ein Absatz formuliert, der dem Land auferlegt, für ausreichend Einnahmen Sorge zu tragen, um die landespolitische Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Bezogen wird sich insb. auf notwendige Bildungsausgaben, die Gewährleistung der sozialen Sicherheit für jede Person sowie die innere Sicherheit und ausreichende Investitionen als auch die finanzielle Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Damit bezieht sich die Fraktion der SPD vor allem auf die vom Finanzvolumen umfangreichsten Aufgaben- und Ausgabenpositionen des Haushaltes neben dem Schuldendienst[4] - die Polizei, den Bildungsbereich und den kommunale Finanzausgleich.[5] Fraglich ist, wie das Land eine solche Sicherstellung der Einnahmen gewährleisten

---

[1] Vgl. BMF (2010): Schulden der öffentlichen Haushalte.

[2] Es handelt sich um die fundierten Schulden des Landeshaushaltes Hessen ohne Schulden der Landesbetriebe; für das Jahr 2010 sind lediglich Sollzahlen öffentlich verfügbar; vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2010): Steuereinnahmen des Landes Hessen, www.hmdf.hessen.de/irj/go/km/docs/HHP/2010/99_Statistischer Anhang/01_01_stat_eckdaten.pdf.

[3] Vgl. Art. 141 Abs. 2 bis 4 HV (Entwurf der Fraktion der SPD).

[4] Die Ausgaben für den Schuldendienst belaufen sich im Mittel über die Jahre 2005 bis 2010 (2009 und 2010 Sollzahlen) auf 14 Prozent der Gesamtausgaben im selben Zeitraum.

[5] Im Mittel über die Jahre 2005 bis 2010 beläuft sich der Anteil der Ausgaben für Allgemeine Dienste, unter denen die Ausgaben zur Gewährleistung für öffentliche Sicherheit und Ordnung, für Rechtsschutz, politische Führung und zentrale Verwaltung subsumiert werden auf 16 Prozent der insgesamten Ausgaben. Der Anteil der Ausgaben im Bereich Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und Kultur umfasst 26 Prozent. Werden die Landeszuweisungen für den kommunalen Finanzausgleich im Mittel von 2008 (Ist), 2009 (Soll) und 2010 (Soll) betrachtet, so beläuft sich der Anteil dieser Landesausgaben auf 12 Prozent der im gleichen Zeitraum angelaufenen insgesamt zu veranschlagenden Ausgaben, vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2010): Ausgaben im Landeshaushalt nach

soll. Es ist anzunehmen, dass die Fraktion der SPD aus diesem Grund einen weiteren Absatz formulierte, der eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit zur Anpassung einer vom Land nicht zu verantwortenden Änderung der Einnahme- und Ausgabeposition in einem Zeitraum von maximal 4 Jahren vorsieht.[6] Nicht nur, dass diese Regelung eine wenig wünschenswerte Folge implizieren würde, indem im Rahmen dieser strukturellen Verschuldungsoption, zukünftig jede Ausgabe, auch konsumtiver Natur, kreditär finanziert werden kann. Darüber hinaus ist eine solche Einräumung einer strukturellen Verschuldungsmöglichkeit nicht zulässig, da das strukturelle Neuverschuldungsverbot gemäß Art. 109 Abs. 3 GG von den Ländern eingehalten werden muss.[7] Die sich infolge des Wegfalls der strukturellen Verschuldungsoption ergebenden Problemlagen werden unter Punkt 2 skizziert.

Dass die Fraktionen mit ihrer jeweiligen Neufassung des Art. 141 Abs. 2[8] bzw. Abs. 3[9] HV eine Verschuldung in konjunkturellen Schwächephasen vorsehen, folgt auch der ökonomischen Überlegung, dass eine Schuldenaufnahme vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit laufender Ausgaben in wirtschaftlichen Schwächephasen grundsätzlich sinnvoll sein kann (keynesianischer Ansatz).

Eine auf diese Weise stetige Steuer- und Abgabenpolitik erhöht die Bedeutung der Staatsverschuldung hinsichtlich ihrer **Überbrückungsfunktion** zur Vermeidung von kurzfristigen Steuer- und Abgabenerhöhungen. Vorübergehende Haushaltsdefizite können folglich in Zeiten einer schwachen Konjunktur hinnehmbar sein, um das Wirken der automatischen Stabilisatoren nicht zu behindern. Die damit erzielte Stabilisierung des Bruttoinlandsprodukts dürfte die Nachteile, die zukünftigen Generationen aus dem gestiegenen Schuldenstand entstehen, überwiegen. Insofern ist die Berücksichtigung einer Konjunkturkomponente in der Hessischen Landesverfassung zu begrüßen. Eine derartige Überbrückungsfunktion muss jedoch zwingend mit der bereits seit den 60er Jahren gültigen keynesianisch geprägten Verschuldungslehre einher gehen; gleichwohl hat die Politik bei ihrer Anwendung in der Vergangenheit offensichtlich versagt. Dabei ist insbesondere an die Nichtbefolgung des § 5 StabWG, der die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen vorschreibt, gedacht. Bei korrekter Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Schuldenpolitik kann diese stabilisierend in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden. Allerdings zeigen die Erfahrungen, dass zum einen bzgl. der praktischen Anwendbarkeit dieses Ansatzes einige Zweifel berechtigt sind und zum anderen im Bereich der Politik eine Tendenz zur ausufernden Nutzung der Kreditaufnahme innewohnt bzw. innewohnen muss, da den Ländern mit Wegfall der strukturellen Verschuldungsoption kaum Bestimmungsmöglichkeiten zur Einnahmegenerierung verbleiben.

Als Finanzwissenschaftler ist es eigentlich unredlich, verfassungsrechtliche Schuldenregelungen zu werten, wenn man nicht die zur Ausführung notwendigen Detailregelungen einzelgesetzlicher Art kennt. Wenn beabsichtigt wird, die Regelungen des Bundes zu übernehmen, so kann ich nur auf das Kompendium[10] zur Verschuldungsregelung des Bundesfinanzministers gemäß Art. 115 GG verweisen. Hier zeigt sich, dass die sogenannte Budgetintensität, die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Situation, die Rückführung der Nettokreditaufnahme in konjunkturell guten Zeiten und damit die Verschuldung insgesamt, zu zentralen haushalterischen Steuerungsinstrumenten werden.

Aufgabenbereichen, www.hmdf.hessen.de/irj/go/km/docs/HHP/2010/99_Statistischer_Anhang/03_03_stat_aufgaben.pdf sowie Hessisches Ministerium der Finanzen (2010): Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs, www.hmdf.hessen.de/irj/go/km/docs/HHP/2010/99_Statistischer Anhang/06_06_stat_kfa.pdf.

[6] Vgl. Art. 141 Abs. 5 HV (Entwurf der Fraktion der SPD).

[7] Vgl. Korioth, Stefan (2009): Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Junkernheinrich, Korioth, Lenk, Scheller, Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin, S. 389-416, S. 396.

[8] Vgl. Vorschlag der Fraktionen der CDU und FDP.

[9] Vgl. Vorschlag der Fraktion der SPD.

[10] Vgl. BMF (2010): Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Art. 115 GG, Berlin.

Was hinter diesen Begriffen alles versteckt wird, zeigt sich am Beispiel der Budgetintensität (dem Herunterrechnen von Wirtschaftswachstum auf die einzelnen Länder). Dies ist anhand des Kompendiums erkennbar. Ich zitiere: „Eine Schuldenregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigen soll, kommt ohne die Definition einer Normallage als Referenzpunkt für die Konjunktur nicht aus. Nur mit Hilfe der Berechnung von Abweichungen der tatsächlichen Lage von der Normallage kann der Konjunktureffekt identifiziert, auf diese Weise zwischen konjunkturell „guten" und „schlechten" Zeiten unterschieden und so die Höhe der konjunkturellen Defizite bzw. Überschüsse bestimmt werden."[11]

Der Bund hat es sich einfach gemacht und hat die hierfür erforderlichen Regelungen den einzelnen Ländern überlassen. Bei der beabsichtigten Harmonisierung im Stabilitätsrat scheinen die Länder bei ihren eigenen Bemühungen allein gelassen zu sein. Das führt zu folgender Situation für alle Landesgesetzgeber: Ohne die einzelgesetzlichen Ausformulierungen und Auswirkungen insbesondere der sogenannten Konjunkturkomponente, nach komplizierten (und intransparenten) Maßstäben, die für den Haushaltsgesetzgeber gelten sollen, ist es für den Landesverfassungsgeber eigentlich kaum zumutbar, Vorfestlegungen zu treffen.

Vor allem setzt die auf der Grundlage der Verschuldungsanlässe vorgenommene Trennung zwischen konjunktur- und strukturbedingter Verschuldung eine mögliche Zuordnung des Ausmaßes der jeweiligen Ursachen voraus. Denn es können aufgrund des Prognoseproblems einzelner Konjunkturphasen **ex ante**

- die Einnahmen nicht genau genug geschätzt werden (Problematik der ex post festzustellenden Abweichungen bei den kurz- und mittelfristigen Steuerschätzungen),
- ebenso schwierig ist die Abschätzung der konjunkturellen Mehrausgaben,
- daraus folgt, dass weder der Zeitpunkt noch der Zeitraum sowie das Volumen einer erhöhten Kreditaufnahme genau festgelegt werden kann.
- Dies bedeutet, dass über den gesamten Konjunkturzyklus berechnet, es auch bei angestrebtem ausgeglichenem Haushalt eine Unter- bzw. Überdeckung wahrscheinlich ist.

Dies führt zu einem Bewertungs- und Gestaltungsspielraum der Finanzpolitik. Deshalb müssten die institutionellen Rahmenbedingungen, hier der Gesetzesrahmen, so geändert werden, dass ein diskretionäres Politikversagen möglichst verhindert wird.

Die Berechtigung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand wird schließlich auch unter **wachstumspolitischen Aspekten** befürwortet, seitdem die Bedeutung öffentlicher Investitionen für das Wachstum einer Volkswirtschaft erkannt worden ist. Eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen gilt unter diesem Gesichtspunkt immer dann als vertretbar, wenn dadurch das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential erhöht wird. Auch der Bundesfinanzminister hält in seinem Kompendium einen gewissen strukturellen Verschuldungsspielraum für durchaus begründbar, nämlich dann, wenn er für Maßnahmen genutzt wird, die der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung dienen und damit insbesondere künftigen Generationen zugutekommen. Insofern ist der Formulierungsvorschlag des Art. 141 Abs. 1 HV der Fraktion der SPD grundsätzlich zu befürworten, wenn intendiert wird, insbesondere die Bildungsausgaben und Investitionen finanzieren zu wollen. Zu klären ist, wie dass Land die Sicherstellung der dafür notwendigen Einnahmen über das bisherige Ausmaß sicherstellen soll. Gemeint kann hier nur eine Prioritätensetzung der Landespolitik sein.

[11] Vgl. BMF (2010): Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Art. 115 GG, Berlin, S. 13.

Eine Verschuldungsoption kann aus ökonomischer Perspektive auch in folgendem Fall sinnvoll sein. So können neben den eher mittelfristigen Ausgabenabweichungen auch sehr kurzfristige Schwankungen der Kassenbeanspruchung auftreten. Dies ist z.B. vor den „großen Steuerterminen" der Fall, wo es durch die noch nicht realisierten Steuereinnahmen zu finanziellen Engpässen bei den Gebietskörperschaften kommen kann. Hier ist eine kurzfristige Synchronisation der Ausgaben und Einnahmen der entsprechenden Haushaltsperiode durch so genannte Kassenkredite zweckmäßig. Der derzeitige hohe Stand der Kassenkredite gerade auf der kommunalen Ebene zeigt jedoch, dass auch hier die Regeln schärfer gefasst oder beachtet werden müssten, um einer Verfälschung der an sich sinnvollen Option zu begegnen.

Neben der stabilisierungspolitischen Aufgabe und der Überbrückungsfunktion der Staatsverschuldung kommt ihr auch eine **verteilungspolitische Funktion** zu. Dabei interessiert insbesondere die Frage, ob die öffentliche Verschuldung über die damit verbundene Verteilung der Finanzierungslasten auf mehrere Generationen im Vergleich zur Steuerfinanzierung eine intertemporal „gerechtere" Finanzierung der Staatsausgaben ermöglichen kann. Zugunsten einer Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben lässt sich anführen, dass Ausgaben für langfristig nutzbare öffentliche Anlagen wie Verkehrswege, Bildungseinrichtungen etc. den Nutznießern entsprechend ihren Nutzungen angelastet werden sollen. Diesem Grundgedanke des "Pay-as-you-use-Prinzips" folgend ist die Finanzierung solcher Anlagen mit Kredit zulässig. Zins- und Tilgungszahlungen sind von den Nutznießern entsprechend der Nutzung aufzubringen. Das „Inter-Generation-Equity"-Prinzip legt eine Kreditfinanzierung in den Fällen nahe, in denen infolge von Ausnahmesituationen (bspw. Naturkatastrophen) Ausgaben fällig werden, deren Ausgabenlast auf mehrere Generationen verteilt werden soll. Die grundsätzliche Schwierigkeit einer Verschuldungsoption im Falle außergewöhnlicher Ereignisse besteht jedoch darin, die Ausnahmetatbestände hinreichend präzise und eng abzugrenzen. Dies könnte etwa in Form einer kasuistischen Aufzählung mit Angabe bestimmter Kriterien für das Vorliegen solcher Entwicklungen geschehen. In Anlehnung an eine Regelung im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt könnte eine schwere Rezession beispielsweise dann festgestellt werden, wenn das Bruttoinlandsprodukt jahresdurchschnittlich um mehr als einen bestimmten Prozentsatz in den Planungen zurückgeht. Alternativ und einfacher könnte – wie der Sachverständigenrat empfohlen hat – immer dann von einem außergewöhnlichen Ereignis ausgegangen werden, wenn die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen mit einem bestimmten Quorum im Parlament beschlossen werden.[12]

Zusammengefasst bedeutet dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht, dass sowohl verfassungsrechtliche Regelungen für die Normalverschuldung als auch für die außerordentlichen Situationen begründet werden können. Käme es zur Streichung des Ausnahmetatbestandes, würde der finanzielle Spielraum der öffentlichen Haushalte in Notsituationen (wird z.B. auch an ein Rheinhochwasser oder die Finanzkrise 2008/2009 gedacht) massiv eingeschränkt werden und dazu führen, dass die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht in dem Maße abgewendet werden könnte, wie dies im Sinn der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt sinnvoll wäre. Allokative und distributive Überlegungen, die gegen ein Neuverschuldungsverbot sprechen, sind jedoch keine Argumente für die Zulässigkeit von Staatsverschuldung in beliebiger Höhe, zeigen aber, dass diese in gewissem Umfang gerechtfertigt werden kann, nämlich dauerhaft zur Finanzierung von Zuwächsen des öffentlichen Vermögens und vorübergehend zur Glättung eines über die Zeit schwankenden, im Mittel aber ausgeglichenen Finanzierungsbedarfs. Vergegenwärtigt man sich, welche umfassenden Kritikpunkte[13] an den schuldenbegrenzenden Regelungen des Art. 109 und Art. 115 GG ange-

[12] SVR (2007), Ziffer 143.

[13] Korioth, Stefan (2009): Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Junkernheinrich, Korioth, Lenk, Scheller, Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin, S. 389-416 und Tappe, Henning (2009): Kreditbegrenzungsregeln im

bracht werden, die zugleich Vorbild für die Neufassung des Art. 141 HV sind, bleibt dahingestellt, ob eine solche Neuformulierung tatsächlich zu einer Begrenzung der öffentlichen Schuld führt.

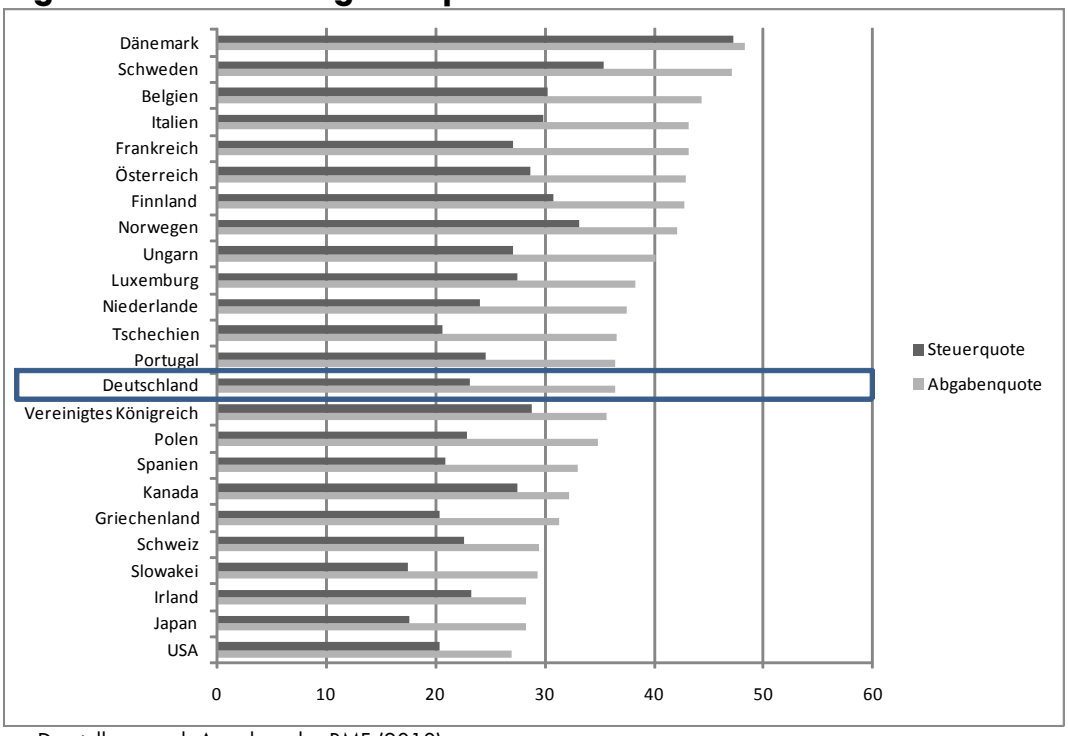
Der **internationale Vergleich** zeigt auch, dass ein Neuverschuldungsverbot unüblich ist. Vielmehr ist eine Verschuldung bei außergewöhnliche Ereignisse, die für einige Zeit mit hohen öffentlichen Ausgaben verbunden sind, sowie eine Schuldenaufnahme zur Vermeidung prozyklischen Handelns im Falle konjunktureller Einbrüche in nahezu allen bestehenden Regeln zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung, beispielsweise auch im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, vorgesehen.

Bundesstaat – Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II, in: Junkernheinrich, Korioth, Lenk, Scheller, Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin, S. 417-436.

2. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

Die deutsche Steuer- bzw. Abgabenquote, welche das Verhältnis der Steuereinnahmen bzw. der Summe von Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen des Staates (in der Abgrenzung der des Europäischen Systems Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen - ESVG - und in finanzstatistischer Abgrenzung) zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent wiedergibt, hat sich im Zeitablauf moderat entwickelt. Gerade im internationalen Vergleich kann aufgrund der relativ niedrigen Werte eine in dieser Hinsicht gegebene Wettbewerbsfähigkeit attestiert werden. Wenn auch die internationalen Steuersysteme nicht ohne Weiteres verglichen werden können und Unternehmensansiedlungen auch hinsichtlich anderer Faktoren entschieden werden, zeichnet sich Deutschland mit einer relativ geringen Steuer- (23,1 Prozent) und Abgabenquote (36,4 Prozent) als lukrativer Wettbewerbsstandort aus.

Abbildung 1: Steuer- und Abgabenquoten 2008*



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2010).
* Steuerquote Polens und der Niederlande von 2007; Abgabenquote Japans und der Niederlande von 2007.

Obwohl Hessen aufgrund der überdurchschnittlichen originären Finanzkraft pro Einwohner eines der „reichsten" Länder der Bundesrepublik ist, muss man sich vergegenwärtigen, dass die hessische Steuerdeckungsquote im Zeitraum von 2007 bis 2010 kontinuierlich abnahm, die Kreditfinanzierungsquote und die Gesamtausgaben[14] bis auf 2008 und 2010 (Soll) in der gleichen Periode sukzessive anstiegen.[15] Mithin stellt sich die Frage, wie ohne eine strukturelle Verschuldungsoption die Landesausgaben finanziert werden sollen. So wird infolge des strukturellen Verschuldungsverbotes im Zuge des Art. 109 Abs. 3 GG ab 2020 und der damit einher gehenden Einschränkung der landeseigenen Einnahmenbestimmung erwartungsgemäß der Druck auf andere Einnahmemöglichkeiten und auf Haushaltskonsolidierungen erhöht. Eine entsprechende wünschenswert gewesene Einpassung des Art. 109 Abs. 3 GG in das föderale Gesamtgeflecht des Grundgesetzes, die eine

[14] Ohne LFA.
[15] Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2010): Steuereinnahmen des Landes Hessen, www.hmdf.hessen.de/irj/go/km/docs/HHP/2010/99_Statistischer Anhang/01_01_stat_eckdaten.pdf.

Kompensationen der Länder durch neue Einnahmebestimmungs- oder Steuerertragsrechte vorgesehen hätte, unterblieb.[16] Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmen bei Gültigkeit der neuen schuldenbegrenzenden Regelungen in der Hessischen Landesverfassung bestehen in einer umfangreichen Auslegung der **konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeit**. So bleibt die Konkretisierung der zulässigen Kreditaufnahme infolge konjunktureller Entwicklungen gemäß Art. 109 Abs. 3 GG dem Landesverfassungsgeber überlassen. Darüber hinaus fehlt es den Ländern an faktischen selbstbestimmten Einnahmemöglichkeiten, insbesondere für **Steuern**.
Folglich wird die Frage nach mehr oder weniger Steuerautonomie der Länder bzw. eines Steuertausches Bestandteil zukünftiger Föderalismusdebatten sein. Bereits in den Verhandlungen i. R. d. Föderalismusreform II plädierten die finanzstarken Gliedstaaten für eine (begrenzte) Steuerautonomie, während die finanzschwachen Länder eine zunehmende Einnahmeautonomie durchgängig ablehnten. Letztere fürchten Nachteile im Steuerwettbewerb mit den finanzstärkeren Ländern und Verluste im Länderfinanzausgleich.[17] Sicherlich wird auch das Thema einer Bundessteuerverwaltung wieder virulent werden.[18] In den Verhandlungen der Föderalismusreform II wurde von Seiten der (finanzstärkeren) Länder eine Bundessteuerverwaltung mehrheitlich abgelehnt. Da diese Fragen unmittelbar die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern tangieren und zur Umsetzung eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat notwendig ist, sind schnelle Lösungen nicht zu erwarten. Neben den Einnahmeerzielungsmaßnahmen über Steuern oder einer weiten Auslegung der konjunkturellen Verschuldungsoption, ist es dem Land und seinen Kommunen überlassen, **Landeseigentum** zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen zu veräußern. Derartige Teil- oder Vollprivatisierungen können zwar den Landeshaushalt kurz- und mglw. auch mittelfristig stabilisieren, allerdings ist Landeseigentum nur eine endliche Ressource. Darüber hinaus ist die öffentliche Hand zur Gewährleistung bestimmter Aufgaben verpflichtet (Gewährleistungsstaatsmodell). Insbesondere die Kommunen, die verfassungsgemäß Teile der Länder sind, haben einen Auftrag zur Sicherstellung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge. Eine Veräußerung von entsprechenden öffentlichen Eigentum (Bsp. Stadtwerke) würde langfristig wegfallende Beiträge, in Form von Gebühren oder Preisen, sowie fehlenden Einfluss der öffentlichen Hand bei der Aufgabenwahrnehmung bedeuten, so dass eingehende und langfristige Rentabilitätsüberlegungen bei jeder einzelnen Veräußerung von kommunalem- bzw. Landeseigentum notwendig sind (Bsp. Beteiligungen des Landes an der Fraport AG und der Messe Frankfurt GmbH).
Mit der Zentralisierung der strukturellen Verschuldung ab 2020 beim Bund und der bisher fehlenden Kompensation der Länder für die dadurch eingeschränkten Einnahmespielräume ist zu erwarten, dass auch die föderale **Aufgaben- und Ausgabenverantwortung** erneut Diskussionsbestandteil zukünftiger Debatten sein wird. Zwar wurde bereits im Zuge der Föderalismusreform I eine weitgehende Entflechtung der Aufgabenverantwortung bewerkstelligt und die Gesetzgebungskompetenz bei der ehemals konkurrierenden Gesetzgebung maßgeblich beim Bund verortet. Den Ländern einschließlich ihrer Kommunen obliegt es jedoch weiterhin, die bundesgesetzlich vorgegebenen Aufgaben auszuführen und im Sinne der Vollzugskausalität zu finanzieren (Konnexitätsprinzip). Besonders drastisch werden die kommunalen und Länderausgaben durch die Leistungsgesetze des Bundes determiniert, wobei den Gliedstaaten durch den inhärenten Rechtsanspruch der Bürger kaum Gestaltungsspielräume im Gesetzesvollzug zur Verfügung stehen. Da dem Bund durch die ihm

[16] Lediglich bei der Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer mit Wirkung zum 1. Juli 2009 auf den Bund, wurden Kompensationszahlungen an die Länder nach einem gesetzlich festgelegten Verteilungsschlüssel festgelegt (vgl. §2 Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009, BGBl. I S. 1170). Der Systematik der Kompensationszahlungen, nämlich der Ermittlung der prozentualen Anteile des Aufkommens an der Kraftfahrzeugsteuer des Jahres 2008 zeigt, dass eine Veränderung der horizontalen Einnahmeverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich unerwünscht war.

[17] Auch das Bundesministerium der Finanzen spricht sich gegen eine stärkere Steuerautonomie der Länder aus; vgl. SVR 2008 (Fn. 7).

[18] Vgl. Renzsch, Wolfgang (2008): Föderalismusreform – zweiter Teil, in: Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen (Hrsg.): Themenheft Föderalismusreform II, Dresden, S. 6-9.

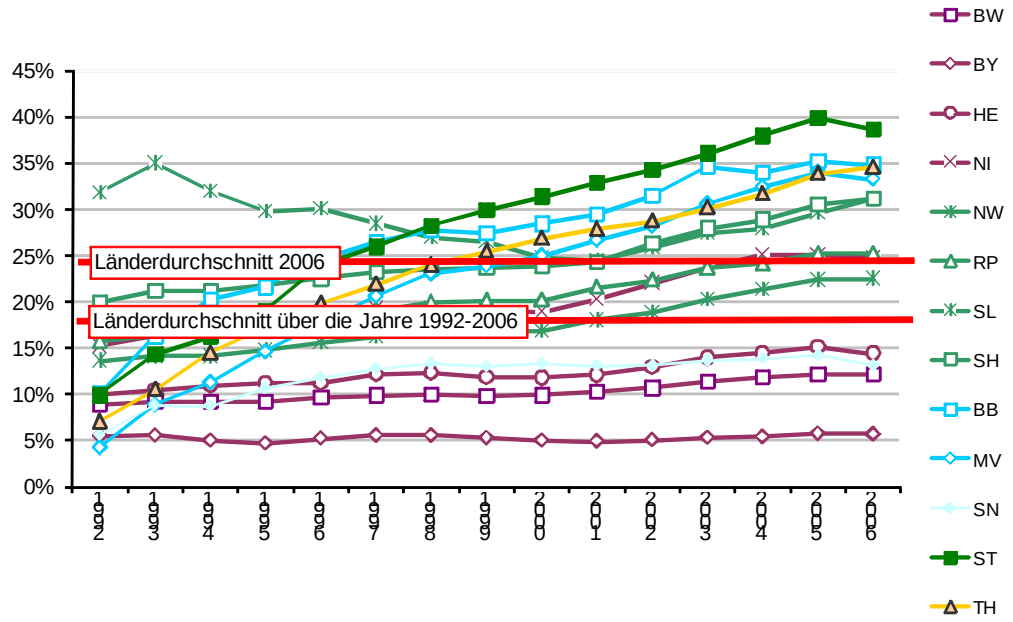
noch mögliche strukturelle Verschuldung im Gegensatz zu den Ländern Einnahmespielräume ab 2020 verbleiben und er zugleich die wesentlichen Ausgaben und Einnahmen der Länder bestimmt, steht er unter Druck, entweder die finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder durch **Zuweisungen** zu **gewährleisten** oder die **Leistungsgesetze** zu **begrenzen**; denkbar ist auch, dass der Bund bei der Finanzierung der Leistungen einen höheren Anteil übernimmt. Inwieweit von den beiden genannten Möglichkeiten – einzeln oder kombiniert – Gebrauch gemacht wird, ist politisch zu entscheiden. Ein Unterlassen dieser Optionen oder gar die Schmälerung der Einnahmenbasis der Länder, würde die Eigenstaatlichkeit der Länder, die qua Verfassung nicht nur Verwaltungseinheiten des Bundes sind, durch die Reduzierung der landeseigenen Gestaltungsspielräume auf Ausgaben- wie Einnahmenseite zumindest in Frage stellen. Sollte Hessen trotz der bis dato überdurchschnittlichen originären Finanzkraft pro Einwohner die dem Land obliegenden Aufgaben nicht mehr finanzieren können, so sind Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung zu formulieren. M.E. müssen die Aufgaben in erster Linie an die demografische Entwicklung angepasst werden, da diese immense Kostenremanenzeffekte mit sich bringen.[19] Dies umfasst ein Wandel des Leistungsspektrums zum Beispiel für Ausgaben in der Pflege und die Anpassung der öffentlichen technischen wie sozialen Infrastruktur. Andererseits darf es nicht sein, dass sich Hessen mit dieser Situation abfindet. Vielmehr muss es Ziel sein, junge Menschen (wohlgemerkt gut ausgebildet) stärker zu binden. Insofern müssten verstärkt Ausgaben in den Bereichen Schulen und Kita-Plätze getätigt werden. Gerade bei Bauinvestitionen müssen dabei die Bedarfe der heutigen Generation ebenso berücksichtigt werden, wie die der Bürger in 25 Jahren – z.B. mit wohnortnahen „Multi-Use-Gebäuden", die heute als Kita und später als Sozialstation oder Bürgerbüro genutzt werden können. Indem die Fraktion der SPD mit dem Formulierungsvorschlag des Art. 141 Abs. 1 HV auf die Bildungsausgaben und Investitionen abstellt, kommt sie diesem Anspruch nach.[20] Da der demographische Wandel zum einen eher mittel- bis langfristig wirkt und bis auf die Wanderungsbewegungen relativ gut prognostizierbar ist, sollte eine möglichst weitgehende kontinuierliche Anpassung der Ausgabenstrukturen beim Bund und in den einzelnen Ländern möglich sein. Die notwendigen Anpassungen sollten der Bund und die Länder aus eigenen Mitteln finanzieren.

[19] Vgl. auch Lenk (2005), S. 5 ff.
[20] Vgl. auch Fußnote 2 und Fußnote 3.

3. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden

Die jährliche Neuverschuldung determiniert, wenn keine Rückführung erfolgt, ein Ansteigen der Altlasten und macht die öffentlichen Haushalte unbeweglich. Unbestritten ist, dass die Länder sehr unterschiedlich hohe jährliche Neuverschuldungen aufweisen sowie gewaltige Unterschiede im Schuldenstand bestehen. Für die Frage der Entschuldung ist das Ausgangsniveau des Schuldenstandes von größter finanzwirtschaftlicher Relevanz. Die Schuldenstandsquote streut allerdings so stark zwischen den Ländern, dass tatsächlich überlegt werden muss, wie mit den Altlasten umgegangen wird.
Betrachtet man den Schuldenstand im Verhältnis zum BIP seit 1992 für die Flächenländer, muss für alle Länder zunächst eine zunehmende Schuldenstandsquote konstatiert werden. Allerdings spiegeln sich auch in diesen Quoten Strukturunterschiede wider: Besonders deutlich wird, dass die Zahlerländer im Rahmen des Länderfinanzausgleiches, darunter Hessen, vergleichsweise sehr geringe Schuldenstandsquoten aufweisen, während die neuen Länder bis auf Sachsen deutlich über dem Länderdurchschnitt liegen.

Abbildung 2: Schuldenstandsquoten[21] der Flächenländer von 1992 bis 2006 in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die unterschiedliche Ausgangslage und die ungewisse wirtschaftliche Entwicklung der Länder bei einer möglichen Entschuldung macht es außerordentlich schwierig, die Erfüllung der notwendigen Zukunftsaufgaben bei allen Ländern bei gleichzeitiger Entschuldung einzuschätzen.
Das geht nur nach einer zentralen Überprüfung der Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Haushalte und unter Beachtung der jeweiligen erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung. Dies wäre aus meiner Sicht die Variante, die dem Problem der unterschiedlichen Ausgangslagen am meisten Rechnung tragen würde. Eine Orientierung der zukünftigen Entwicklung am regionalen BIP für die Länder wäre wünschenswert, ist aber aus Praktikabilitätsgründen abzulehnen.[22]

[21] Schuldenstand in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.
[22] Der Vorschlag stattdessen das zukünftige nationale BIP den prognostizierten Einwohnerzahlen der Länder zuzuordnen ist ebenfalls finanzwirtschaftlich wenig überzeugend.

Als eine Möglichkeit zum Schuldenabbau wird die Übertragung der Länderschulden und der entsprechenden Finanzierungsleistungen auf den Bund, um ein gleiches Ausgangsniveau der Länder zu schaffen, diskutiert. Dadurch würde nicht die Staatsverschuldung an sich reduziert, sondern nur die Länder (unterschiedlich) entlastet. Dies führt bei den Ländern zu einer Kürzung der etatisierten Kreditzinsen und/oder Tilgungen – je nach konkreter Ausgestaltung

- bei Verzicht der Ländergesamtheit auf Umsatzsteueranteile zugunsten des Bundes und damit geringerer Haushaltmittel auf Landesebene[23]
- oder bei Refinanzierung des Bundes Steuererhöhungen („Schuldensoli")[24].

Wenn aber der Abbau der Staatsverschuldung nicht über Schuldenzentralisierung, sondern über Steuerzuschläge der Länder erfolgen soll, stellt sich die Frage, ob dann Steuerzuschläge für jede verschuldete Gebietskörperschaft (ggf. automatisch) bei Überschreiten bestimmter haushaltswirtschaftlicher Kennzahlen bzw. Schuldengrenzen vorgesehen werden sollten. Dies würde allerdings voraussetzen, dass dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend, in der Finanzverfassung (Art. 104a Abs. 1 GG i.V.m. Art 30 GG) bei der Ausgabenfinanzierung die Gesetzeskonnexität einzuführen und die bestehende Anknüpfung an die Verwaltungskompetenz abzuschaffen sind.

Zusammenfassend muss hervorgehoben werden, dass es sich bei dem Versuch einer generationengerechten und nachhaltigen Haushaltspolitik nicht in erster Linie um die Implementierung einer wie auch immer gearteten Schuldenbremse in der Landesverfassung handeln sollte.

Vielmehr müssen grundsätzlich ausgeglichene Haushalte angestrebt werden. Dass dieses Ziel eine originäre Bedingung der schuldenbegrenzenden Regelung gemäß Art. 109 GG ab 2020 für die Länder ist, muss daher ausdrücklich begrüßt werden.

Da kaum Einnahmespielräume bestehen, ist es im Falle eines nicht ausgeglichenen Haushaltes immanent wichtig, dass die politischen Entscheidungsträger auf Landesebene Aufgaben- und Ausgabenprioritäten setzen und mit dem Bund, dem eine strukturelle Verschuldungsoption verbleibt und der maßgeblich die Steuergesetzgebungskompetenz inne hat, in Ausgleichsverhandlungen treten.

[23] Vor einer Bewertung dieser Eckpunkte bedarf es einer substanzielleren Ausformulierung dieses Lösungsvorschlages, um die Verteilungswirkungen (Ent- und Belastungen) auf die einzelnen Länder genauer analysieren zu können. Unter der Annahme der Komplettübernahme der Schulden durch den Bund und einer aufkommensneutralen Gegenfinanzierung durch einen höheren Bundesanteil am USt-Aufkommen, wären die Länder mit einer hohen (geringen) Pro-Kopf-Verschuldung die Gewinner (Verlierer).

[24] Ähnlich der SVR (2007), Ziffer 186.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

Stellungnahme der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen

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. Einige Vorbemerkungen

Obgleich bereits im Grundgesetz (GG Art. 109, Art. 115, Art. 143d) eine Schuldenbremse für die Bundesländer eingeführt wurde, wollen die Fraktionen der CDU und der FDP auch eine Schuldenbremse in der hessischen Landesverfassung verankern. Dies wollen sie bereits durch eine Volksabstimmung am Tag der Kommunalwahlen am 27. März 2011 erreichen. Durch diese Zusammenlegung erfolgt im Wahlkampf eine Vermischung von Themen, die der notwendigen Diskussion über Schuldenbremse und kommunalpolitische Themen sicherlich nicht förderlich ist.

Derzeit ist eine Klage des Landtages des Landes Schleswig-Holstein gegen die Schuldengrenze des Grundgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. Die Fraktionen von CDU und FDP wollen die Entscheidung nicht abwarten. CDU und FDP wollen die Schuldenbremse auf jeden Fall in der Verfassung verankern, auch wenn die grundgesetzliche Regelung verfassungswidrig ist. Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege hält diese Eile nicht für geboten.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden
Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74
info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

Das Hessische Finanzministerium hat (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, September 2010, S. 15) als Grund für eine eigenständige hessische Verfassungsregelung benannt, dass die Bürgerinnen und Bürger „die Politik zur Umsetzung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten“ sollen, d.h. die Zustimmung zur „Notwendigkeit des Sparens“. Erklärtes Ziel der Gesetzesinitiative ist es somit, dass die Landesregierung sich mit der Volksentscheidung eine Legitimationsbasis für eine für notwendig erachtete Sparpolitik einholen will.

Auch andere Meldungen aus der Landesregierung oder den Regierungsparteien weisen immer wieder darauf hin, dass die Haushaltskonsolidierung zu Ausgabenkürzungen führen wird. Auch wird erwähnt, dass es zu Standardabsenkungen kommen wird (so Finanzminister Dr. Schäfer am 8.9.2010 bei der Einbringung des Haushalts 2011, S. 17). Bisher ist allerdings offen, was diese Ankündigungen konkret bedeuten. Von daher wird der Bevölkerung ein Volksentscheid zur Abstimmung vorgelegt, ohne dass die Konsequenzen der dann von der Landesregierung beabsichtigten Konsolidierungspolitik den Bürgerinnen und Bürgern deutlich gemacht werden.

Diese Unklarheit lässt vielfältige Phantasien über die Absichten zu, die hinter der Gesetzesinitiative von CDU und FDP stehen. Diese Unklarheit lässt einen „Stuttgart 21“-Effekt befürchten: zwar holt sich die Politik bei einer erfolgreichen Volksabstimmung die Legitimation für einen strikten Sparkurs, doch kann genau dies – wenn es für die Bürgerinnen und Bürger konkret wird – zu einem Legitimationsverlust von Politik führen. Auch diese Gefahr lässt die Liga der Freien Wohlfahrtspflege die Gesetzesinitiative kritisch sehen, da die Liga kein Interesse an einem solchen Legitimationsverlust hat.

Im Übrigen lässt sich die Sinnfrage der Gesetzesinitiative auch grundsätzlich stellen: wenn eine Landesregierung ernsthaft Haushaltskonsolidierung will, dann kann sie dies auch ohne Verfassungsänderung tun. Es stellt den politisch Verantwortlichen kein gutes Zeugnis aus, wenn eine nachhaltige Haushaltspolitik nur möglich sein soll, wenn es eine Schuldenbremse in der Landesverfassung gibt.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

Zudem sollte ein weiteres Argument in Betracht gezogen werden: die Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes erfordert nur eine einfachgesetzliche Regelung des Landes Hessen. Es ist also der Landesregierung unbenommen, die Vorgabe des Grundgesetzes zu erfüllen. Warum dann aber noch eine eigene verfassungsmäßige Regelung, die die Landesregierungen auf Dauer festlegt. Und diese Festlegung ist – wenn z.B. in einigen Jahren eine andere Situation und andere Erfahrungen und Erkenntnisse vorliegen – später nur schwer zu korrigieren.

Wichtiger als die schnelle Verankerung einer Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung ist der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen eine möglichst breite gesellschaftliche Diskussion über die Ursachen der Verschuldung und die Wege der Haushaltskonsolidierung, damit die Bürgerinnen und Bürger die notwendigen politischen Entscheidungen mittragen können. Durch die bloße Festschreibung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung ist die Akzeptanz der Bevölkerung für die politischen Konsolidierungsentscheidungen noch nicht gewonnen.

2. Einige Einschätzungen, Erfahrungen und Befürchtungen

Zweifellos ist eine ständig steigende Staatsverschuldung nicht wünschenswert und 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 (was für diese Länder auch nicht unproblematisch ist). Dennoch steht auch für die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen 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.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

3.1. Zu den Ursachen des Schuldenanstiegs

Wenn man die Entwicklung der Schuldenquote ansieht, dann wird deutlich, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise die Quote in allen Industrieländern sprunghaft anstiegen ließ. Nur durch eine massive Intervention der Staaten ließen sich die Folgen dieser Krise abmildern und bewältigen. Die Verschuldung des Staates war in dieser Situation richtig und hilfreich. Dieses Beispiel zeigt, dass es Situationen gibt, in denen eine Verschuldung nichts Schlechtes ist. Eine Schuldenbremse darf deshalb nicht dazu führen, dass der Staat nicht mehr handlungsfähig ist und nicht mehr flexibel auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen und Krisen reagieren kann.

Um den Ursachen des Schuldenanstiegs auf die Spur zu kommen, muss man außerdem die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben analysieren. Hier zeigt sich, dass die Ausgabenentwicklung des Landeshaushaltes in den zurückliegenden Jahren nicht außergewöhnlich hoch war. So errechnet das Hessische Finanzministerium für die Jahre 2000 bis 2010 lediglich eine durchschnittliche Wachstumsrate der Ausgaben von 1,8 % (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O. S. 13); das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) errechnete für die Jahre 1993 bis 2008 eine Wachstumsrate von durchschnittlich 2,4 % (vgl. IMK-Studies 6/2009, S. 31). Im Vergleich mit anderen Ländern ist diese Rate nicht hoch, so dass man nicht sagen kann, dass das Land Hessen bei seinen Ausgaben „über seinen Verhältnissen gelebt hat“. Dennoch gibt es in einem Haushalt auch immer Positionen, über deren Sinnhaftigkeit man streiten kann und deren Verzicht die Ausgabenseite reduzieren würde (ein solcher politischer Streitpunkt ist z.B. der Ausbau des Flughafens Kassel-Calden).

Schaut man sich hingegen die Einnahmenseite an, dann erkennt man, dass hier eine entscheidende Ursache für den Schuldenanstieg liegt. So stiegen die Einnahmen von 2000 bis 2010 lediglich um durchschnittlich 0,5 % (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O., S. 13). Eicker-Wolf/Truger kommen in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass durch die Steuerreformen seit 1998 dem Land Hessen in 2010

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden
Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74
info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

rund 2 Milliarden Euro an Steuerausfällen entstehen; wenn man den Länderfinanzausgleich und den kommunalen Finanzausgleich abzieht, dann beträgt dieser Verlust für den Landeshaushalt immer noch 1,4 Milliarden Euro. Und die hessischen Kommunen haben aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 einen Ausfall von ca. 1,2 Milliarden Euro (incl. KFA) zu verkraften (vgl. Kai Eicker-Wolf/Achim Truger, Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt 2010, S. 36 ff).

Dieser kurze Blick auf die Ursachen des Schuldenanstiegs zeigt, dass insbesondere die Einnahmenseite bei der Haushaltskonsolidierung in den Blick genommen werden muss.

Diese Zahlen zeigen aber auch, dass durch bundespolitische Entscheidungen die Einnahmenseite des Landeshaushaltes entscheidend beeinflusst wird. Gleiches gilt auch für die Ausgabenseite, wenn z.B. der Bundesgesetzgeber dem Land (und den Kommunen) Aufgaben zuschreibt. Diese starke Abhängigkeit des Landes und der Kommunen vom Bund muss in das Thema Haushaltskonsolidierung einbezogen werden. Hier muss eine Regelung gefunden werden, damit der Bund nicht durch seine Entscheidungen die Haushaltskrise der Länder und Kommunen verschärft. So wäre die Einführung einer Konnexitätsregelung zwischen Bund und Land (einschließlich der Kommunen) wahrscheinlich ein wirksamerer Beitrag zur Haushaltskonsolidierung als eine Schuldenbremse.

3.2. Zu den erkennbaren Absichten der Landesregierung

a. Problemlöser Wirtschaftswachstum

Die Regierungskoalition von CDU und FDP will zur Umsetzung einer Schuldenbremse die Einnahmen erhöhen (so wird eine Einnahmenerhöhung zwischen 2011 und 2020 von jährlich 2,9 % angestrebt (gegenüber einer realen Einnahmenerhöhung von jährlich 0,5 % zwischen 2000 und 2010). Diese beträchtliche Einnahmensteigerung soll vor allem durch Wirtschaftswachstum erzielt werden. Steuererhöhungen werden bisher ausgeschlossen. Die Planungen der Landesregierung sind

Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen K.d.ö.R.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden
Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74
info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

folglich sehr stark durch Annahmen geprägt. Das Hessische Finanzministerium kommt daher auch selber zu dem Schluss, das „stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen“ und eine „stetig positive Entwicklung der Steuereinnahmen unabdingbare Voraussetzung“ für die Haushaltskonsolidierung sind (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O., S. 14). Was wird aber geschehen, wenn diese sehr optimistischen Erwartungen an das Wirtschaftswachstum nicht eintreffen werden? Will die Landesregierung dann noch stärker als geplant auf die Bremse treten?

b. Harter Tritt auf die Bremse?

Dass die Landesregierung auf die Bremse treten will, wird daran deutlich, dass das Ausgabenwachstum von jährlich 1,8 % zwischen 2000 und 2010 auf jährlich 1,1 % zwischen 2011 und 2020 sinken soll (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.0., S. 13). Dies ist eine beträchtliche Reduzierung, die zu Kürzungen im Landeshaushalt führen wird. Auch Eicker-Wolf/Truger kommen in ihrer Studie zu den Auswirkungen der Schuldenbremse auf den Hessischen Landeshaushalt zu dem Ergebnis, dass es einen erheblichen Konsolidierungsdruck geben wird.

c. Das Land und die Kommunen

Diesen Druck hat im Haushalt 2011 die Landesregierung zu einem großen Teil zunächst einmal an die Kommunen weitergegeben, indem den Kommunen ca. 360 Mill. Euro im Kommunalen Finanzausgleich gestrichen wurden. Diese Entscheidung verschärft die schwierige Haushaltssituation der Kommunen. Da für die Kommunen keine Schuldenbremse gilt, besteht immerhin die Gefahr, dass das Land seine Konsolidierung auch zu Lasten der Kommunen vorantreibt. Zwar will das Land mit den hessischen Kommunen in einen Dialog über eine „verfassungsrechtliche Verankerung eines zusätzlichen kommunalen Schutzmechanismus eintreten“ (Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O., S. 17), doch ist bisher offen, wie die Landesregierung sich dies vorstellt. Mit den Orientierungsdaten für die „Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2014“ (vgl. Staatsanzeiger für das Land Hessen v. 27.9.2010, S. 2211 ff) wird allerdings deutlich, in welche Richtung das Land die Kommunen lenken will: so gilt auch für die

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden
Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74
info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

Kommunen „der finanzpolitische Kurs strikter Haushaltskonsolidierung“; so haben die Kommunen „alle Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung im Sinne des § 93 HGO zu nutzen. Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten sind nicht akzeptabel“; so müssen „im freiwilligen Bereich alle Aufwendungen auf ihre Vertretbarkeit und Angemessenheit hinterfragt werden. Auch die Pflichtaufgaben sind nicht von Konsolidierungsmaßnahmen auszunehmen“. „Selbstgesetzte Standards sind auf ihre Berechtigung zu überprüfen“ und eine „Steigerung der Effektivität der Aufgabenerfüllung zu nutzen“, so sind „Investitionen außerhalb des pflichtigen Aufgabenbereiches ausgeschlossen“ und „Public-Private-Partnership-Modelle“ sollen verstärkt zur Anwendung kommen.

Den hohen Konsolidierungsdruck, der bereits jetzt auf den Kommunen lastet, werden die Bürger zunehmend zu spüren bekommen. Die beabsichtigte Schuldenbremse stellt für die Kommunen keinen Lösungsansatz dar, lässt sogar befürchten, dass der Druck eher zunehmen wird. Auch als Liga der Freien Wohlfahrtspflege haben wir die Befürchtung, dass unsere Einrichtungen und Dienste davon in einem doppelten Sinne betroffen sein werden: zum einen als Empfänger von öffentlichen Geldern und zum anderen dadurch, dass sich möglicherweise die Situation von Hilfebedürftigen verschlechtern und die Nachfrage nach Hilfeangeboten steigen wird.

d. Aufgabenkritik und Standards

Die Landesregierung will die staatlichen Aufgaben und die Leistungstatbestände auf den Prüfstand stellen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O., S. 14). Für die FDP ist das Ziel klar: sie will die Reduzierung des Staates auf einen „Kernaufgaben-Staat“ und sie will das soziale Netz auf die Absicherung existenzieller Lebensrisiken beschränken. (vgl. Seligenstädter Erklärung der FDP Hessen v. 27.2.10). Einigkeit besteht zwischen CDU und FDP, dass sie Standards überprüfen wollen (vgl. Seligenstädter Erklärung der FDP Hessen; vgl. CDU Fraktionsklausurtagung, Meldung v. 4.11.09).

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

Was sich konkret hinter diesen Ankündigungen verbirgt, haben CDU und FDP bisher nicht deutlich gemacht. Beide Vorhaben werden aber die Arbeit der Wohlfahrtsverbände nicht unerheblich beeinflussen. Beide Vorhaben werden auch die Leistungsberechtigten und Hilfesuchenden treffen.

Die Befürchtungen der Liga der Freien Wohlfahrtspflege, dass die Haushaltskonsolidierung ganz wesentlich auf dem Rücken sozial Benachteiligter betrieben werden wird, dürften daher nicht ganz unbegründet sein. Beispiele in der Politik für solch eine Vorgehensweise gab es ja bisher genug: sei es die sogenannte „Operation Sichere Zukunft“, sei es das aktuelle Sparpaket der Bundesregierung.

4. Grundlegende Anmerkung zur Schuldenbremse

Über Haushaltskonsolidierung wird seit den 80er Jahren politisch gestritten. In letzter Zeit hat man den Eindruck, dass das Ziel der Haushaltskonsolidierung die Erreichung anderer staatlicher Ziele überlagert. Grundsätzlich ist es aber so, dass der Staat dazu verpflichtet ist, seine Staatsziele, z.B. die Würde des Menschen zu sichern (Art. 1 GG), ein demokratischer Rechts- und Sozialstaat (Art. 20 und 28 GG) zu sein, zu erfüllen hat. Um diese Ziele erfüllen zu können, hat der Staat die „Finanzgewalt“, d.h. er hat das Recht, von seinen Bürgerinnen und Bürgern Steuern und Abgaben zu erheben, damit er diese Ziele erreichen kann. Im Vordergrund staatlichen Handelns muss daher diese Zielerreichung stehen. Dieser Zielerreichung hat die Haushaltspolitik zu dienen. Es kann nicht so sein, dass die Haushaltspolitik darüber entscheidet, welche verfassungsmäßigen Ziele in welchem Umfang verwirklicht werden. Der Sozialstaat kann und darf nicht zur Disposition gestellt werden.

Neben dem Grundgesetz gelten für das Land Hessen auch die Staatsziele der Hessischen Landesverfassung. So sind die „natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen (Art. 26.a HV) und auch die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der hessischen Bürgerinnen und Bürger zu wahren (Art. 27 – 47 HV). Ebenfalls sind die Rechte auf Bildung, Denkmal- und Landschaftsschutz und Sport zu erfüllen (Art. 55 – 62 HV). Haushaltskonsolidierung steht nicht über diesen Rechten und Zielen,

Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen K.d.ö.R.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

sondern Haushaltspolitik ist so zu gestalten, dass sie die Erreichung dieser Ziele ermöglicht.

Die Diskussion um Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse ist daher nach Auffassung der Liga der Freien Wohlfahrtspflege erst einmal wieder auf die Füße zu stellen. Ausgehend von den Zielen des Staates muss festgelegt werden, welche Mittel der Staat zur Verwirklichung braucht. Und der Staat hat dann auch das Recht, diese Mittel von seinen Bürgerinnen und Bürgern einzufordern. Deshalb muss sichergestellt werden, dass eine Schuldenbremse nicht zu Lasten der Verwirklichung der Staatsziele gehen kann.

5. In die Zukunft investieren

Bund, Länder und Kommunen stehen ohne Zweifel vor einer schwierigen haushaltspolitischen Situation. Diese wird aber nicht durch eine Schuldenbremse gemeistert, sondern durch kluge politische Entscheidungen. Ob eine Schuldenbremse das richtige Instrument ist, um zu solch klugen Entscheidungen zu kommen, darf bezweifelt werden. Entscheidend sind vielmehr der politische Wille und die Akzeptanz von Entscheidungen bei der Bevölkerung.

Unabweisbar ist, dass die Politik der Verfassung verpflichtet ist und dass die Politik die aktuellen politischen Herausforderungen zu lösen hat. Zu den vordringlichen Herausforderungen gehört z.B. die ökologische Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, in die erhebliche Mittel zu investieren sind. Auch bei Bildung, Gesundheit, sozialer Sicherung und den Diensten der Daseinsvorsorge sind erhebliche Mittel zu investieren. Die Schuldenbremse darf nicht dazu führen, dass die vor uns liegenden Notwendigkeiten unzureichend bearbeitet werden. Dies wäre ökologisch und sozial unverantwortlich. Es wäre auch unverantwortlich gegenüber der jungen Generation, da wir ihnen dann Probleme hinterlassen, die immer schwieriger zu lösen sind.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

Es wäre aber auch wirtschaftlich kontraproduktiv, da unzureichende ökologische Investitionen die volkswirtschaftlichen Reparaturkosten deutlich ansteigen lassen – siehe z.B. die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels – und auch unzureichende Investitionen in Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit werden die sozialen Kosten in die Höhe treiben.

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen fordert daher einen handlungs- und leistungsfähigen Staat, der über ausreichende Einnahmen verfügt. Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen hat ein Interesse an der Sicherung einer bedarfsdeckenden sozialen Infrastruktur, an Planungssicherheit und an einer sozialen Entwicklung, die die soziale Spaltung nicht weiter verschärft. Deshalb unterstützt die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen die hessischen Kommunen in ihrem Anliegen, die Haushaltslage zu verbessern, wieder finanziellen Spielraum zu bekommen und eine gesicherte Einnahmenbasis zu haben.

Nach Auffassung der Liga der Freien Wohlfahrtpflege in Hessen wird auch die Landesregierung nicht der Diskussion um Steuergerechtigkeit und Steuererhöhungen ausweichen können. Das Schließen von Steuerschlupflöchern, die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, die Erhöhung der Erbschaftssteuer, die Anhebung des Spitzensteuersatzes, eine Finanztransaktionssteuer und andere Überlegungen können dabei kein Tabu sein. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wird über Wirtschaftswachstum und Ausgaben-, Leistungs- und Standardkürzungen kaum erreichbar sein.

6. Eine Empfehlung

Das Thema Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung ist ein komplexes Thema, das vor allem in seinen Konsequenzen bisher zu wenig öffentlich diskutiert wurde. Der enge Zeitrahmen bis zur Volksabstimmung im März 2010 wird solch eine Diskussion kaum ermöglichen. Wichtiger als die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung scheint der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen jedoch eine breite Diskussion über die Situation der öffentlichen Haushalte und die Wege der Haushaltskonsolidierung. Das Anliegen von CDU und FDP, sich mit dem

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden
Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74
info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. • Friedrichstraße 24 • 65185 Wiesbaden

Volksentscheid eine Legitimationsgrundlage zu verschaffen, wird wahrscheinlich nicht weit tragen, wenn nicht auch die Umsetzung eine breite gesellschaftliche Akzeptanz findet. Deshalb empfiehlt die Liga der Freien Wohlfahrtspflege den Verzicht auf die Verankerung einer Schuldenbremse in der hessischen Verfassung und eine einfachgesetzliche Regelung der bereits im Grundgesetz vorgegebenen Schuldenbremse. Es gibt keinen Grund für diese Eile der Landesregierung.

Wiesbaden, 21. Oktober 2010

Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen K.d.ö.R.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Friedrichstraße 24
65185 Wiesbaden

Fon: 0611/30814-34
Fax: 0611/30814-74

info@liga-hessen.de
www.liga-hessen.de

Konto-Nr. 41067101
BLZ 51091500
Rheingauer Volksbank eG
Geisenheim

LAG Landesarbeitsgemeinschaft Hessischer Frauenbüros

Die LAG im Internet:
www.frauenbueros-hessen.de

An den
Hessischen Landtag-Hauptausschuss I A 2.1
z. H. Herrn Schlaf
Schlossplatz 1 - 3
65183

Anhörung 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,
hier: Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der hessischen Frauenbüros

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Schlaf,

mit Scheiben vom 22. 9. 2010 wurden wir von Ihnen um Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf der CDU und der FDP gebeten, die wir Ihnen hiermit zur Verfügung stellen:

Stellungnahme:

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Hessischen Frauenbüros(i. F. LAG Hessen) lehnt die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen ab.

Sie befürchtet, dass mit der Einführung einer Schuldenbremse dramatische Kürzungen einher gehen könnten, die insbesondere auf sozialpolitischer Ebene negative Konsequenzen zur Folge hätten.

Weiterhin sieht die LAG Hessen insbesondere die Finanzierung von sog. „freiwilligen Leistungen“ gefährdet. Die geplante Verfassungsänderung hätte unmittelbare Konsequenzen auf alle Frauenprojekte, die nach wie vor nicht als Pflichtaufgaben verankert sind. Beispielhaft zu nennen sind in diesem Kontext alle Finanzierungen von Projekten gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt insgesamt.

Zu den Entwürfen selbst ist anzumerken, dass in keinem der vorliegende Entwürfe, weder dem der Fraktionen der CDU und der FDP, noch in dem Änderungsantrag der SPD, ein Teil enthalten ist, der einer durch die Schuldenbremse folgenden Maßnahme die Prüfung auf die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Geschlechter, sowie der Zwang zur geschlechtergerechten Umsetzung auferlegt.

Sprecherinnengremium der LAG Hessischer Frauenbüros

Rita Czymai
Frauenbeauftragte
Rheingau-Taunus-Kreis
Heimbacher Str. 7
65307 Bad Schwalbach
Tel. 06124/510-289
Fax 06124/510-18289
rita.czymai@rheingau-taunus.de

Karin Dörr
Frauenbeauftragte
Stadt Offenbach am Main
Berliner Str. 100
63065 Offenbach am Main
Tel. 069/ 8065 2010
Fax 069/ 8065 3539
karin.doerr@offenbach.de

Gabriele Loepthien
Frauenbeauftragte
Stadt Neu-Isenburg
Hugenottenallee 53
63263 Neu-Isenburg
Tel. 06102/ 241-754, -755
Fax 06102/ 241-817
gabriele.loepthien@stadt-neu-isenburg.de

Kornelia Schäfer
Frauenbeauftragte
Wetteraukreis
Europaplatz
61169 Friedberg
Tel. 06031/ 83 5301
Fax 06031/ 83 5302
kornelia.schaefer@wetteraukreis.de

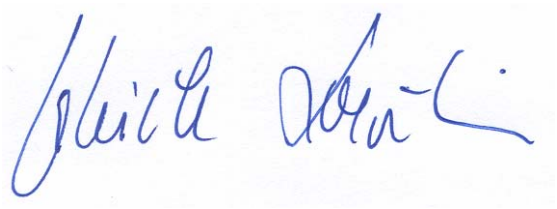
Beate Weißmann
Frauenbeauftragte
Stadt Frankfurt am Main
Zeil 57, 2. Stock
60313 Frankfurt
Tel. 069/ 212 30108
Fax 069/ 212 37890
beate.weissmann@stadt-frankfurt.de

Christa Winter
Frauenbeauftragte
Stadt Marburg
Rathaus Markt 1
35035 Marburg
Tel. 06421/ 201 368
Fax 06421/ 201 760
christa.winter@marburg-stadt.de

Auch aus diesem Grund lehnt die LAG Hessen die Aufnahme einer „Schuldenbremse“ in die Hessische Verfassung ab.

Wir bedanken uns für die Entgegennahme unserer Stellungnahme,

Mit freundlichen Grüßen



i. A.
Gabriele Loepthien
Sprecherin