

[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 Mittelhes-
sen
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 Regierungsfractionen 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 könnte 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 Hessen³ 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 Steuerreformen

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 Vermögenszugänge 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 Tötung 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, Gustav / 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 Wissenschaft¹⁵ – 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

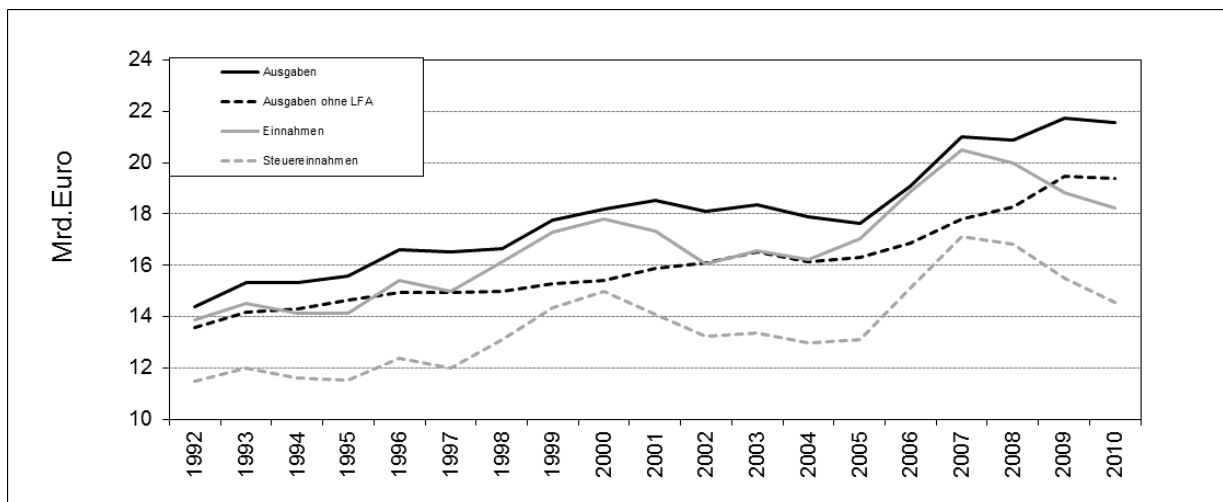
direkt in das öffentliche Bildungswesen fließen und nicht zur Reduktion des strukturellen Defizits eingesetzt werden.

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 aus¹⁷ 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 Mehrheiten 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 Haushaltsungleich 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 (Fördersatz) 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 Rechenricks 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 erkaufte. 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.

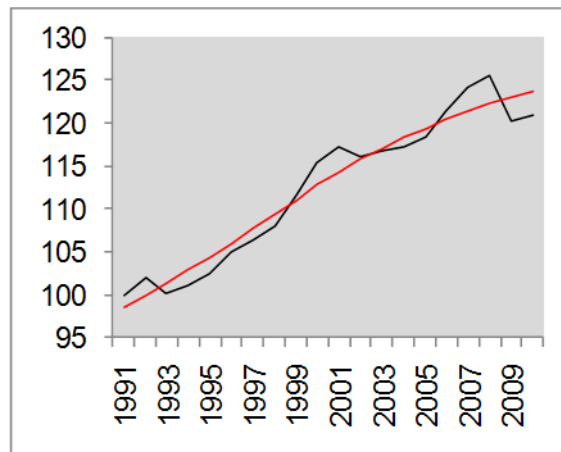
Die Fragen zur prozyklischen Wirkung und zur rechtzeitigen Reaktion auf die Wirtschaftskrise sind teilweise bereits oben beantwortet worden. Das IMK hat nachgewiesen, dass eine Schuldenbremse prozyklisch wirken kann und dies oft auch tun wird. Alleine deshalb, da konjunkturelle Defizite im Laufe der 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