

Stellungnahme

zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses zum

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

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

Stellungnahme des Diakonischen Werks in Hessen und Nassau e.V. und des Diakonischen Werks in Kurhessen – Waldeck e.V.

zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses

1. Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse

Die Diakonischen Werke in Hessen haben schon einmal Erfahrungen mit Kürzungen von sozialen Leistungen im Rahmen der „Operation sichere Zukunft“ machen müssen, bei der über 30 Mio. Euro in der Schuldnerberatung, den Familienberatungsstellen oder der Ausländer- und Migrationsberatung gekürzt wurden. Die „Operation sichere Zukunft“ wurde damit begründet, die Haushaltspolitik wieder in „geordnete Bahnen“ zu lenken. Dass die Hessische Landesregierung nur wenige Jahre später einen Volkentscheid über die Verankerung einer Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung abhalten will, zeigt, dass durch Haushaltskürzungen eine Haushaltskonsolidierung nicht zu erreichen ist.

Am 30. August 2010 wurde ein gemeinsamer Gesetzesentwurf von CDU und FDP für eine Verfassungsänderung für einen neuen Artikel 141 HV eingebracht: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Bereits die der Koalitionsvereinbarung hatte noch vor der Verabschiedung einer Schuldenbremse im Grundgesetz eine eigenständige Schuldenbremse vereinbart. Die Hessische Landesregierung verfolgt offensichtlich das Ziel, unabhängig von der Verankerung einer

Schuldenbremse im Grundgesetz und auch unabhängig vom Ausgang der Klage des Landes Schleswig-Holstein gegen die Aufnahme einer Schuldenbremse im GG, die die Länder bindet, die Hessische Verfassung zu ändern. Die Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern den Abbau der sogenannten strukturellen Verschuldung. Auch wenn konjunkturbedingte Defizite weiter erlaubt sein sollen, geraten die Haushalte – wenn die Steuerpolitik nicht geändert wird - unter beträchtlichen Druck, und das gilt auch für Hessen. Die Kommunen leiden aber schon jetzt unter Steuer ausfällen.

Die Diakonischen Werke in Hessen sehen keine Notwendigkeit für das übereilte Vorgehen der Landesregierung.

2. Ursachen der Haushaltskrise

Die Haushaltskrise ist nicht „naturwüchsig“ entstanden, sondern durch fiskalpolitische Entscheidungen und durch die Folgekosten der Wirtschafts- und Finanzkrise herbeigeführt worden. Die Steuerreformen seit 1998 haben dem Staat Steuerausfälle im Zeitraum 2000 bis 2010 von insgesamt 335 Mrd. Euro verursacht. (Vgl. Eicker-Wolf, Kai / Truger, Achim, 2010: Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen, Frankfurt, S. 36ff.) Die Ausgabenentwicklung des hessischen Landeshaushaltes war nach Angaben des Hessischen Finanzministeriums für die Jahre 2000 bis 2010 mit lediglich 1,8 Prozent moderat. Jedoch sind im gleichen Zeitraum die Einnahmen um durchschnittlich 0,5 Prozent gestiegen. Würde jedoch das Steuerrecht aus dem Jahr 1998 noch gelten, würde Hessen über Einnahmen verfügen, die um zwei Milliarden Euro höher lägen. Die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben ist die entscheidende Ursache für die Krise der Öffentlichen Haushalte. Sie geht auf bundespolitische Entscheidungen zurück, welche die Einnahmesituation der Länderhaushalte nachhaltig beeinflusst haben.

3. Die Staatsaufgaben und Staatsziele

Zwischen den öffentlichen Aufgaben, die der Staat erfüllen soll, und den öffentlichen Ausgaben besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Die Höhe der Ausgaben und die Art der Ausgaben hängen direkt davon ab, welche Ziele der Staat erreichen und welche Aufgaben der Staat übernehmen soll.

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als ein sozialer Rechtsstaat. Der Sozialstaat ist kein beliebig zu verschlankendes Anhängsel der Marktwirtschaft. Der Sozialstaat ist vielmehr das „Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“(BVerfG). Der Sozialstaat verdient es daher in seiner Grundidee und seinen Grundelementen erhalten und verteidigt zu werden. Die Haushaltskonsolidierung steht nicht über diesen Grundrechten und Staatszielen, sondern ist vielmehr so zu gestalten, dass sie die Erreichung dieser Ziele ermöglicht. Eine Schuldenbremse darf nicht die Verwirklichung der Staatsziele belasten. Der Sozialstaat als Leistungsstaat hat dabei nicht nur das Recht, sondern auch die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Mittel, die zur Verwirklichung der Staatsziele erforderlich sind, von den Bürgerinnen und Bürgern einzufordern. Die Hessische Landesverfassung hat eine sozialpolitische und wirtschaftspolitische Überzeugung festgeschrieben, welche das politische Regierungshandeln am Leitbild der sozialen Gerechtigkeit ausrichtet, die Politik deshalb in ihrer Gestaltungskompetenz und Verantwortung auf dieses Ziel hin verpflichtet und dafür die wirtschaftliche Ertragskraft des Landes in Anspruch nimmt.

4. Generationengerechtigkeit und gerechte Lastenverteilung

Begründet wird der Gesetzesantrag durch FDP und CDU mit dem Hinweis auf die „Verantwortung für kommende Generationen“, dem man keine Schulden der jetzigen Generation aufbürden wolle. Die Staatsverschuldung berührt aber nicht allein das Verhältnis zwischen den Generationen, sondern auch immer innerhalb der jeweiligen Generation und nicht das Verhältnis zwischen den Generationen. Die Forderungen des einen sind die Verbindlichkeiten des anderen. Das heißt: Der Staat ist immer bei der aktuellen Generation verschuldet und gleichzeitig ist die jeweils aktuelle Generation Gläubiger des Staates. Staatsverschuldung offenbart also ein Verteilungsproblem innerhalb der jeweiligen Generation.

5. Kürzungszwang durch die Schuldenbremse

Auch wenn bestritten ein objektiver Handlungsbedarf besteht haben sich Bund und Länder selber einen Zwang zur Haushaltskonsolidierung auferlegt. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe will die Hessische Landesregierung insbesondere über Ausgabenkürzungen und eine Belastung der Kommunen erreichen. Eine Erhöhung der Steuern hat sie ausgeschlossen, erwartet aber vom Wirtschaftswachstum ein erhöhtes Steueraufkommen.

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) hat in ihrer Schrift zur gerechten Besteuerung zur Staatsverschuldung (2009) ausgeführt: „Ist die Verschuldung an Zukunftsinvestitionen gebunden oder nur eine vorübergehende Erscheinung, die durch eine Periode fiskalischer Überschüsse mit Schuldentilgung abgelöst wird, so ist sie unproblematisch. ... Es wird zudem die Auffassung vertreten, dass auch eine länger anhaltende Staatsverschuldung unproblematisch ist, wenn dadurch das Wirtschaftswachstum beschleunigt wird, wenn sozusagen im Vorgriff auf wichtige Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur und Bildung vorgenommen werden und der Schuldendienst aus einem wachsenden Haushalt heraus ohne Problem bewältigt werden kann“ (Ziff. 70).

In der Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP zur Schuldenbremse im Grundgesetz heißt es: „Die erforderlichen Kürzungen werden mit Einschnitten verbunden sein, die möglichst frühzeitig vorbereitet und sozial verträglich ausgestaltet werden müssen... Die hierfür erforderlichen Maßnahmen [müssen, Anm.d.Verf.] zügig eingeleitet werden“ (A. Allgemeiner Teil, S.5). Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat am 30. November 2009 vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages auf die Folgen der Schuldenbremse hingewiesen: „Es wird dazu führen, dass wir in den nächsten Jahren unseren Aufgaben nicht mehr in der jetzigen Form gerecht werden können. Es gibt drei Blöcke: Erstens: Sozialausgaben. Da können wir nichts verändern, weil sie gesetzlich festgeschrieben sind. Zweitens: Freiwillige Aufgaben. Da gibt es kaum noch Freiwilligkeit. Drittens: Investitionen. Wir gehen davon aus, dass das Investitionspotenzial der Städte, Gemeinden und Kreise in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen wird und wir unseren Aufgaben in der jetzigen Form nicht mehr gerecht werden können.“

Die Landesregierung will die staatlichen Aufgaben und Standards überprüfen. Diese Aufgabenüberprüfung wird nicht nur die Arbeit der Diakonie, sondern auch die Rechte derer beeinflussen, die auf die Dienste angewiesen sind, die die Diakonie erbringt. Die Diakonischen Werke in Hessen befürchtet deshalb, dass die Haushaltskonsolidierung die sozialen Rechte und Teilhabechancen sozial benachteiligter und armer Menschen beschneidet.

6. Öffentliche Armut ist ein Thema für die Diakonie

Die Diakonie lässt sich von der Grundüberzeugung leiten, dass die derzeitige Gestalt der Sozialen Dienste das Ergebnis jahrzehntelanger Aufbauarbeit und Zusammenarbeit der Freien Wohlfahrtspflege mit Land und Kommunen ist, die in der Krise nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Auch wenn Sozialpolitik zunehmend unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten bewertet wird, geht die Diakonie vom Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse als verpflichtendem Orientierungsmaßstab für das Staatshandeln aus. Deshalb hat die Diakonie ein Interesse an der Sicherung der sozialen Infrastruktur, an Planungssicherheit und an einer sozialen Entwicklung, die die soziale Spaltung nicht weiter verschärft. Aus diesem Grund hat die Diakonie auch ein Interesse an einer soliden und nachhaltigen Finanzierungsgrundlage, die ihre Arbeit ermöglicht und refinanziert.

Das Bundesland Hessen und die Kommunen stehen nicht nur vor der wichtigen Aufgabe der Haushaltskonsolidierung, sondern sie haben auch wichtige Zukunftsfragen im Hinblick auf die soziale Entwicklung zu bearbeiten. Es besteht erheblicher Investitionsbedarf in Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit.

7. Die Diakonie in Hessen empfiehlt, auf die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung zum jetzigen Zeitpunkt zu verzichten

Sicherlich kann ein funktionierender Sozialstaat kein „billiger“ Staat sein. Nur Reiche können sich einen armen Staat leisten. Die Staatsverschuldung kann nur durch angemessene Steuern und Abgaben wirksam abgebaut werden. In die Belastungen durch Steuern und Abgaben müssen alle Bürger wie auch die Wirtschaft nach der finanziellen Leistungsfähigkeit einbezogen sein. Hohe Einkommen und Vermögen sind daher wieder stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen. Die Diakonischen Werke in Hessen sind der Auffassung, dass eine Steuererhöhung unumgänglich ist, wenn der Staat seine mit den Staatszielen verbundenen Staatsaufgaben erreichen will. Deshalb ist eine Erhöhung der Steuern in Struktur und Aufkommen nötig, denn allein über Wirtschaftswachstum und über Aufgaben-, Leistungs- und Standardkürzungen wird der Haushalt nicht zu konsolidieren sein.

Die Schuldenbremse wirft grundsätzliche Fragen über die Gestaltung des Gemeinwesens auf. Eine zukunftsorientierte Finanz- und Haushaltspolitik denkt nicht nur an die Schulden der Haushalte, sondern auch an die Bildung, die öffentliche Infrastruktur und die Lebensqualitäten zukünftiger Generationen, über die heute entschieden wird.

Die im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu erwartende Priorisierung öffentlicher Güter und sozialer Dienstleistungen wirft weitreichende sozialpolitische Fragen auf. Die Einhaltung des Sozialstaatsgebots Art 20 Abs.1 GG erfordert eine entsprechende Steuerpolitik, durch die der Staat seine Staatsziel erreichen kann. Die EKD sagt zu den Staatsaufgaben: „Die wichtigste Aufgabe des Staates ist es, die öffentlichen Güter – innere und äußere Sicherheit, Rechtsstabilität, Infrastruktur und Bildungseinrichtungen – bereit zu stellen, die für ein gelingendes Gemeinwesen notwendig sind“ (EKD 2009: Ziff. 26)

Die Schuldenbremse beschneidet die Investitionsmöglichkeiten des Staates und damit ganz entscheidend die Investitionen in Bildung, Kultur und die gesamte soziale Infrastruktur. Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener, auch die Normalverdienerhaushalte, die besonders auf öffentliche Infrastruktur und Daseins-

vorsorge angewiesen sind, sind diejenigen, die die Folgen der Schuldenbremse über Gebühr zutragen haben.

Es geht um die zentrale gesellschafts- und sozialpolitische Herausforderung, das Gemeinwesen sozial zu gestalten. Unter den Bedingungen der Schuldenbremse wäre für einen Staat, der zukunftsorientiert handeln und sozialstaatliche Leistungen aufrecht erhalten will, eine grundsätzlich andere Steuerpolitik notwendig. Da aber nicht absehbar ist, dass es zu einer solchen steuerpolitischen Kursänderung kommt, hat die Diakonie Bedenken gegen eine Verfassungsänderung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung.

Vor einer Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung ist eine breite gesellschaftliche Debatte über den Zusammenhang von Staatsaufgaben und Staatseinnahmen vonnöten. Solange dies aber nicht der Fall ist, befürchtet die Diakonie, dass die von der Landesregierung in Aussicht gestellten Kürzungen zu einer Legitimationskrise der Politik führen könnten, wenn die Bevölkerung diese nicht akzeptiert. Die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung durch einen Volksentscheid reicht nicht für eine gesellschaftliche Akzeptanz von Kürzungen.

Die Diakonischen Werke in Hessen begrüßen den Versuch der öffentlichen Hand, die Haushalte langfristig zu konsolidieren. Sie fordern aber, zum jetzigen Zeitpunkt und vor dem Hintergrund der steuerpolitischen Rahmenbedingungen auf die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung zu verzichten und durch eine einfachgesetzliche Regelung der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse den Haushalt zu konsolidieren.

Frankfurt/Main und Kassel, 15. Oktober 2010

Diakonisches Werk
in Hessen und Nassau e.V.
Ederweg 12
60486 Frankfurt

Diakonisches Werk
in Kurhessen-Waldeck e.V.
Kölnische Straße 136
34119 Kassel