

forum demokratischer sozialismus (fds)
I Schriftenreihe I Heft 7

Gestaltung von Finanzpolitik in Europa, Bund, Ländern und Kommunen.

Zur Debatte um die Spielräume linker Politik in
Zeiten von Fiskalpakt und Schuldenbremse.



DIE LINKE.

Inhalt

Einleitung	3
Nein zum europäischen Fiskalpakt	4
Hintergrund: Staatsverschuldung in Deutschland	10
Sind die Schulden zu bremsen?	21
Föderalismusreformen auf dem Prüfstand	29
Solidarität im Länderfinanzausgleich	35
Den Wandel sozial gestalten – Finanzpolitik auf Landesebene am Beispiel Brandenburgs.....	40
Soziale und gerechte Haushaltspolitik in der Hansestadt oder kommt Rostock unter die Schuldenbremse?.....	47
Dokumentiert: Verständigung zwischen den Landtagsfraktionen über eine Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen [Stand: 01.02.2013].....	53
Der „Schuldenbremse“ die unsozialen Zähne gezogen – Zur Debatte um die sächsische Verfassungsänderung	54
Prinzip des sozialen Ausgleichs, finanzieller Ausgleich für Kommunen bei Aufgabenübertragung und Schuldenbremse. Zur Verständigung über eine Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen	56
Schuldenbremsen werden nie sozial sein. Zur Verständigung über eine Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen.....	60
Verfassungs- und Föderalismusreform unter den Bedingungen von Schuldenbremse und Haushaltsnotlage.....	65

Impressum:

Die fds-Schriftenreihe wird herausgegeben vom
Bundesvorstand des forum demokratischer sozialismus (fds).

Redaktionsadresse:

DIE LINKE, Forum Demokratischer Sozialismus
Kleine Alexanderstraße 28, 10178 Berlin
www.forum-ds.de

Redaktion dieses Heftes:

Torsten Löser und Benjamin-Immanuel Hoff

Bundesprecher und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Benjamin-Immanuel Hoff / benjamin.hoff@forum-ds.de

Einleitung

Ursprünglich wurde dieses Heft mit dem Ziel geplant, sich als radikalreformerischer Flügel der Partei DIE LINKE einem Thema zu widmen, das von jeher zu den heißen Eisen von Gestaltungspolitik gehört.

„Ohne Moos nichts los“ lautet ein viel zitierter Ausspruch und so sollte dieses Heft Beiträge zur Haushalts- und Finanzpolitik von der europäischen bis zur kommunalen Ebene versammeln.

Die Ereignisse um die sogenannten Rettungspakete für Griechenland und Zypern haben uns von der Annahme Abstand nehmen lassen, einen einigermaßen aktuellen Blick auf die entsprechenden Vorgänge werfen zu können. Stattdessen veröffentlichen wir einen Beitrag von Jürgen Klute (MdEP), den dieser bereits im vergangenen Jahr erstellt hatte und der gleichwohl bis heute an inhaltlicher Aktualität nichts eingebüßt hat.

Während uns die europäische Finanzkrise und die immensen Probleme der europäischen Fiskalpolitik bereits längere Zeit begleiten, gewann die Heftplanung an Bedeutung im Zusammenhang mit der Debatte um sächsische Verfassungsänderung, an deren Ausformulierung sich auch Die LINKE in Sachsen intensiv beteiligt hatte.

Betonen die Einen die damit verbundenen Erfolge bei der verfassungsrechtlichen Absicherung kommunaler Aufgaben und der sozialen Prinzipien bei der Haushaltsaufstellung, kritisieren die Anderen, dass DIE LINKE damit erstmals im Bundesgebiet „Ja zur Schuldenbremse“ sagen würde.

Die Beiträge von Dietmar Bartsch, Eva Maria Kröger und Kerstin Liebich, die einen Blick auf die Föderalismusreform und die Haushaltsprobleme einer ostdeutschen Großstadt, Rostock, werfen, erscheinen damit in einem viel aktuelleren und politischeren Kontext als ursprünglich gedacht. Dies gereicht ihnen zum Vorteil, ebenso wie die beiden Beiträge von Helmut Markov und Daniela Trochowski. Während Markov am Beispiel Brandenburgs linke Gestaltungspolitik im Haushalts skizziert, stellt Trochowski aus Brandenburger Perspektive klar, worum es beim Länderfinanzausgleich gehen muss.

Die Beiträge von Klemens Himpele und Alexander Recht einerseits und Axel Troost andererseits verfolgen das Ziel, grundsätzlicher an die Thematik heranzugehen. Sie sind als Hintergrundtexte zu verstehen.

Der Debatte um die sächsische Verfassungsänderung widmen sich die Beiträge von Rico Gebhardt, Enrico Stange & Axel Troost sowie den beiden Redakteuren dieser Ausgabe, Torsten Löser – der sich gegen die Verfassungsänderung und die linke Beteiligung daran ausspricht – sowie von Benjamin-Immanuel Hoff – der die Verfassungsänderung als sinnvolles Ergebnis unter schlechten Rahmenbedingungen befürwortet.

Der Bundesvorstand des »forum demokratischer sozialismus« (fds) innerhalb der Partei DIE LINKE. legt hiermit das siebte Heft der fds-Schriftenreihe vor. Die Schriftenreihe dient der politischen Bildungsarbeit in der gesamten Partei und der theoretischen Fundierung der Arbeit des fds.

Wir wünschen eine interessante Lektüre - Die Herausgeber/-innen

Nein zum europäischen Fiskalpakt

Von Jürgen Klute

Dieser Text wurde bereits im vergangenen Jahr verfasst. Zwischenzeitlich ist eine Reihe von Ereignissen im Zusammenhang mit der europäischen Finanzkrise eingetreten, die – wie z.B. die Festlegungen der Troika bei den Finanzhilfen für Zypern – in diesem Artikel nicht berücksichtigt werden konnten, aber die Grundaussage bestätigen. – die Herausgeber.

Vorspann

Bereits auf dem EU-Gipfel vom März 2011 hat Bundeskanzlerin Angela Merkel einen ersten Anlauf zu einem Fiskal-Pakt genommen. Dieser erste Versuch lief unter dem Stichwort "Euro-Plus-Pakt" und "Stabilitätspakt". Zu einem wirklichen Vertrag zwischen den beteiligten EU-Staaten kam es nach dem März-Gipfel aber noch nicht.

Gleichwohl stand jenes Vorhaben bereits in Konkurrenz zu der seinerzeit noch im Verhandlungsprozess befindlichen Gesetzgebung zur Economic Governance. Im März '11 ging es dem EU-Rat vor allem darum, den Verhandlungsspielraum des Europäischen Parlaments soweit wie möglich zu begrenzen. Denn das Europäische Parlament war nicht bereit, sich im Rahmen der Economic Governance ausschließlich auf Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und zur Krisenbewältigung einzulassen. Linke, Sozialdemokraten, Grüne und Teile der Liberalen haben darauf gedrängt, nicht nur die Staatsverschuldung in Blick zu nehmen, sondern auch die Probleme, die sich aus den Exportüberschüssen einiger Nordeuropäischer EU-Länder ergeben. Die genannten Gruppen haben weiterhin auf die Finanzkrise als wesentliche Ursache der hohen Staatsverschuldung hingewiesen. Statistisch ist dieser Zusammenhang belegbar: Erst infolge der Finanzmarktkrise sind die Staatsschulden in Höhe geschossen. Weiterhin wurde an der reinen Sparpolitik kritisiert, dass sie das zum Abbau der Staatsschulden nötige Wachstum zerstört und des weiteren die Möglichkeit von Einnahmesteigerungen ausblendet. Aus dieser Analyse leiten sich dann andere Maßnahmen ab als eine reine und strikte Sparpolitik – u.a. die Forderung nach Eurobonds und nach einem Abbau von Außenhandelsüberschüssen, was insbesondere Deutschland träfe.

Die Bundesregierung stand und steht im heftigsten Widerspruch zu dieser Sicht der Parteien im Europäischen Parlaments, die links der Mitte anzusiedeln sind. Mit dem Euro-Plus-Pakt und dem Stabilitätspakt hat der EU-Rat dem Europäischen Parlament deutlich signalisiert, dass er nicht bereit ist, sich den im Frühjahr '11 seitens des Parlaments abzeichnenden Kurskorrekturen in der Economic-Governance-Gesetzgebung anzuschließen. Dementsprechend schwierig und zäh verliefen die folgenden Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, der EU-Kommission und dem EU-Rat (der so genannte Trialog) zum Gesetzespaket der Economic Governance. Im Ergebnis musste das Europäische Parlament erhebliche Abstriche bezüglich der von ihm eingebrachten Kurskorrekturen hinnehmen, so dass die Sparpolitik à la "Merkozy" mit Unterstützung der konservativen und rechten Parteien im Europäischen Parlament letztlich doch weitgehend durchgesetzt wurde.

Verabschiedet wurde das Gesetzespaket zur Economic Governance im September '11, in Kraft getreten ist es am 13. Dezember 2011, also wenige Tage nach dem EU-Gipfel vom Dezember '11, auf dem der so genannte Fiskal-Pakt beschlossen und auf den Weg gebracht wurde.

"Merkozys" Fiskal-Pakt

Der vor allem auf Druck der Bundesregierung auf den Weg gebrachte zwischenstaatliche Vertrag hat eine verstärkte fiskalpolitische Integration der EU zum Ziel. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes wurde gerade eine inoffizielle vierte Version des Vertragstextes in Umlauf gebracht. Die folgenden Ausführungen beziehen sich

jedoch auf die dritte Version, auf die sich auch die weiter unten beschriebene Resolution des Europäischen Parlaments gegen den Fiskal-Pakt bezieht.

Inhaltlich geht es

- um die Festschreibung einer strikten Sparpolitik als alleinigem Weg zur Haushaltskonsolidierung,
- um die Festschreibung einer Schuldenbremse,
- um einen automatischen Sanktionsmechanismus für den Fall, dass ein Unterzeichnerstaat gegen den Fiskal-Pakt verstößt, auf der Grundlage einer umgekehrten qualifizierten Mehrheit (d.h., Sanktionsmaßnahmen müssen nicht mehr durch eine Mehrheitsentscheidung angenommen werden, sondern sie können innerhalb einer bestimmten Frist nur mit einer qualifizierten Mehrheit zurück gewiesen werden; kommt eine qualifizierte umgekehrte Mehrheit innerhalb dieser Frist nicht zustande, gilt die Sanktion als rechtsgültig; das bedeutet in letzter Konsequenz, dass Sanktionsmaßnahmen mit einer Minderheit von 1/3 der Stimmen plus 1 Stimme angenommen werden, denn mit einer solchen Stimmenzahl ist eine umgekehrte qualifizierte Mehrheit abgewehrt),
- um die Ermöglichung von Klagen von Mitgliedsstaaten vor dem EUGH gegen andere Mitgliedsstaaten, wenn diese gegen die Stabilitätskriterien verstoßen,
- um die Einrichtung einer sog. Wirtschaftsregierung in Form eines regelmäßig tagenden Euro-Zonengipfels,
- und (noch nachträglich von der Bundesregierung durchgesetzt) die Bindung von Unterstützungszahlungen aus dem ESM an die verbindliche Verpflichtung des Empfängerlandes, zuvor festgelegte Strukturanpassungsmaßnahmen durchzuführen.

Eine wirtschaftspolitische, steuerpolitische und sozialpolitische Koordinierung auf EU-Ebene, die für das Funktionieren einer Währungsunion erforderlich ist, ist nicht Bestandteil des Fiskal-Paktes.

Die Haltung des EP zu diesem zwischenstaatlichen Vertrag

Der Fiskal-Pakt ist aufgrund der Weigerung Großbritanniens, einer Änderung des Lissabon-Vertrags zuzustimmen, als zwischenstaatlicher Vertrag angelegt. Dem entsprechend hat das Europäische Parlament weder ein Mitentscheidungsrecht noch kann es beratend Stellung nehmen (wie bei einer Vertragsänderung). Es wurde jedoch ausgehandelt, dass das Europäische Parlament auf Vorschlag der Präsidentenkonferenz (Fraktionsvorsitzende) drei Beobachter zu den Beratungen über den zwischenstaatlichen Vertrag entsenden kann. Die Präsidentenkonferenz hat den deutschen Konservativen Elmar Brok, den italienischen Sozialdemokraten Roberto Gualtieri und belgischen Liberalen Guy Verhofstadt als Beobachter und den französisch-deutschen Grünen Daniel Cohn-Bendit als deren Stellvertreter benannt.

In drei gemeinsamen Sitzungen hat sich diese Beobachtergruppe mit den thematisch zuständigen Ausschüssen AFCO (Ausschuss für konstitutionelle Fragen) und ECON (Ausschuss für Wirtschaft und Währung) abgestimmt (20. 12. 2011: gemeinsame Sitzung beider Ausschüsse; 09. 01. 2012: gemeinsame Koordinatorensitzung; 16. 01. 2012: gemeinsame Sitzung beider Ausschüsse in Strasbourg).

Schon zu dem ersten Anlauf des EU-Rates in Richtung eines zwischenstaatlichen Vertrages vom März 2011 hatte sich das Europäische Parlament kritisch positioniert.

Auch das Ansinnen des Rates, die von Angela Merkel betriebene strikte Sparpolitik und ihre bis zur Besessenheit verfolgte Idee einer Schuldenbremse im Lissabon-Vertrag festzuschreiben, fand mehr Kritiker als Unterstützer im Europäischen Parlament.

Der nun vom EU-Rat vorgelegte zwischenstaatliche Vertrag trifft konsequenterweise – bisher jedenfalls – auf eine breite, fraktionsübergreifende Ablehnung im Europäischen Parlament.

Die Gründe für die Ablehnung des Fiskal-Pakts

Aus formaler bzw. konstitutioneller Sicht lehnt das Europäische Parlament den zwischenstaatlichen Vertrag ab, weil mit der Form des zwischenstaatlichen Vertrages die für solche Verfahren in der EU vorgesehene Gemeinschaftsmethode umgangen und das Europäische Parlament als die einzig gewählte und demokratisch legitimierte EU-Institution ignoriert wird. Das gilt in den meisten Fällen auch im Blick die Parlamente der Mitgliedsländer. Diese Art der Entdemokratisierung politischer Entscheidungsfindung in der EU weist das Europäische Parlament entschieden zurück!

Zwar vertritt eine Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments die Position, dass eine größere fiskal- und wirtschaftspolitische Integration nötig ist für ein Funktionieren der Währungsunion, aber diese – so die Sicht der Parlamentsmehrheit – kann nur innerhalb der vertraglichen Regelungen, also mittels der Gemeinschaftsmethode, erfolgen und nicht in Form eines zwischenstaatlichen Vertrags zwischen den EU-Mitgliedsstaaten unter Ausgrenzung der demokratisch legitimierten Institutionen.

Wie sich an den bisherigen Ergebnissen der Gipfel gezeigt hat, ist der EU-Rat als die Institution, in der sich die Regierungen der Mitgliedsstaaten zusammenfinden, denkbar ungeeignet, einen Weg aus der Krise zu finden. Zu stark sind die nationalstaatlichen Interessen, um zu einer wirksamen und auch sozial akzeptablen gemeinsamen europäischen Lösung der Krise zu kommen. Das Europäische Parlament und die EU-Kommission wären die dafür weitaus geeigneteren Institutionen. Eben die will der EU-Rat aber aus der Lösung ausschließen bzw. die Kommission hätte der Rat gerne zum Erfüllungsorgan des Fiskal-Paktes gemacht, was aber im Widerspruch zum Lissabon-Vertrag steht, da die EU-Kommission als "Hüterin der Verträge" ausschließlich auf Grundlage und im Rahmen der EU-Verträge handeln darf.

Ein weiterer Ablehnungsgrund ist die am 13. Dezember 2011 in Kraft getretene Economic-Governance-Gesetzgebung der EU, der die GUE/NGL aufgrund der Überbetonung der Sparpolitik nicht zugestimmt hat.

Der zwischenstaatliche Vertrag und die Economic-Governance-Gesetzgebung stünden nebeneinander, ohne dass ihr Verhältnis zueinander geklärt wäre. Damit käme es zu einer Konkurrenz zwischen dem zwischenstaatlichen Fiskal-Pakt und dem EU-Sekundärrecht. Weiter wird kritisiert, dass, sollte der Fiskal-Pakt doch noch in den Lissabon-Vertrag integriert werden, dann EU-Primärrecht mit EU-Sekundärrecht vermischt wird. Das Interesse des EU-Rates ist klar: EU-Primärrecht kann nur auf Initiative des Rats geändert werden. Das EU-Sekundärrecht hingegen kann auf Initiative der Kommission und indirekt auch auf Initiative des Europäischen Parlaments (es gibt dazu eine entsprechende Absprache zwischen Parlament und Kommission) geändert werden. In den meisten Politikfeldern ist das Europäische Parlament aufgrund des Lissabon-Vertrags Mitentscheider über das EU-Sekundärrecht. Das EU-Primärrecht unterliegt dagegen nicht der Mitentscheidung des EP.

Obleich es um das gleiche Thema geht, sind der Fiskal-Pakt und die Economic Governance inhaltlich nicht deckungsgleich. Das – so die durchgehende Einschätzung – kann im schlimmeren Fall zu weiteren Verwirrungen und Verunsicherungen und folglich zu einer Verschärfung der Krise führen. Im glimpflicheren Fall für die EU und ihre Mitgliedsstaaten, wird der zwischenstaatliche Vertrag einfach ignoriert.

Aus AFCO-Sicht wird die Verbindlichkeit – und damit die Wirksamkeit – des zwischenstaatlichen Vertrages grundsätzlich in Frage gestellt. Roberto Gualtieri zog sogar die Möglichkeit einer Klage vor dem EUGH gegen den zwischenstaatlichen Vertrag in Betracht – eben weil der Fiskal-Pakt als zwischenstaatlicher Vertrag außerhalb der EU-Verträge und zumindest ein Teil der in ihm vorgeschlagenen Maßnahmen damit auf keiner EU-rechtlichen Grundlage stehen. So ist der Euro-Zonen-Gipfel, den der Fiskal-Pakt vorsieht, aus Sicht der EU-Verträge lediglich ein informelles Gremium ohne rechtsverbindliche Entscheidungskompetenz, denn in den EU-Verträgen ist ein solcher Gipfel nicht vorgesehen.

Politisch ist dieses Vorhaben, so die breite Einschätzung, dazu geeignet, die EU auf Dauer zu demontieren. Insbesondere die im Fiskal-Pakt vorgesehene Möglichkeit, dass Mitgliedsstaaten sich gegenseitig vor dem EUGH verklagen können, wenn sie gegen den Fiskal-Pakt verstoßen, dürfte den Zusammenhalt der EU eher erschüttern als festigen.

Aus ECON-Sicht, also aus wirtschafts- und währungspolitischer Sicht, wird sehr scharf kritisiert, dass der Fiskal-Pakt ausschließlich Maßnahmen der Sparpolitik aus der Economic Governance aufnimmt. Eine antizyklische Konjunkturpolitik wird mit dem Fiskal-Pakt so gut wie unmöglich gemacht. Das Thema Wachstum ist völlig ausgeblendet. In der Economic Governance konnte das Europäische Parlament nach sehr zähen Verhandlungen zumindest durchsetzen, dass die EU sich nun ernsthaft mit dem Thema Euro-Bonds (jetzt: Stabilitäts-Bonds; vgl. das entsprechende Grünbuch der EU-Kommission) befasst. Und es konnte in Form einer Zusatzerklärung von Oli Rehn (EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung) durchgesetzt werden, dass im Rahmen des so genannten Scoreboards (Bericht von Elisa Ferreira zu den makroökonomischen Ungleichgewichten) nicht allein die Defizite, sondern auch Außenhandelsüberschüsse in den Blick genommen werden.

Der Fiskal-Pakt schließt diese Aspekte vollständig aus. Und genau darum geht es nach Einschätzung der Mehrheit des ECON aus inhaltlicher Sicht im zwischenstaatlichen Vertrag auch: die wenigen Erfolge des Europäischen Parlaments bei der Verhandlung der Economic Governance im Rahmen des Trialogs von Parlament, Kommission und Rat vollständig zu neutralisieren. In diesem Sinne kann der Fiskal-Pakt mit gutem Recht auch als Ausdruck eines Machtkampfs zwischen dem EU-Rat und dem Europäischen Parlament gesehen werden. Der Rat, insbesondere aber Bundeskanzlerin Angela Merkel, scheint die erweiterten Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments infolge des Lissabon-Vertrages vor allem als massiven Störfaktor einzustufen. Jedenfalls scheint der Rat zu versuchen, diesen Fortschritt der Demokratisierung der EU mit allen Mitteln zu unterlaufen.

Zudem wurde sowohl von der GUE/NGL wie auch von der S&D kritisiert, dass z.B. die von dem Chef-Ökonomen der UNCTAD, Heiner Flassbeck, immer wieder betonte Verfehlung des 2%-Inflationsziels (inflationäre wie deflationäre Abweichung davon) keine Rolle in dem zwischenstaatlichen Vertrag spielt. Flassbeck kritisiert, dass keineswegs nur die Überschreitung des 2%-Inflationsziels ein Problem darstellt. Das gegenwärtig größere Problem als die Überschreitung dieses Ziels ist nach Flassbeck die Unterschreitung des Inflations-Ziels durch Deutschland. Nur eine flächendeckende Einhaltung des Inflations-Ziels seitens aller Euro-Länder, so Flassbeck, könne unter den gegebenen Bedingungen zu einem Ausgleich der makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Euro-Ländern führen.

In der gemeinsamen Sitzung von AFCO und ECON am 16. 01. 2012 wurde auch auf die kurz davor erfolgte Herabstufung von neuen EU-Länder durch die Rating-Agentur Standard & Poors verwiesen. Denn S&Ps begründet die Herabstufung vor allem mit der von der Bundesregierung gemeinsam mit dem EU-Rat durchgedrückten Sparpolitik, da diese jedes Wachstum abwürgt. Der Fiskal-Pakt setzt diese desaströse Politik nicht nur fort, er zielt letztlich auf eine primärrechtliche Festschreibung dieser Politik.

Politisch ist die Haltung von AFCO und ECON als Kritik an einer EU nach deutscher Prägung gemeint, als Kritik an einer EU, in der mehr oder weniger allein die Regierungschefs der beiden Länder Deutschland und Frankreich festlegen, in welche Richtung die 27 EU-Mitgliedsstaaten marschieren sollen. Die Haltung der beiden Ausschüsse ist ebenso eine Absage an eine konstitutionelle Festschreibung einer EU mehrerer Geschwindigkeiten bzw. eine Absage an die Aufteilung der EU in eine Nord- und eine Süd-Euro-Zone.

Die Resolution des EP vom 18. 01. 2012 zum zwischenstaatlichen Vertrag

Auf seiner Plenarsitzung in Strasbourg am 18. Januar 2012 hat das Europäische Parlament eine Resolution verabschiedet, in dem die oben genannte Kritik zusammengefasst ist und die den Fiskal-Pakt in seiner zu dem Zeitpunkt vorliegenden Fassung zurückweist.¹

Im Zentrum steht die Forderung des Parlaments an den EU-Rat, die Gemeinschaftsmethode zu respektieren und zu dieser Methode zurückzukehren.

Diese Resolution benennt zudem Forderungen, wie eine Ausgewogenheit zwischen Sparpolitik und Wachstum, die Berücksichtigung makroökonomischer Ungleichgewichte ("mehr Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit"), die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, um die Einnahmeseite der öffentlichen Hand zu erhöhen und steuernd in den Finanzmarkt einzugreifen, die Einführung von Eurobonds bzw. Stabilitätsbonds sowie den Vorschlag der Einrichtung eines Schuldentilgungsfonds für die hochverschuldeten Euro-Staaten.

Damit bestätigt die Resolution die von der Beobachtergruppe, die das Europäische Parlament in der Verhandlungsrunde des EU-Rates zum Fiskal-Pakt vertreten, eingenommene kritische Position zu diesem Vertragswerk.

Andererseits hält die Resolution aus Rücksicht auf die konservative Mehrheit im Europäischen Parlament auch eine Tür zu Kompromissmöglichkeiten offen und erklärt eine prinzipielle Bereitschaft, weiterhin "an einer konstruktiven Lösung mitzuarbeiten". Im Unterschied zum deutschen Bundestag sehen die Konservativen (EVP/EPP) im Europäischen Parlament aufgrund der Entwicklungen in Griechenland mittlerweile durchaus, dass eine einseitig auf Austerität ausgerichtete Politik das wirtschaftliche Wachstum schlicht zerstört. Obgleich auch die konservative Seite anerkennt, dass die Krisenländer ohne Wachstum nicht aus ihren Defiziten herauskommen, setzt sie weiterhin den Schwerpunkt auf Haushaltsdisziplin und blendet nach wie vor die makroökonomischen Ungleichgewichte – also die Handelsbilanzungleichgewichte – zwischen den EU-Mitgliedsstaaten aus. Eine Anerkennung und Bekämpfung dieser Ungleichgewichte würde Maßnahmen erfordern, die von konservativer Seite abgelehnt werden. Um also eine breite Mehrheit gegen den Fiskal-Pakt im Europäischen zu erzielen, liegt der Schwerpunkt der Resolution auf den konstitutionellen Aspekten.

Die GUE/NGL-Fraktion lehnt den Fiskal-Pakt eindeutig ab. Die Mehrheit der GUE/NGL hat in namentlicher Abstimmung die Parlaments-Resolution, die den Fiskal-Pakt in seiner vorliegenden Form und als außerhalb der Gemeinschaftsmethode zustande gekommenes Vertragswerk zurückweist, dennoch abgelehnt. Der Grund dafür ist die im vorhergehenden Absatz beschriebene Hintertür für einen Kompromiss mit Rücksicht auf den konservativen Parlamentsflügel. Fünf der anwesenden deutschen Mitglieder der GUE/NGL sowie zwei der tschechischen Mitglieder haben sich bei dieser Abstimmung der Stimme enthalten. Denn eine Ablehnung dieser Parlaments-Resolution gegen den Fiskal-Pakt beinhaltet auch die Ablehnung von Forderungen, die von der Linken als wesentliche Elemente zur Krisenüberwindung angesehen werden. Eine Ablehnung der Parlaments-Resolution gegen den Fiskal-Pakt bedeutet in dem gegebenen Kontext letztlich eine Zustimmung zum Fiskal-Pakt – obgleich die GUE/NGL ihn ablehnt – und folglich eine Schwächung der Position des Europäischen Parlaments gegenüber dem EU-Rat. Eine Linke, die programmatisch für die Stärkung der Demokratie eintritt, sollte das Europäische Parlament als einzig demokratisch legitimierte EU-Institution jedoch nicht schwächen.

Die Abstimmung über die Parlaments-Resolution gegen den Fiskal-Pakt ergab: 521 Ja-Stimmen, 124 Nein-Stimmen und 50 Enthaltungen. Mit Nein haben neben der

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2012 zu den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates (8.-9. Dezember 2011) zum Entwurf eines Internationalen Abkommens über eine verstärkte Wirtschaftsunion (2011/2546(RSP) – zu finden unter: <http://bit.ly/125hluQ>

GUE/NGL nahezu vollständig die weit rechts stehende ECR und die rechtsextreme EFD gestimmt sowie der größere Teil der fraktionslosen MdEPs und 10 Mitglieder der EPP (Konservative).

Auf dem EU-Gipfel vom 30./31. Januar 2012 wurde der Fiskal-Pakt mit geringen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag verabschiedet.²

Am 2. Februar 2012 hat sich das Europäische Parlament auf dem so genannten Mini-Plenum, der regelmäßigen monatlichen Kurztagung des Parlaments von Mittwoch Nachmittag bis Donnerstag Mittag in Brüssel, noch einmal mit einer Resolution zu dem Fiskal-Pakt geäußert. Diese Resolution unterstreicht die Forderung, zur Gemeinschaftsmethode als einzige nach den Vertragsgrundlagen zulässige zurückzukommen, erneut. Dass der Fiskal-Pakt auf fünf Jahre begrenzt ist und dann in die bestehenden Verträge überführt werden soll, begrüßt die Resolution. Es wird aber auch eine umfassendere Überarbeitung der Verträge eingefordert, um bestehende Defizite des Lissabon-Vertrags auszugleichen. Wirtschaftspolitisch betont auch die zweite Resolution, dass ohne Wachstum kein Weg aus der Krise führt und deshalb entsprechend gefördert werden muss. Weiterhin bekräftigt sie die Forderung nach einer Finanztransaktionssteuer sowie nach Euro- bzw. Stabilitätsbonds und kritisiert, dass der Fiskal-Pakt die Forderung nach einem Schuldentilgungsfond nicht aufgenommen hat.

Großbritannien und Tschechien lehnen den Fiskal-Pakt ab. Bemerkenswerter jedoch ist, dass die Regierung Zyperns und Dänemarks dem Fiskal-Pakt zugestimmt haben. Die kommunistische Partei auf Zypern, die AKEL, ist nicht nur Mitglied der GUE/NGL, sie stellt gegenwärtig auch den Staatspräsidenten von Zypern. Etwas komplizierter ist die Situation in Dänemark. Aber immerhin kooperiert die dänische Regierung teilweise mit der dänischen Partei, die Mitglied der GUE/NGL ist.

Dass diese beiden Regierungen sich nicht gegen die deutschen Interessen im Rat gestellt haben, liegt zum Teil daran, dass Dänemark bis zur Jahresmitte 2012 die rotierende EU-Ratspräsidentschaft inne hat und Zypern in der zweiten Jahreshälfte. Zypern will sich zudem wegen des Konflikts mit der Türkei nicht unnötig in der EU isolieren. Zum anderen aber zeigt dies, welchen Druck die deutsche Regierung auf die Regierungen der anderen EU-Mitgliedsstaaten ausübt. Gut unterrichteten Quellen zufolge haben die meisten Regierungen nur auf diesen deutschen Druck hin dem Fiskal-Pakt zugestimmt, zweifeln aber gleichzeitig an der Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit des Fiskal-Pakts.

Autor:

Jürgen Klute ist Mitglied der GUE/NGL-Fraktion des Europaparlaments und Koordinator der Fraktion im Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON). Er ist Gründungsmitglied der Partei DIE LINKE und war zuvor Mitglied der WASG. Von 1989 bis 2006 war er als Sozialpfarrer im Kirchenkreis von Herne tätig.

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2012 zur Tagung des Europäischen Rates vom 30. Januar 2012 – zu finden hier: <http://bit.ly/XSjinH>

Hintergrund: Staatsverschuldung in Deutschland

Von: Dr. Axel Troost

Der nachfolgende Beitrag entstammt einem Diskussionspapier von Axel Troost. Der Abdruck erfolgt in etwas gekürzter Form. Die Langfassung dieses Diskussionspapiers und viele weitere und nützliche Informationen sind abrufbar unter www.axel-troost.de.

Seit Monaten wird die deutsche und europäische Politik von der Eurokrise bestimmt. Im Fokus der Krisenberichterstattung steht vor allem die Staatsverschuldung, die vom Mainstream der Beobachter als Ursache für die derzeitige Krise identifiziert wurde. Beschränkte sich die Berichterstattung in Deutschland anfangs der Krise auf die so genannten GIIPS-Staaten (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien), rückt nun auch die Staatsverschuldung Deutschlands in ihren Blickwinkel. Aus diesem Grund soll im Folgenden das Phänomen der Staatsverschuldung ausführlich untersucht werden.

Zu Beginn wird in die Theorie der Staatsverschuldung eingeführt. Anhand von allgemeinen Daten und Statistiken wird anschließend die Entwicklung der Staatsverschuldung sowie deren Folgen für die Bundesrepublik Deutschland dargestellt.

Staatsverschuldung: ein paar nüchterne Informationen

Staatsverschuldung entsteht, wenn ein Staat mehr Geld ausgibt als er eingenommen hat. Um diese zusätzlichen Ausgaben zu decken, muss der Staat Kredite aufnehmen. Diese zusätzlichen Kredite werden als *Nettokreditaufnahme* oder *Nettoneuverschuldung* bezeichnet. Kredite werden üblicherweise für eine bestimmte Laufzeit aufgenommen. Nach Ende der Laufzeit muss der Kredit zurückgezahlt werden und dazu nimmt der Staat in aller Regel neue Kredite auf. Die Summe der Anschlusskredite, die zur Tilgung auslaufender Kredite aufgenommen werden, und der Neukredite zur Finanzierung des laufenden Haushaltsdefizits nennt man *Bruttokreditaufnahme* bzw. *Bruttoneuverschuldung*.

Häufig macht die Nettokreditaufnahme nur einen geringen Teil der Bruttoneuverschuldung aus. So wurde z.B. der größte Teil der vom Bund im Jahr 2011 aufgenommenen Kredite in Höhe von rund 280 Mrd. Euro zur Rückzahlung bereits bestehender Schulden verwendet. Mit nicht einmal zwölf Mrd. Euro. machte die Nettokreditaufnahme nur ca. vier Prozent der Bruttoneuverschuldung aus.

Die Höhe der Staatsschulden in Millionen oder Milliarden Euro selbst sagt wenig über ihre Folgen und Belastungen aus. Als besonders aussagekräftig kann hingegen die sogenannte *Zins-Steuer-Quote* angesehen werden. Sie drückt aus, welcher Anteil der Steuereinnahmen des Staates für die Zinszahlungen auf die Staatsschulden aufgewandt werden muss. Sie hängt neben der Schuldenhöhe vor allem davon ab, wie hoch die Zinssätze sind. Wenn sich die Zinssätze halbieren, kann ein Staat die doppelte Summe an Staatsschulden bedienen, ohne dass seine tatsächliche Belastung steigt. Im Fall der Bundesrepublik haben sinkende Zinssätze den Anstieg der Staatsverschuldung in den vergangenen zwanzig Jahren sogar mehr als ausgeglichen. So fiel die Zins-Steuer-Quote der öffentlichen Haushalte 2011 auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung (vgl. Tabelle 7 weiter unten).³

³ Selbstverständlich ist es wenig ratsam, sich hinsichtlich der Tragbarkeit der Staatsverschuldung auf fallende Zinssätze zu verlassen. Die in der Öffentlichkeit quasi unbekannte gesunkene Zins-Steuer-Quote ist aber ein sehr anschauliches Zeichen dafür, wie ideologisch verbohrt und von Sachkenntnis völlig unbelastet die Diskussion um Staatsverschuldung und Schuldenbremse in Deutschland geführt wird.

Ein ebenfalls wichtiger Indikator der Schuldenbelastung ist die *Verschuldungsquote*. Sie bezeichnet das Verhältnis von Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das BIP kann quasi als Jahreseinkommen einer Gesellschaft betrachtet werden. Steigen die Schulden proportional zum Einkommen, ergibt sich dadurch keine verschärfte Schuldenbelastung. Die übliche Strategie, um die Schuldenbelastung eines Staates zu senken, liegt dementsprechend darin, die Schulden langsamer steigen zu lassen als das BIP wächst. Um im Sinne der Zins-Steuer-Quote und der Verschuldungsquote eine Schuldenentlastung des Staates zu erreichen, muss daher bei wachsendem BIP und gleichermaßen wachsenden Steuereinnahmen nicht notwendigerweise die Nettokreditaufnahme auf null („ausgeglichene Haushalte“) gesenkt oder gar die Schulden netto getilgt werden. Wenn es die wirtschaftliche Lage eines Landes zulässt, können ausgeglichene Haushalte und Schuldentilgung umgekehrt natürlich durchaus wünschenswert sein.

Staatsverschuldung: Wohl oder Wehe?

Ob von staatlicher Kreditaufnahme im Ergebnis eine Belastung oder ein Beitrag für den Wohlstand eines Landes ausgeht, hängt im Wesentlichen davon ab, wofür die Mittel verwendet wurden bzw. werden.

Staatsausgaben können gemäß der volkswirtschaftlichen Theorie für zwei Arten von Ausgaben verwendet werden: laufende Ausgaben und Investitionen. Unter laufenden Ausgaben versteht man sich regelmäßig wiederholende Ausgaben in gleich bleibender Höhe. Darüber hinaus sind laufende Ausgaben häufig charakterisiert durch ein zeitliche Überschneidung von Ausgaben und den daraus entstehenden Nutzen. Beispielsweise zählen Gehälter von öffentlichen Beschäftigten zu den laufenden Ausgaben.

Investitionen sind durch ein zeitliches Auseinanderfallen von Auszahlungen und Nutzen charakterisiert. Der Bau einer Straße führt zunächst zu Auszahlungen für Baumaterialien und Gehälter der Beschäftigten, ohne dass diese vor Fertigstellung genutzt werden kann. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen der Straße kann nur erreicht werden, wenn der Staat die Vorfinanzierung der Investition leisten kann.

Darüber hinaus sind staatliche Einnahmen und Ausgaben eine wichtige Größe innerhalb der gesamten Volkswirtschaft. Eine Reduzierung von Staatsausgaben, beispielsweise durch den Abbau von öffentlicher Beschäftigung, führt in der Regel zu einer Verringerung der Nachfrage innerhalb der Volkswirtschaft.⁴

Dieser Effekt ist insbesondere in Zeiten mit geringem oder negativem Wirtschaftswachstum von großer Bedeutung. Rezessionen sind durch sinkende Nachfrage aus dem privaten Sektor gekennzeichnet, beispielsweise aufgrund von steigender Arbeitslosigkeit und sinkenden Gewinnen. Würde ein Staat in einer solchen Situation wegen sinkender Steuereinnahmen seine Ausgaben ebenfalls reduzieren, würde er die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter absenken.

Diese sinkende Nachfrage des Staates wirkt sich in folgenden Perioden auf die Planungen von Unternehmen aus. Die Investitionen und der Grad der Beschäftigung in einer Volkswirtschaft sind direkt an die Erwartungen für die folgenden Perioden gebunden. Erwarten die Unternehmen eine weiter sinkende Nachfrage werden sie ihre Investitionen zurückfahren und zusätzliche Beschäftigte entlassen. Ein solches Verhalten kann die Dauer einer Rezession deutlich verlängern.

Grundsätzlich kann daher festgehalten werden: Staatsschulden sind per se weder gut noch schlecht, es kommt auf die konkreten Zwecke und Bedingungen an, für die

⁴ Dieser Effekt entsteht in wirtschaftlich normalen Zeiten, wenn parallel zu den Ausgaben auch die Einnahmen gesenkt werden, z.B. durch Steuersenkungen. Aufgrund der höheren Sparneigung von Individuen mit hohem Einkommen und Vermögen, die besonders von Steuersenkungen profitieren, verringert sich der gesamtgesellschaftliche Konsum zugunsten zusätzlicher Ersparnisse.

und unter denen sie aufgenommen werden. Wird die Verschuldung genutzt um Investitionen zu finanzieren oder die Konjunktur zu stabilisieren, ist die Verschuldung gerechtfertigt. Sie trägt zu einer dauerhaften Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes bei. Dieser Zuwachs kann zur Bedienung der Schulden verwendet werden.

Eine Finanzierung von strukturellen Defiziten⁵ über Kredite ist dagegen eher abzulehnen. Die Finanzierung von Ausgaben, deren Nutzen ausschließlich in der Gegenwart anfällt, muss im entsprechenden Zeitraum erfolgen. Lediglich in systemischen und konjunkturellen Krisen, bei Naturkatastrophen u.ä. ist es sinnvoll – und notwendig – von dieser Regel abzuweichen.

Entwicklung der Staatsschulden in Deutschland

In Deutschland ist die Verschuldung des öffentlichen Sektors im Verhältnis zum BIP seit Mitte der 1970er Jahre kontinuierlich angestiegen – von weniger als 20% auf über 70% im Jahr 2012. Diese Verschuldung ist sowohl auf die Finanzierung von Investitionen als auch auf konjunkturelle und strukturelle Defizite zurückzuführen.

Es ist jedoch falsch, die seit Mitte der 1970er Jahre stark angestiegenen Staatsverschuldung ausschließlich einer verfehlten Ausgabenpolitik zuzuschreiben, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass die Staatsquote⁶ in Deutschland seit ihrem Höchststand 1996 tendenziell sinkt.

Die Entstehung der Staatsverschuldung ist immer die Folge wirtschaftlicher Entwicklungen oder politischer Entscheidungen. Starke konjunkturelle Krisen führten in Deutschland immer zu deutlichen Defiziten der öffentlichen Gesamthaushalte. Ebenso kann analog zu einer verfehlten Ausgabenpolitik auch eine verfehlte Einnahmepolitik ein strukturelles Defizit erzeugen. Deshalb wird nachfolgend die Entstehung der Staatsverschuldung erläutert.

Im Zeitraum zwischen 1950 und 1974 verharrte die Staatsverschuldung relativ konstant auf einem Niveau knapp unterhalb von 20% des BIP.

Mit Beginn der ersten Ölkrise, die eine starken Abschwächung des Wirtschaftswachstums weltweit und eine hohe Massenarbeitslosigkeit nach sich zog, begann die erste Periode der stärker ansteigenden Staatsverschuldung. Diese nahm im Zeitraum von 1975 bis Ende 1982 auf über 36% des BIP zu, weil die Bundesregierung die Wirtschaftskrise durch eine schuldenfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben bekämpfte. Mit der Ausweitung der Staatsausgaben konnte zusätzliche Nachfrage geschaffen werden, die die Konjunktur und Arbeitslosigkeit stabilisierte. Die durchschnittliche Rate des jährlichen Wirtschaftswachstums zwischen 1970 und 1980 erreichte mit über 2,5% zwar nicht mehr das Niveau der 1950er und 1960er Jahre, konnte jedoch zunächst die Arbeitslosenquote auf unter 3% stabilisieren.

Die 1970er Jahre bildeten neben den Öl- und Wirtschaftskrisen auch in finanzpolitischer Hinsicht einen wichtigen Wendepunkt. Mit der Aufkündigung des Bretton Woods-Systems fester Wechselkurse 1973 und einer schrittweisen Öffnung der Grenzen für internationalen Kapitalverkehr bereitete die Politik den Boden für die heutige Form eines stark von den Finanzmärkten und seinen Akteuren bestimmten Kapitalismus. Diese Entwicklung hat die Spielräume nationaler Regierungen zur Besteuerung und Regulierung von Großkonzernen, Banken und reichen Vermögensbesitzern zunehmend erschwert.

In Folge der stagnativen Wirtschaftsentwicklung stieg die Arbeitslosigkeit Anfang der 1980er Jahre weiter rasant an. Innerhalb von lediglich vier Jahren – von 1980 bis

⁵ Ein strukturelles Defizit entsteht, wenn die laufenden Einnahmen des Staates nicht mehr ausreichen, um die laufenden Ausgaben des Staates zu decken.

⁶ Die Staatsquote zeigt den Anteil der staatlichen Ausgaben an der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung auf. Die Quote besteht in dem Verhältnis von Staatsausgaben zum BIP.

1984 - vervierfachte sich die Arbeitslosigkeit nahezu - von 493.000 auf 1.930.000 Personen. Die Kosten der gestiegenen Arbeitslosigkeit ließen die Staatsverschuldung bis Ende 1989 auf konstant erhöhtem Niveau um 40% des BIP verharren. Auf intellektueller bzw. wissenschaftlicher Ebene wurde diese Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit von einem Erstarken der neoklassischen Ökonomik begleitet. Die „geistig-moralische Wende“ - vollzogen durch die Kanzlerschaft von Helmut Kohl - machte aus der wachsenden technischen Not, große Unternehmen und Vermögen aufgrund wachsender Steuerflucht in Steuerparadiese nicht mehr angemessen besteuern zu können, kurzerhand eine politische Tugend. Fortan befanden sich die Länder im Standortwettbewerb und niedrige Steuern sowie niedrige Staatsquoten wurden zum Ziel politischen Handelns.

Mit dem Fall der Berliner Mauer war dann zumindest in Deutschland der Staat als Transformationsverwalter wieder besonders gefragt. Die Finanzierung der Deutschen Einheit bewirkte einen erneuten massiven Anstieg der Staatsverschuldung (+657 Mrd. Euro von 1990 bis 1997) auf 59,5% des BIP bis Ende 1997. Gründe waren nicht nur laufende Transfers an die ostdeutschen Gebietskörperschaften sowie an die Sozialversicherung. Im Rahmen der Wiedervereinigung fielen zudem einmalige Kosten an, beispielsweise durch die Abwicklung der Treuhandanstalt, die Übernahme der Staatsschulden der DDR sowie massive Infrastrukturinvestitionen.

Von Ende 1998 bis Ende 2001 ging die Neuverschuldung auf das Niveau der 1980er Jahre zurück, diente aber kaum noch der öffentlichen Investitionsfinanzierung. Statt dessen wurden durch strukturelle Defizite die konstant hohe Arbeitslosigkeit sowie die weiterhin andauernden Belastungen aus der Wiedervereinigung finanziert. Die Schuldenquote selbst stabilisierte sich.

Die bisher vorletzte Periode stark ansteigender Staatsverschuldung war von 2002 bis Ende 2006 die Folge der Steuersenkung der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2000/2001. Die Steuerausfälle haben seitdem die öffentlichen Haushalte aller Gebietskörperschaften massiv belastet und in erheblichem Umfang zur Steigerung der Staatsverschuldung beigetragen.

Im Zeitraum von 2000 bis 2011 ist rund die Hälfte der Neuverschuldung aller Gebietskörperschaften in Deutschland auf die Steuerausfälle aufgrund von Steuergesetzänderungen seit Antritt der Rot-Grünen-Bundesregierung unter Gerhard Schröder 1998 zurückzuführen. Bei den Kommunen hätten ohne Steuerausfälle zwischen 2000 und 2011 sogar Schulden abgebaut werden können.

Tabelle: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen von 2000 – 2011

	Zuwachs Schuldenstand (in Mrd. Euro)		steuerreformbedingte Steuerausfälle (in Mrd. Euro)		Anteil Steuerausfälle am Schuldenzuwachs	
	2002-2006	2000-2011	2002-2006	2000-2011	2002-2006	2000-2011
Bund	190,18	511,94	-84,93	-155,58	48,4%	31,2%
Länder	118,29	290,54	-78,62	-190,94	54,3%	76,1%
Gemein-	13,4	27,95	-9,87	-41,99	69,4%	131,8%
insgesamt	334,45	830,43	-173,41	-388, 51	51,9%	49,7%

Quelle: Eicker-Wolf/Truger 2012;

In den Jahren 2007 und 2008 sank die Neuverschuldung in Folge der Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie der guten konjunkturellen Situation. Der Schuldenstand im Verhältnis zum BIP verringerte sich daher geringfügig.

Im Jahr 2009 begann die vorläufig letzte Phase der stark ansteigenden Staatsverschuldung in Deutschland. Die Rettung des Finanzsektors und die Folgen der durch diesen mit ausgelösten Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Staatsverschuldung auf knapp 80% des BIP ansteigen lassen. Die folgende Tabelle zeigt die von der öffentlichen Hand an den Finanzsektor vergebenen Stützungsmaßnahmen (Kapitalspritzen, Übernahme von risikoreichen Vermögenswerten u.ä.).

Welcher Anteil dieser Stützungsmaßnahmen endgültig als gesamtstaatliche Verschuldung dem öffentlichen Bereich verbleiben wird, ist bisher unklar. Die Maßnahmen zur Aufstockung des Eigenkapitals der Landesbanken (d.h. 19,5 Mrd. Euro)⁷ können zu einem großen Teil bereits jetzt als Verlust verbucht werden. Sie ersetzen lediglich Eigenkapital, das im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ausgefallen ist. Ein Verlust öffentlichen Vermögens ist bereits eingetreten.

Gleiches gilt für Teile der Einlagen und der öffentlichen Garantien zur Sicherung risikanter Vermögenspositionen, die als Stützungsmaßnahmen an verschiedene private Banken (IKB und HRE) sowie die Abwicklungsanstalten (Bad Banks) der Landesbanken bzw. der HRE – FMS-Wertmanagement (HRE), Erste Abwicklungsanstalt und Phoenix (WestLB) sowie die Sealink (SachsenLB) – vergeben wurden. Das Bundesfinanzministerium geht davon aus, dass rund 42,5 Mrd. Euro dieser von Bund und Ländern erworbenen und/oder gesicherten Vermögensgegenstände sowie der erworbenen Kapitalbeteiligungen in Höhe von insgesamt 267,9 Mrd. Euro⁸ abgeschrieben werden müssen. Den hierfür aufgenommen Krediten stehen bereits heute keine entsprechenden Gegenwerte mehr gegenüber.

Zur Abmilderung der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden zudem zwei Konjunkturprogramme im Volumen von mehr als 61,5 Mrd. Euro vom Bund aufgelegt. Davon entfallen rund 43,5 Mrd. Euro auf direkte Ausgaben des Staates (Zukunftsinvestitionsprogramm, Erhöhung des Zuschusses für die gesetzlichen Krankenkassen, Kurzarbeitergeld) sowie 18 Mrd. € auf Steuererleichterungen für die Jahre 2008 bis 2011. Hinzu kommen die Kosten der Finanzierungshilfen für Bürgschaften und Kreditsonderprogramme für den Mittelstand.

Neben diesen zusätzlichen Ausgaben im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind auch die Steuerausfälle der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. Vorsichtig geschätzt betragen diese Steuerausfälle rund 42 Mrd. Euro. Insgesamt ergeben sich neben den Kosten zur Rettung des Finanzsystems (mindestens 60 Mrd. Euro) für die öffentliche Hand eine weitere krisenbedingte Verschuldung von mindestens 100 Mrd. Euro.

⁷ Bayern LB 10,0, HSH Nordbank 3,0, LBBW 3,0 (durch Land und Kommunen), NordLB 0,5, WestLB 3,0 (durch den Bund)

⁸ IKB Deutsche Industriebank 1,9 Mrd. €, Hypo Real Estate (HRE) 7,7 Mrd. €, Abwicklungsanstalt HRE (FMS-WM) 186,3 Mrd. €, Garantiegesellschaft GPBW (LBBW) 12,7 Mrd. €, Zweck-gesellschaft SachsenLB (Sealink) 10,7 Mrd. €, WestLB (Phoenix und Erste Abwicklungsanstalt - EAA) 48,6 Mrd. €

Tabelle: Kumulierte Effekte der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise auf den Maastricht-Schuldenstand

	2008	2009	2010	2011	2012 ¹
	in Mrd. €				
Schuldenstandseffekte Finanzmarktkrise	51,3	95,8	309,3	294,4	307
Bund	10,1	27,6	223,0	205,9	
IKB Deutsche Industriebank	1,9	1,9	1,9	1,9	
Commerzbank	8,2	18,2	18,2	6,7	
Aareal Bank		0,5	0,4	0,3	
Hypo Real Estate (HRE)		6,3	7,7	7,7	
West LB		0,7	3,0	3,0	
Abwicklungsanstalt HRE (FMS-WM)			191,8	186,3	
Länder	41,2	67,2	85,3	87,5	
Bayern LB	3,0	10,0	10,0	10,0	
HSH Nordbank		3,0	3,0	3,0	
NordLB Kapitalaufstockung					
Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)		2,0	2,0	2,0	0,5
Garantiegesellschaft GPBW (LBBW)		12,7	12,7	12,7	
Zweckgesellschaft SachsenLB (Sealink)	15,2	15,0	12,2	10,7	
WestLB (Phoenix und Erste Abwicklungsanstalt - EAA) ²	23,0	24,5	45,4	48,6	
Gemeinden		1,0	1,0	1,0	
LBBW		1,0	1,0	1,0	

Quelle: BMF ¹ Vorläufige Schätzungen / ² Die EAA wird unter dem Dach der Bundesanstalt für Finanzmarkstabilisierung geführt, statistisch aber dem Landesektor zugerechnet

Von wem leiht sich der Staat dieses Geld?

Bei der Finanzierung europäischer Staaten sind Banken und Versicherungen die wichtigsten Akteure. Sie gewähren den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) Kredit bzw. kaufen deren Schuldverschreibungen. Darüber hinaus verdienen einzelne Großbanken daran, als Emissionshäuser im Auftrag der öffentlichen Hand

deren Wertpapiere am Kapitalmarkt zu plazieren. Das Kreditgeschäft ist für Banken und Versicherungen deshalb interessant, weil sie damit sichere, konstante und planbare Zinszahlungen erwirtschaften können. Diese benötigen sie zur Zahlung von Zinsen für Spareinlagen oder für die Auszahlung kapitalgedeckter Rentenversicherungen.

Tabelle: Gläubiger der öffentlichen Haushalte (in % der Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte jeweils am Jahresende)

	2012	2011	2005	2000	1995
Bundesbank	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%
Kreditinstitute	20,3%	20,1%	34,8%	46,7%	52,6%
Sozialversicherungen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
sonstige inländische Nichtbanken	23,6%	23,6%	21,0%	16,6%	18,4%
Ausland	55,8%	56,1%	43,9%	36,3%	28,4%
Insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Deutsche Bundesbank;

Neben Banken und Versicherungen sind zudem Privatanleger und Unternehmen Geldgeber des Staates.⁹ Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der wichtigsten Gläubiger der öffentlichen Haushalte in Deutschland.

In den vergangenen Jahren, insbesondere seit der Einführung des Euro, haben vor allem ausländische Anleger (Pensionsfonds, Versicherer u.ä.) deutsche Staatsanleihen in großem Umfang erworben. Grund hierfür war neben der zunehmenden Kapitalverkehrsfreiheit der Wegfall des Wechselkursrisikos zwischen den Euro-Mitgliedsstaaten. Mit der Einführung des Euro war es vor allem für die in diesen Ländern ansässigen Banken und Versicherungen möglich, ihre Risiken leichter zu streuen.

Daher finanzieren ausländische Gläubiger einen hohen Anteil der Staatsverschuldung aller großen Euro-Mitgliedsstaaten. Während immer mehr Ausländer Interesse an deutschen Staatsanleihen zeigten, haben deutsche Versicherer und Rentenfonds viele ausländische Staatsanleihen in ihr Portfolio genommen.

In den letzten Jahren hat sich im Rahmen der Eurokrise diese Entwicklung zugunsten Deutschlands verschoben. Vor allem Anleger aus den Euro-Krisenstaaten flüchten aus vermeintlich unsicheren Anleihen ihrer Staaten in vermeintlich sichere Anleihen des deutschen Staates.

Trotz der Zunahme an ausländischen Gläubigern und der ökonomischen Verwerfungen im Rahmen der Eurokrise konnte die deutsche Volkswirtschaft ihre Gläubigerposition weiter ausbauen. Die Verschuldung von ausländischen Staaten und deren Privatsektoren gegenüber deutschen Banken, Versicherungen, Unternehmen, privaten Haushalten und dem deutschen Staat stieg schneller an als deren Verschuldung im Ausland.

⁹ Privatanleger, Versicherungen und Unternehmen, die keine Kreditinstitute sind, werden als „sonstige inländische Nichtbanken“ zusammengefasst.

Im gleichen Umfang wie die Verschuldung des Staates gegenüber Ausländern zugenommen hat, haben die deutschen Kreditinstitute ihre Gläubigerpositionen gegenüber dem Staat heruntergefahren. Ihr Anteil an den Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist von mehr als 52% im Jahr 1991 auf knapp 20% im Jahr 2011 geschrumpft (vgl. Tabelle 5).

Diese Entwicklung bildet sich ebenfalls in den Bilanzsummen der Banken ab. Gingen 1995 noch 23,7% aller von deutschen Banken an inländische Nicht-Banken vergebenen Kredite (bzw. der von ihnen gezeichneten Schuldverschreibungen) an die öffentlichen Haushalte, so sank dieser Anteil bis 2012 fast ununterbrochen bis auf 15,2% ab. Ein Zeichen, dass das Geschäft mit Staatsanleihen und anderen staatlichen Krediten schon lange vor der Eurokrise eine unterdurchschnittliche Profitabilität aufwies.

Wer oder was entscheidet über den Zinssatz der Staatsverschuldung?

In der Theorie hängt der Zinssatz, der von Staaten für Anleihen oder Kredite zu zahlen ist, davon ab, wie sicher die Anleger davon ausgehen können, dass sie ihr Geld samt Zinsen zurückbekommen und welche Alternativen den Anlegern zur Verfügung stehen. Die Einschätzung über die zukünftige Zahlungsfähigkeit des Staates – häufig auch als Bonität bezeichnet – wird von vielen Faktoren bestimmt. Zu den klassischen Faktoren zählen: bereits erreichter Stand der Staatsverschuldung, aktuelle Neuverschuldung, Herkunft der Gläubiger (Inland oder Ausland), Währung (eigene Währung oder Fremdwährung), Zinslastquote (Anteil der Zinsen am Staatshaushalt), außenwirtschaftliches Ungleichgewicht (Defizit oder Überschuss der Leistungsbilanz) und nicht zuletzt die Stabilität des politischen Systems und die politisch-militärische Durchsetzungsfähigkeit des jeweiligen Staates. Staaten, die anhand dieser Kriterien als besonders kreditwürdig eingestuft werden, sollten sich zu niedrigen Zinsen an den Kapitalmärkten – durch die Ausgabe von Anleihen und anderen Schuldverschreibungen – finanzieren können.

Von der Bonität ausgehend müssten die Zinssätze für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in Deutschland in den letzten zwei Dekaden (wenn auch vielleicht nur moderat) angestiegen sein, denn seit Ende 1991 hat sich die Staatsverschuldung in Deutschland in absoluten Zahlen von 600 Mrd. Euro auf 1.992 Mrd. Euro im Jahr 2011 mehr als verdreifacht. Im Verhältnis zum BIP ist die Verschuldungsquote von 39 auf 76% angestiegen, hat sich also immerhin fast verdoppelt.

Betrachtet man die Zins-Steuer-Quote, die angibt wie viel Prozent jedes als Steuer eingenommenen Euro als Zinszahlung verausgabt wird, zeigt sich eine entgegengesetzte Entwicklung. Seit 1995 ist die Zins-Steuer-Quote fast ununterbrochen gesunken.

Selbst in Jahren in denen Steuersenkungen zu Einnahmeausfällen geführt haben, kann eine sinkende Zins-Steuer-Quote beobachtet werden. Sie ist seit 1995 um fast ein Drittel gesunken. Der Anteil der Steuereinnahmen, die zur Bedienung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Jahr 2012 aufgewandt wurde, lag mehr als 10% unter dem Niveau von 1991. Ein Anstieg der Staatsverschuldung hat demnach nicht immer eine negative Wirkung auf die Ausgabensituation eines Staates.

Dieses Beispiel zeigt, dass die rationale Fixierung der Finanzmärkte auf die Bonität des Schuldners im Fall von Deutschland nicht festgestellt werden kann. Trotz steigender Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit, bei gleichzeitiger Stagnation des Wirtschaftswachstums auf niedrigem Niveau im Verlauf der 1990er Jahre, sinken die Refinanzierungskosten des deutschen Staates.

Erklären lässt sich das ausschließlich über das Gesetz von Angebot und Nachfrage: Da sich aufgrund der sich weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich und aufgrund der (Teil-)Privatisierung der Altersvorsorge immer größere Geldvermögen angesammelt haben und diese Ersparnisse bzw. Vermögen angelegt werden müssen, besteht schon seit den 1990er Jahren ein erheblich gesteigener Angebotsdruck auf den Kapitalmärkten. Wellen von Finanzkapital ergossen sich auf die Finanzmärkte und suchten nach rentierlicher Anlage – mal in die aufstrebenden Schwellenländer bis zur

Asien- und Lateinamerika-Krise Ende der 1990er Jahre, mal in die New Economy bis zum Platzen der Aktienblase und zuletzt in die komplex verbrieften Kredite des US-Immobilienbooms. Durch die Unsicherheiten im Zuge der Finanz- und Euro-Krise hat sich dieser Angebotsdruck nun immer mehr auf die Staatsanleihen einiger weniger als besonders solide eingeschätzter Länder konzentriert. Solange die öffentlichen und privaten Sektoren der meisten umliegenden Staaten in der Krise stecken, zahlen Länder wie Deutschland, Österreich oder Luxemburg quasi als Einäugige unter den Blinden extrem niedrige Zinsen.

Argumente gegen Staatsverschuldung

Neben dem oben bereits ausgeführten Argument, steigende Staatsverschuldung würde die öffentlichen Haushalte durch zunehmende Zinskosten belasten, gibt es noch eine Reihe weiterer Argumente, mit denen ein grundsätzliches Verbot jeder weiteren Nettoneuverschuldung begründet wird.

Häufig wird kritisiert, dass die Zinszahlungen an Banken, Versicherungen, Pensionsfonds usw. die Vermögenden begünstigen. Diese Überlegung ist grundlegend richtig, denn der größte Teil der Staatsschulden wird von diesen Institutionen bzw. „Besserverdienenden“ finanziert. Die Begünstigung dieser Vermögen ist jedoch nicht in den Zinszahlungen begründet, sondern in ihrer zu niedrigen Besteuerung. Eine Umverteilung von unten nach oben könnte durch eine ordentliche Besteuerung von Vermögen und dem daraus entstehenden Einkommen verhindert werden.

Auch die häufig behauptete Umverteilung zwischen den Generationen tritt nur auf, wenn ausschließlich Staatsschulden von einer Generation zur nächsten weitergegeben würden. Für die Bürger eines Staats gilt, dass nicht nur die Staatsschulden vererbt werden, sondern auch die Vermögen, die diese Staatsschuld finanziert haben. Daher ist Staatsverschuldung kein Problem zwischen verschiedenen Generationen, sondern innerhalb von Generationen - also zwischen Arm und Reich.

Parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung ist in Deutschland ein deutlich stärkerer Anstieg der privaten Vermögen eingetreten. Seit 1992 hat sich Geld- und Reinvermögens der Privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck¹⁰, also die Vermögenswerte nach Berücksichtigung von Krediten und sonstigen Verbindlichkeiten, mehr als verdoppelt – auf 9.304,4 Mrd. Euro im Jahr 2011. Das (Netto)Geldvermögen (Bargeld, Sichteinlagen, Wertpapiere sowie Ansprüche gegenüber Versicherungen und Pensionseinrichtungen) hat sich im gleichen Zeitraum sogar fast verdreifacht – auf knapp 3.157,1 Mrd. Euro.

Anhand dieser Zahlen zeigt sich, dass die auch in Deutschland weit verbreitete Behauptung „wir hätten über unsere Verhältnisse gelebt“ keiner empirischen Untersuchung standhält. Im Gegenteil existiert eine mehr als ausreichende Besteuerungsbasis, um die Staatsausgaben ohne zusätzliche Verschuldung finanzieren zu können. Die angestiegene Staatsverschuldung ist, wie oben bereits kurz dargestellt, im wesentlichen auf den Rückzug der einkommen- und vermögensstarken Haushalte aus der Finanzierung des Staates zurück zu führen.

In der derzeitigen Situation stellen die von den öffentlichen Haushalten aufgenommen Schulden kein signifikantes Problem dar. Das einzige was an künftige Generationen vererbt wird, ist die Tatsache, dass auch diese um eine gerechtere Verteilungs- und Wirtschaftspolitik werden streiten müssen.

¹⁰ Politische Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Wirtschaftsverbände, Vereine u.ä.

Nimmt Staatsverschuldung dem Privatsektor das Geld für Investitionen weg?

Die Befürworter der deutschen Schuldenbremse führen eine Reihe von Argumenten aus unterschiedlichen Bereichen zu ihrer Unterstützung an. Zwei der zentralen Argumente wurden bereits oben entkräftet: die ungerechte Belastung zukünftiger Generationen durch die steigende Verschuldung und die zunehmende Belastung der öffentlichen Haushalte in Deutschland durch eine steigende Verschuldung.

Das dritte zentrale Argument der Befürworter der Schuldenbremse ist die Behauptung, der Rückzug des Staates von den Kapitalmärkten – als Kreditnehmer – ermögliche es den privaten Unternehmen zusätzliche Kredite für Investitionen aufzunehmen. Diese zusätzlichen Investitionen würden die Schaffung weiterer Arbeitsplätze ermöglichen und das Wirtschaftswachstum steigern.

Dem steht entgegen, dass auch sinnvoll verausgabte, kreditfinanzierte staatliche Investitionen Arbeitsplätze schaffen und Wirtschaftswachstum erzeugen. Die Befürworter gehen aber davon aus, dass private Investitionen in dieser Hinsicht stets wirksamer sind. Auch wenn sich darüber trefflich streiten lässt, so ist das dahinter stehende Bild der Kreditwirtschaft äußerst fragwürdig. In einer modernen Geldwirtschaft finanzieren Banken Investitionen weitgehend durch Zentralbankgeld vor bzw. können selbst durch Kreditschöpfung zusätzliche Kredite vergeben. Banken sind daher keineswegs darauf angewiesen, dass noch genug Geld auf den Sparkonten der Haushalte liegt und diese ihr Geld nicht schon dem Staat geliehen haben. Wie weiter oben ebenfalls schon angesprochen, gibt es auf den Kapitalmärkten tendenziell Angebotsdruck, gerade weil offensichtlich nicht genügend rentable Investitionsmöglichkeiten in der Privatwirtschaft bestehen. Diese Investitionsmöglichkeiten werden aber nicht dadurch erweitert, dass der Staat von einer moderaten Kreditaufnahme absieht und dadurch das Wachstum schwächer ausfällt.

Außerdem reduzieren verringerte Staatsausgaben die gesamtgesellschaftliche Nachfrage und führen zu entsprechenden Einkommensverlusten und Gewinnrückgängen bei den privaten Haushalten und Unternehmen. Deren Geldvermögensbildung wird als Folge dieser Entwicklung abnehmen.

Zwar würden die für den Unternehmenssektor verfügbaren Kredite ansteigen, wenn der Staat seine Nettoneuverschuldung auf Null zurückfahren würde. Dass die Unternehmen diese zusätzlichen Kredite tatsächlich in Anspruch nehmen, ist dagegen unwahrscheinlich. Aufgrund des negativen Einflusses, den der Rückgang der staatlichen Ausgaben auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage hat, ist nicht ersichtlich, wer dieses zusätzliche Angebot aufnehmen soll.

Darüber hinaus ergibt sich für die Geldvermögensbildung in Deutschland das Problem, dass auf Dauer die einzige Anlagemöglichkeit für die zusätzlichen Ersparnisse im Ausland liegt. Da alle anderen volkswirtschaftlichen Sektoren nur geringe Defizite bzw. hohe Überschüsse erzielen – oder dies planen –, ist eine Vermögensbildung in Deutschland nur möglich, wenn sich das Ausland (die Staaten, ihre Bevölkerung und/oder die dort beheimateten Unternehmen) weiter direkt oder indirekt in Deutschland Geld leihen.

Dies ist jedoch nur bis zu einem bestimmten Niveau möglich, wie die Krise insbesondere in Griechenland gezeigt hat. Zwar kann man dem Ausland beliebig viel Geld leihen, man kann aber ab bestimmten Größenordnungen nicht erwarten, dass man es zurück bekommt.

Diese Ausführungen zeigen, dass eine Verringerung der Neuverschuldung oder ein Abbau der Staatsverschuldung über eine starre Begrenzung der Neuverschuldung nicht erreicht werden kann. Es besteht vielmehr eine reale Gefahr des „in die Rezession Sparens“, wie es derzeit in Griechenland, Portugal und Spanien beobachtet werden kann.

Fazit

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass der Nutzen und die Wirkung von Staatsverschuldung in der aktuellen Debatte häufig verkürzt und unreflektiert wiedergegeben werden. Insbesondere in Deutschland wird der Umfang der vorhandenen Staatsverschuldung und deren Bedeutung für die öffentlichen Haushalte weit überschätzt.

Die Krisenstrategie „Schuldenbremse“ der Bundesregierung wird aus diesen Gründen in Deutschland zu einem nahezu gegenteiligen Effekt führen. Anstatt zusätzliche Investitionen zu begünstigen, bremst sie die langfristige Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft.

Im Kontext der weiter anhaltende Eurokrise wird der Anspruch von Fiskalpakt und Schuldenbremse, die Neuverschuldung und die Staatsverschuldung insgesamt zu begrenzen und zu senken, durch die sich abzeichnenden Nebenwirkungen vollständig konterkariert.

Der Autor:

Dr. Axel Troost (MdB) ist finanzpolitischer Sprecher der Linksfraktion im Deutschen Bundestag und stellv. Vorsitzender der Partei DIE LINKE. 2004 gehörte er zu den Mitbegründern und dem Geschäftsführenden Bundesvorstand der WASG. Er ist langjährig tätig in der Memorandum-Gruppe und Seit 1984 geschäftsführender Gesellschafter der PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Bremen/Teltow.

Literatur:

Deutsche Bundesbank (2011): Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierung für Deutschland 2005 bis 2010

Eicker-Wolf, Kai und Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen; Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen - Jahresgutachten 2005/06

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen - Jahresgutachten 2011/12

Statistisches Bundesamt (2010): Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1992 - 2010

Troost, Axel und Hersel, Philipp (2012): Die Euro-Krise als Zäsur: Eine neue Finanz-, Geld-, und Wirtschaftspolitik in Europa, LUXEMBURG, Gesellschaftsanalyse und linke Praxis. Online abrufbar unter: <http://www.axel-troost.de/article/6079.die-euro-krise-alszaesur-eine-neue-finanz-geld-und-wirtschaftspolitik-in-europa.html>

Volkman, Rainer (2008): Konsolidierung um jeden Preis? Ein deutliches „Ja“ zur Staatsverschuldung; UTOPIE kreativ, Heft 211, S. 430-442. Online abrufbar unter: http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Utopie_kreativ/211/211.pdf

Zeise, Lucas (2009): Wege aus der Krise; Marxistische Blätter. Online abrufbar unter: <http://www.linksnet.de/de/artikel/24166>

Sind die Schulden zu bremsen?

Von: Klemens Himpele & Alexander Recht

Obwohl die gestiegenen Staatsschulden nicht Auslöser, sondern Folge der Krise sind, wird diese medial als Staatsschuldenkrise gedeutet. Zur Lösung soll eine Schuldenbremse etabliert werden, der Staat soll sparen. Unterfüttert wird die Ablehnung expansiver öffentlicher Ausgaben mit der These, dass zwar die öffentliche Nachfrage steige, die private aber sinke. Doch diese These ist falsch (Himpele und Recht 2012).

Eine Steigerung öffentlicher Ausgaben ist sinnvoll. Zum einen besteht so – trotz berechtigter Skepsis gegenüber dem bürgerlichen Staat – wenigstens die Möglichkeit demokratischer Einflussnahme. Zum anderen sind mit öffentlichen Ausgaben auch wünschenswerte quantitative Wirkungen verbunden (Recht und Werner 2010). Die Staatsausgaben können über Steuern oder Staatsverschuldung finanziert werden.

Das Güterangebot aus BIP (Y) und Importen (M) kann nachgefragt werden durch Konsum- (C), Investitions- (I), Staats- (G) und Exportnachfrage (X). Wir gehen davon aus, dass die Konsumnachfrage (mit $c = 1 - s$) linear vom verfügbaren Einkommen und die Importe (mit m) linear vom BIP abhängen. Der Konsum bestehe zusätzlich aus einem einkommensunabhängigen Teil, dem autonomen Konsum.

$$Y + M = C + I + G + X \Leftrightarrow Y + m \cdot Y = C_{\text{aut}} + c \cdot (Y - T) + I + G + X \Leftrightarrow$$

$$Y \cdot (s + m) = C_{\text{aut}} + I + G - c \cdot T + X \Leftrightarrow$$

$$Y = \frac{C_{\text{aut}} + I + G - c \cdot T + X}{s + m} \Rightarrow \frac{\delta Y}{\delta G} = \frac{\delta Y}{\delta T} \cdot \frac{dT}{dG} = \frac{1}{s + m} + \frac{-c}{s + m} \cdot \frac{dT}{dG}$$

Steuerfinanzierung

Werden die zusätzlichen Staatsausgaben vollständig durch zusätzliche Steuereinnahmen finanziert, gilt $dG = dT$:

$$\frac{\delta Y}{\delta G} = \frac{1-c}{s+m} = \frac{s}{s+m} > 0 \Rightarrow \Delta Y \approx \frac{\delta Y}{\delta G} \cdot \Delta G \Leftrightarrow \Delta Y \approx \frac{s}{s+m} \cdot \Delta G$$

Bei einer Importquote von null beträgt der Multiplikator (vor ΔG) eins. Jede steuerfinanzierte Staatsausgabenerhöhung führt zu einem Anstieg von Produktion und Einkommen um den Wert der gestiegenen Staatsausgaben (Haavelmo-Theorem). Die Besteuerung reduziert die effektive Nachfrage nur in Höhe des Produkts aus Steuern und Konsumquote, während die steuerfinanzierten Staatsausgaben zu 100% nachfragewirksam werden. Bei Außenhandel ist die Importquote größer null. Dann ist der Multiplikator kleiner, aber immer noch größer null, etwa 0,33 bei einer Sparquote von 10% und einer Importquote von 20%. Zwar versickert ein Teil der zusätzlichen Nachfrage im Ausland, aber eine steuerfinanzierte Erhöhung der Staatsausgaben führt gleichwohl noch zur Steigerung von Produktion und Einkommen (Himpele und Recht 2009, S. 17f.).

Von neoklassischer Seite erfolgt der Einwand, dass zwar das nominale Einkommen steige, nicht jedoch die Produktion. Denn die Nachfragessteigerung wirke inflationär und reduziere so die sogenannte reale Geldmenge. Da die Menschen für ihre Transaktionen über zu wenig Liquidität verfügten, würden sie Anleihen zu verkaufen trachten, was bei konstanter Anleihennachfrage zu sinkenden Kursen und steigendem Effektivzins führe. Hierdurch würden private Investitionen solange verdrängt, bis Nachfrage und Produktion wieder ihr vorheriges Niveau erreichten.

Dieser Einwand ist nicht stimmig. Bei Nachfrageschwäche führt steigende Nachfrage kaum zu Preissteigerungen, sondern eher zu höherer Kapazitätsauslastung. Doch selbst im Falle leichter Preissteigerungen führte die sinkende reale Geldmenge nur bei steigendem Angebot an Anleihen zum Zinsanstieg, was aber nicht zwingend ist. Doch selbst wenn der Zinssatz stiege, würden nur jene Investitionen eingeschränkt, deren erwartete Rendite bislang über, nun aber unter dem Marktzins liegt. Zudem ist

in Rechnung zu stellen, dass wegen der ursprünglich gestiegenen Nachfrage die erwartete Rendite vermutlich gestiegen ist, so dass die Investitionen in summa womöglich sogar steigen.

Expansive steuerfinanzierte Fiskalpolitik erhöht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, da die staatliche Nachfrage stärker steigt, als die private fällt, und dieser Überschuss multipliziert wird. Die Investitionsnachfrage wird nicht stark fallen, womöglich im Falle positiver Erwartungen sogar steigen, so dass hiervon keine konterkarierenden Effekte zu erwarten sind (Zinn 2002, S. 169).

Staatsschuldenfinanzierung

Expansive Staatsausgaben werden in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung noch stärker abgelehnt, wenn diese über Staatsschulden statt Steuern finanziert werden. Gleichwohl ist auch diese Ablehnung nicht haltbar. Wie bisher gilt:

$$\frac{\delta Y}{\delta G} = \frac{\delta Y}{\delta T} \cdot \frac{dT}{dG} = \frac{1}{s+m} + \frac{-c}{s+m} \cdot \frac{dT}{dG}$$

Alle zusätzlichen Staatsausgaben (dG) werden nun über Staatsverschuldung statt über Steuern ($dT=0$) finanziert. Es folgt:

$$\frac{\delta Y}{\delta G} = \frac{1}{s+m} > 0 \Rightarrow \Delta Y \approx \frac{\delta Y}{\delta G} \cdot \Delta G \Leftrightarrow \Delta Y \approx \frac{1}{s+m} \cdot \Delta G$$

Da nicht das gesamte Einkommen gespart wird, gilt wegen $s < 1$:

$$\frac{1}{s+m} > \frac{s}{s+m}$$

Der Multiplikator ist bei der Finanzierung über Staatsschulden größer als bei jener über Steuern. Die zusätzlichen Staatsausgaben werden voll effektiv nachfragewirksam, wohingegen durch den Verzicht auf Besteuerung keine effektive Nachfrage verloren geht.

Von neoklassischer Seite kommen auch hier zwei Einwände. Der erste entspricht jenem bei Steuerfinanzierung: Wegen Preissteigerungen steige zwar das nominale, nicht jedoch das reale Einkommen und die Produktion. Hierauf wurde bereits oben entgegnet. Der zweite Einwand unterstellt, dass der Staat als zusätzlicher Anbieter von Anleihen bei konstanter Anleihennachfrage einen Fall des Kurses und einen *direkten* Anstieg des Marktzinses erwirke. Hierdurch würde Nachfrage durch private Investitionen in derselben Höhe verdrängt, wie sie durch mehr öffentliche Ausgaben erhöht würde.

Doch auch diese neoklassische *crowding-out*-These ist unstimmtig. Erstens ist es möglich, dass die Nachfrager der Staatsanleihen sonst keine Anleihen gezeichnet, sondern Liquidität gehalten hätten. Dann aber korrespondiert dem zusätzlichen Angebot an Anleihen eine zusätzliche Nachfrage, so dass der Zins nicht steigt. Zweitens steigen im Zuge der ursprünglichen Nachfrage- und Einkommenssteigerung die Gewinne und bei Thesaurierung die für Selbstfinanzierung zugängliche Ersparnis der Unternehmen. Dadurch sinkt das allgemeine Angebot an Anleihen: Der Kurs steigt, der Zins sinkt. Drittens investieren Unternehmen bei Überakkumulation, Unterkonsumtion und Sättigung ohne staatliche Intervention wenig real und treten selber als Geldkapitalanbieter auf. Steigt nun durch mehr staatliche Nachfrage das volkswirtschaftliche Aktivitätsniveau, werden reale Investitionen eher angeregt (*crowding-in*) als verdrängt. Zwar sinkt dann eo ipso die Nachfrage nach Anleihen, was kurssenkend und zinssteigernd wirkt, aber die Steigerung des Aktivitätsniveaus dürfte gegenüber dem Effekt des leichten Zinssatzanstiegs, sofern dieser überhaupt auftritt, überwiegen. Somit kommt es zu keiner Verdrängung, sondern eher zur Ausdehnung privater Investitionen (Kromphardt 1998, S. 241ff.).

Allerdings muss auch eine Position, die Staatsverschuldung nicht verdammt, Folgewirkungen zur Kenntnis nehmen. Zwar geht im Jahr der Staatsverschuldung keine effektive Nachfrage verloren, aber in der Zukunft müssen die Schulden mit Zinsen bedient und rückgezahlt werden. Würde dies über die Kürzung von Staatsausgaben für Investitionen oder Sozialleistungen geschehen und würden die Zeichner von Anleihen die rückerhaltenen Mittel nicht ausgeben, würde sich der beschriebene Effekt ausgedehnter effektiver Nachfrage bei Staatsverschuldung komplett ins Negative umkehren. Würden die Zeichner der Anleihen die rückerhaltenen Mittel wenigstens zum Teil für zusätzlichen Konsum verwenden, würde der negative Effekt abgeschwächt. In beiden Fällen aber gilt: Mehr Nachfrage im laufenden Jahr hieße weniger Nachfrage in der Zukunft.

Darum sahen die 1970er Jahre den Einsatz von Staatsverschuldung als *antizyklisches* Mittel vor. In rezessiven Zeiten unausgelasteter Kapazitäten sollten die Staatsausgaben wegen positiver Nachfrageeffekte durch Staatsschulden erhöht werden. Im Aufschwung mit ausgelasteten Kapazitäten sollten sie gekürzt und Schulden abgebaut werden, da dann die Kapazitäten voll ausgelastet seien und die rückläufige Nachfrage nicht zu Einschränkungen der Produktion, sondern zu Preisdämpfungen führen würde.

Da indes die Nachfrage seit Jahren nicht nur konjunkturell, sondern auch strukturell zu niedrig ist, wird auch im Aufschwung keine Vollbeschäftigung mehr erreicht. Der Trendpfad liegt so deutlich unter dem theoretisch Vollbeschäftigung schaffenden Pfad, dass die konjunkturelle Abweichung nach oben nicht ausreicht. Wird dann die staatliche Nachfrage gekürzt, wird nicht Inflation gedämpft, sondern Beschäftigung abgebaut (Zinn 1998, S. 141). Daher stellt sich die Frage, ob Staatsverschuldung, statt erst auf- und dann abgebaut zu werden, nicht gleichsam permanent erfolgen kann.

Wirkungen permanenter Staatsverschuldung

Ein Wachstumsverlauf des BIP (Y) mit konstanter Wachstumsrate (r) und gegebenem Anfangswert (Y_0) lässt sich wie folgt abbilden (Domar 1979, S. 107):

$$Y_t = Y_0 \cdot e^{r \cdot t}$$

Nettoneuverschuldung ist die Veränderung der Staatsschuld je Zeiteinheit ($\dot{D}$). Angenommen sei ein konstanter Anteil (α) der Nettoneuverschuldung am BIP:

$$\dot{D} = \frac{\delta D}{\delta t} = \alpha \cdot Y_t \Leftrightarrow \alpha = \frac{\dot{D}}{Y_t}$$

Die Staatsschuld zum Zeitpunkt t (D_t) ist die Summe aller Nettoneuverschuldungen der Vergangenheit über die Zeit hinweg bis t , beginnend mit einer Anfangsschuld (D_0):

$$D_t = D_0 + \int_0^t \dot{D} \, dt = D_0 + \int_0^t \alpha \cdot Y_0 \cdot e^{r \cdot t} \, dt \Leftrightarrow$$

$$D_t = D_0 + \alpha \cdot Y_0 \cdot \left[\frac{e^{r \cdot t}}{r} \right]_0^t = D_0 + \frac{\alpha \cdot Y_0 \cdot e^{r \cdot t}}{r} - \frac{\alpha \cdot Y_0}{r} = D_0 + \frac{\alpha \cdot Y_0}{r} \cdot (e^{r \cdot t} - 1)$$

Die Schuldenquote (q_t) ist definiert als Quotient aus Staatsschuld und BIP:

$$q_t = \frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_0 + \frac{\alpha \cdot Y_0}{r} \cdot (e^{r \cdot t} - 1)}{Y_0 \cdot e^{r \cdot t}} = \frac{D_0}{Y_0 \cdot e^{r \cdot t}} + \frac{\alpha \cdot (e^{r \cdot t} - 1)}{r \cdot e^{r \cdot t}} \Leftrightarrow$$

$$q_t = \frac{D_0}{Y_0 \cdot e^{r \cdot t}} + \frac{\alpha}{r} \cdot \left(1 - \frac{1}{e^{r \cdot t}} \right) = \frac{D_0}{Y_0 \cdot e^{r \cdot t}} + \frac{\alpha}{r} \cdot (1 - e^{-r \cdot t})$$

Lässt man die Zeit gegen unendlich laufen, folgt:

$$q_{\max} = \lim_{t \rightarrow \infty} q_t = \frac{\alpha}{r}$$

Dieses Resultat ist bemerkenswert, da es der herrschenden Auffassung einer alle Grenzen überschreitenden Schuldenquote widerspricht. Bei konstanter Nettoneuverschuldungsquote konvergiert die Schuldenquote mit der Zeit gegen einen Grenzwert ($q_{\max}$). Werden wie im Maastrichter Vertrag Schulden- (60%) und Nettoneuverschuldungsquote (3%) als Maximalgrößen vorgegeben, ergibt sich die erforderliche Wachstumsrate:

$$q_{\max} = \frac{\alpha}{r} \Leftrightarrow r = \frac{\alpha}{q_{\max}} = \frac{3\%}{60\%} = 5\%$$

Eine nominale Wachstumsrate von 5% lässt sich auf drei Wegen anstreben. Erstens könnte ein höheres reales Wachstum avisiert werden. Zweitens ließe sich in Kauf nehmen, dass höhere Preissteigerungen als aktuell stattfinden, denn zwanghaft niedrig gehaltene Preissteigerungen stellen keinen Selbstwert dar. Drittens könnte der maximale Wert der Schuldenquote (bzw. der Neuverschuldungsquote) an- oder aufgehoben werden, denn es gibt keine ökonomische Begründung für diese Maximalwerte.

Bedingungen nachhaltiger permanenter Staatsverschuldung

Der/das Primärüberschuss/-defizit (P) ist die Differenz zwischen staatlichen Einnahmen und Ausgaben (ohne Zinsen und Tilgung). Schulden wachsen durch Primärdefizite oder durch Sollzinsen (Z_t) auf die bereits bestehenden Schulden D_t . Nettoneuverschuldung liegt nicht nur vor, wenn ein Primärdefizit durch Zinszahlungen verstärkt wird, sondern auch dann, wenn zwar die Einnahmen höher sind als die Ausgaben, aber dieser Primärüberschuss kleiner ist als die Zinszahlungen. Es folgt:

$$q = \frac{\alpha}{r} \Rightarrow \alpha = \frac{\dot{D}}{Y_t} = r \cdot q \Leftrightarrow \dot{D} = r \cdot q \cdot Y_t \Leftrightarrow \dot{D} = r \cdot \frac{D_t}{Y_t} \cdot Y_t \Leftrightarrow \dot{D} = r \cdot D_t \Leftrightarrow \frac{\dot{D}}{D_t} = r \Leftrightarrow \hat{D} = r$$

Für eine konvergierende Schuldenquote q muss bei konstantem α das Wachstum der Schulden ($\hat{D}$) so hoch sein wie das Wachstum des BIP. Wann ist das der Fall?

$$\dot{D} = r \cdot D_t \Leftrightarrow -P + Z_t = r \cdot D_t \Leftrightarrow -P + i \cdot D_t = r \cdot D_t \Leftrightarrow (i - r) \cdot D_t = P$$

Der Primärüberschuss muss so hoch sein wie das Produkt aus Differenz von Zinssatz i und BIP-Wachstum r sowie Schuldenstand. Ist i größer r , gilt: $P > 0$. Im Haushalt müssen Primärüberschüsse erzielt werden. Ist i kleiner als r , gilt: $P < 0$. Im Haushalt ist es möglich, ein Primärdefizit zu erzielen. Nötig ist also eine Politik niedrigerer Zinsen.

Steuerlast

Im Folgenden interessiert die Wirkung auf die Steuerlastquote. Dafür operieren wir mit dem Volkseinkommen (V),¹¹ das analog zum BIP wachse. Die modifizierte Schuldenquote (m_t) und die Nettoneuverschuldungsquote (β) beziehen sich nun aufs Volkseinkommen:

$$m_{\max} = \lim_{t \rightarrow \infty} m_t = \frac{\beta}{r}$$

¹¹ Gemeint ist das Volkseinkommen unter Ausklammerung von Zinsen auf Staatsschulden.

Das steuerbare Einkommen (E) umfasst nicht nur das Volkseinkommen (V) als Summe von Bruttolöhnen und Bruttoprofiten, sondern auch die Zinseinnahmen auf die Staatsschulden (Z). Vereinfacht sei angenommen, dass die Steuern (T_t) nur zur Finanzierung der Zinsen (Z_t) dienen. Für die Steuerlastquote (t_t) folgt dann:

$$t_t = \frac{T_t}{E_t} = \frac{Z_t}{V_t + Z_t} = \frac{i \cdot D_t}{V_t + i \cdot D_t} = \frac{i \cdot \frac{D_t}{V_t}}{1 + i \cdot \frac{D_t}{V_t}} = \frac{i \cdot m_t}{1 + i \cdot m_t}$$

Lässt man die Zeit gegen unendlich laufen, folgt:

$$t_{\max} = \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{i \cdot m_t}{1 + i \cdot m_t} = \frac{i \cdot \frac{\beta}{r}}{1 + i \cdot \frac{\beta}{r}} = \frac{i \cdot \beta}{r + i \cdot \beta} = \frac{i}{\frac{r}{\beta} + i} < 1$$

Bei einem Zinssatz (i) von 4%, einer Nettoneuverschuldungsquote des Volkseinkommens (β) von 3% und einer nominalen Wachstumsrate des Volkseinkommens (r) von 5% betrüge die Steuerlastquote lediglich 2,34%. Die Steuerlastquote explodiert also keineswegs (Helmedag 2004; Domar 1979, S. 107).

Die Schuldenbremse in Deutschland

Die beschriebene Absicht, Staatsverschuldung antizyklisch einzusetzen, findet sich bei der Konstruktion der Schuldenbremse in Art. 109 GG wieder: *„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.“*

Die Nettoneuverschuldung des Staates ($\dot{D}$) wird also vor allem in zwei Komponenten aufgeteilt: eine strukturelle ($\dot{D}_s$) und eine konjunkturelle ($\dot{D}_k$).

$$\frac{\delta D}{\delta t} = \dot{D} = \dot{D}_s + \dot{D}_k$$

Liegt die Konjunktur unter der Normallage, ist die Aufnahme neuer Schulden erlaubt. Liegt sie jedoch darüber, sind die Schulden zurückzuführen. Eine strukturelle Verschuldung soll für die Länder ab 2020 gänzlich untersagt werden, der Bund darf ab 2016 lediglich 0,35% des BIP als neue strukturelle Schulden aufnehmen (vgl. Art. 115 GG). Das strukturelle Defizit ist als Residuum definiert:

$$\dot{D}_s = \dot{D} - \dot{D}_k$$

In langer Frist soll die strukturelle Staatsverschuldung bei einem nominalen Wachstum von 5 Prozent (hergeleitet aus den Maastricht-Kriterien) wie folgt konvergieren:

$$q_{\max} = \lim_{t \rightarrow \infty} q_t = \frac{\alpha}{r} = \frac{0,35\%}{5\%} = 7\%$$

Die Budgetsensitivität gibt an, wie stark die konjunkturelle Abweichung von der Normallage auf das Budget wirkt. *„Die Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos ergibt sich danach als Produkt von Produktionslücke und Budgetsensitivität“* (Deutsche Bundesbank 2011, S. 60). Ein unumstrittenes Verfahren zur Kon-

konjunkturbereinigung gibt es nicht. Wir arbeiten mit dem Filter von Hodrick und Prescott (1997).¹²

2010 lag das BIP um 10,4 Mrd. € bzw. um 0,4 Prozent unter dem als Produktionspotential gedeuteten Trendpfad. Was heißt das für die erlaubte konjunkturelle Verschuldung?

„Die Budgetsensitivität (...) erfasst die konjunkturbedingte Veränderung des Finanzierungssaldos des Bundes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, wenn das Bruttoinlandsprodukt um ein Prozent vom Produktionspotential abweicht“ (§ 5 des Artikel-115-Gesetzes). Die Budgetsensitivität η drückt aus, wie stark die Verschuldung G bei sinkendem BIP steigt, etwa wegen höherer Sozialausgaben oder sinkender Steuereinnahmen.

$$\eta_{G,Y} = \frac{\frac{\dot{G}}{G_t}}{\frac{\dot{Y}}{Y_t}} = \frac{\frac{\delta G / \delta t}{G}}{\frac{\delta Y / \delta t}{Y}} = \frac{\delta G}{\delta Y} \cdot \frac{Y}{G}$$

Die Bundesregierung unterstellt¹³ eine Sensitivität von 0,160, die für das Jahr 2010 ausnahmsweise auf 0,248 erhöht wurde. Bei einer Abweichung der tatsächlichen BIP-Werte vom Trend nach unten um 1% darf die Staatsverschuldung konjunkturell um 0,248% steigen. Bei einer Budgetsensitivität für den Bund von 0,248 ergäbe sich für Deutschland ein (erlaubtes) konjunkturelles Defizit von 2,58 Mrd. €:

$$D_k = (Y_t - Y_{s,t}) \cdot \eta_{G,Y} = -10,4 \text{ Mrd. €} \cdot 0,248 = -2,58 \text{ Mrd. €}$$

Das tatsächliche Defizit betrug 2010 50,12 Mrd. €, d.h. 50,12 Mrd. € - 2,58 Mrd. € = 47,54 Mrd. sind als strukturelles Defizit zu betrachten, das gemäß Schuldenbremse weitgehend zurückzuführen ist. Da diese für den Bund ab 2016 gilt, müsste allein diese strukturelle Neuverschuldung aus 2010 in den Jahren 2011-2014 durch Ausgabenkürzungen um jeweils 11,89 Mrd. € reduziert werden. Sollte in dieser Zeit die tatsächliche Entwicklung besser sein als die Normallage, sind zudem konjunkturbedingt Schulden abzubauen – zusätzlich zu den strukturellen Schulden.

Eine Schuldenbremse hat verheerende politische Folgen (Himpele 2010; Eicker-Wolf und Himpele 2011). Schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen oder öffentliche Vermögensbildung durch größere Investitionen über mehrere Generationen unterbleiben (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2005, S. 154ff., 2008, S. 169ff.). Überdies droht eine gebremste Produktion, wie die Saldenmechanik zeigt.

Saldenmechanik

Wie gehabt gilt:

$$Y + M = C + I + G + X$$

Das BIP wird verteilt auf Bruttogewinne (P_b), Bruttolöhne (L_b) und Abschreibungen (A):

$$P_b + L_b + A + M = C + I + G + X \Leftrightarrow P_b + L_b + A = C + I + G + (X - M)$$

¹² In Deutschland wird jedoch eine Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas zur Schätzung der Produktionslücke eingesetzt, siehe Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel-115-Gesetzes (Artikel-115-Verordnung).

¹³ Die Verschiedenheit der Methoden bei der Konjunkturbereinigung und der Berechnung der Budgetsensitivität öffnet Spielräume für Willkür bei der Ermittlung struktureller Defizite (Fricke 2011).

Bruttoeinkommen sind die Summe von Nettoeinkommen (P_n bzw. L_n) und Steuern (T):

$$P_n + L_n + T + A = C + I + G + (X - M) \Leftrightarrow P_n + L_n + A = C + I + (G - T) + (X - M)$$

Nettoprofiten können thesauriert (P_{nTh}) oder als Dividende (P_{nDiv}) ausgeschüttet werden:

$$P_{nTh} + P_{nDiv} + L_n + A = C + I + (G - T) + (X - M) \Leftrightarrow$$

$$\underbrace{(P_{nDiv} + L_n - C)}_{\text{Haushaltersparnis}} + \underbrace{(P_{nTh} + A - I)}_{\text{Unternehmensersparnis}} = \underbrace{(G - T)}_{\text{Staatsverschuldung}} + \underbrace{(X - M)}_{\text{Nettokapitalexport}}$$

Die Ersparnis der Haushalte und der Unternehmen entspricht der Staatsverschuldung zzgl. dem Nettokapitalexport (der in etwa dem Exportüberschuss entspricht).

In der Bundesrepublik sparten die Haushalte 2009 151,9 Mrd. €. Doch auch die Unternehmen sparten 60,9 Mrd. €, da sie wegen unzureichender Binnennachfrage per saldo nicht Kredite für Investitionen aufnahmen, sondern Teile der thesaurierten Gewinne verzinslich anlegten. In summa betrug die Ersparnis 212,8 Mrd. €. 136,7 Mrd. €, die aus den bei geringer Lohnstückkostenentwicklung erzielten Exportüberschüssen entspringen, wurden als Kapital netto ins Ausland exportiert. Den Rest der Ersparnisse, 212,8 Mrd. € abzgl. 136,7 Mrd. € = 76,1 Mrd. €, fragte der Staat als Kreditnehmer nach.

Reduzierte der Staat seine Verschuldung, ginge die Staatsnachfrage zurück, so dass Produktion und Einkommen *ceteris paribus* sanken. Hierdurch würden die Ersparnisse der Haushalte und Unternehmen gemindert. Reduziert würden auch die Importe, so dass der Nettokapitalexport anwuchs. Dadurch würden die Salden wieder in Ausgleich gebracht, jedoch um den Preis reduzierter Produktion, verringerter Beschäftigung und verschärfter Exportabhängigkeit! Sinnvoller wäre es, wenn Löhne und Profitsteuern stiegen, so dass Konsum und Investitionen anwuchsen und der Exportüberschuss sank. Der Nettokapitalexport würde reduziert, und die Ersparnis der Unternehmen zurück.

Verteilung

Intragenerational entspricht der Verschuldung des Staats ein Anstieg der Vermögensansprüche seiner Einwohner. Dabei werden Staatsschuldtitel zwar in der Regel von einkommensstarken Personen gekauft, die Zinszahlungen jedoch auch von weniger gut verdienenden Steuerzahlern mitfinanziert. Doch ist dieser potentielle Konflikt kein transferpolitischer. Denn Finanzmittel fließen nicht unmittelbar aus dem Steuersäckel in die Portemonnaies der Inhaber der Staatsanleihen. Vielmehr tritt der Staat als zusätzlicher Kreditnachfrager auf. Zugleich führt Staatsverschuldung *anstelle* von Steuern zu einem leicht erhöhten verfügbaren Einkommen und damit zur Erhöhung des Kapitalangebots. Es ist unklar, welcher Effekt dominiert. Steigt die Nachfrage stärker als das Angebot, steigt der Zinssatz. Da die temporär gleichgewichtige Kapitalmenge wächst, dürfte die Zinssumme auf Staatsanleihen steigen (Gandenberger 1979, S. 139f.).

Diese Zinseinkommen kommen vor allem Besserverdienenden zugute. Daher sind höhere Steuern auf Kapitaleinkommen und die Abschaffung nicht progressiver Abgeltungssteuern sinnvoll. Allerdings könnte auch der Zinssatz sinken, wie es in den vergangenen Jahren der Fall war. Dann wäre es nicht mehr ausgemacht, dass die Zinssumme steigt. Höhere Steuern auf Kapitaleinkommen sind aber auch dann sinnvoll.

Eine andere Frage ist jene der intergenerationalen Verteilungsgerechtigkeit. Von einem Großteil der Öffentlichkeit wird verkannt, dass mit der staatlichen Verschuldung nicht nur die Belastung zukünftiger Generationen steigt, sondern zugleich

durch Investitionen das Sachvermögen der Volkswirtschaft steigt. Es ist aber nicht sinnvoll, den öffentlichen Schuldenstand um den Preis eines Verfalls öffentlicher Vermögen zu reduzieren.

Die Autoren:

Klemens Himpele ist Diplom-Volkswirt und leitet derzeit in der Stadtverwaltung Wien die Magistratsabteilung 23 (Wirtschaft, Arbeit und Statistik). Er war Mitglied im Bundesvorstand der Juso-Hochschulgruppen, Geschäftsführer des Aktionsbündnisses gegen Studiengebühren und Referent für den Bereich Hochschule und Forschung beim Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

Alexander Recht ist Lehrer an einem Berufskolleg in Köln.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2005): Memorandum 2005. Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft, Köln.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Memorandum 2008. Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht ; Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln.

Deutsche Bundesbank (2011): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht 63. Jahrgang (1), S. 59–64.

Domar, Evsey D. (1979): »Staatsschuldenbelastung« und Volkseinkommen. In: Ewald Nowotny (Hg.): Öffentliche Verschuldung, Stuttgart, S. 95–107.

Eicker-Wolf, Kai; Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, in: PROKLA 163, S. 195–213.

Fricke, Thomas (2011): An deutschem Blödsinn genesen, in: Financial Times Deutschland, 18.02.2011.

Gandenberger, Otto (1979): Die Wirkung des öffentlichen Kredits auf die Einkommensverteilung, in: Ewald Nowotny (Hg.): Öffentliche Verschuldung. Stuttgart, S. 138–144.

Helmedag, Fritz (2004): Ist das starre Festhalten an den Maastricht-Kriterien sinnvoll?, in: Wirtschaftsdienst 9, S. 601–604.

Himpele, Klemens (2010): Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN, Wien.

Himpele, Klemens; Recht, Alexander (2009): Möglichkeiten und Grenzen von Steuerpolitik, in: PROKLA 154, S. 9–26.

Himpele, Klemens; Recht, Alexander (2012): Sparen – nach deutschem Vorbild?, in: Kurswechsel 1/2012, S. 47–59.

Hodrick, Robert J.; Prescott, Edward C. (1997): Postwar US business cycles. An empirical investigation, in: Journal of money, credit and banking, S. 1–16.

Kromphardt, Jürgen (1998): Arbeitslosigkeit und Inflation. Eine Einführung in die makroökonomischen Kontroversen. 2., neubearb. Aufl., Göttingen.

Recht, Alexander; Werner, Alban (2010): Aufgaben und Instrumente demokratischer Planung, in: Das Argument 286, S. 181–194.

Zinn, Karl Georg (1998): Makroökonomie. Einführung in die Einkommens- und Beschäftigungstheorie (Allgemeine Volkswirtschaftslehre III). 7., überarb. Aufl., Aachen.

Zinn, Karl Georg (2002): Konjunktur und Wachstum. 5., aktualisierte Aufl., Aachen.

Föderalismusreformen auf dem Prüfstand

Von: Dr. Dietmar Bartsch

Der deutsche Föderalismus ist in mehrfacher Hinsicht als stabilisierendes Element des Sozialstaats zu betrachten. Zum einen verpflichtet das Grundgesetz den Bund, sich umfangreich an den Sozialausgaben der Länder zu beteiligen, zum anderen wurden mit der Großen Finanzreform von 1969 die Grundlagen für umfassende Finanzhilfen des Bundes in Form der Gemeinschaftsaufgaben in Art 91a GG nicht nur für regionale Wirtschaftsentwicklung, sondern auch für die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung geschaffen. Die Reform von 1969 stand im Zeichen „einer prinzipiellen Neuausrichtung der bundesdeutschen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik auf den Keynesianismus“.¹⁴ Während sich das bis 1969 gültige Staatsverschuldungsrecht noch an Artikel 87 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) orientierte, der eine Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben nur im Ausnahmefall zuließ, wurde die Kreditaufnahme ab 1969 an den Umfang der Investitionen gekoppelt.

Wettbewerbsföderalismus oder solidarischer und kooperativer Föderalismus

Mit der Föderalismusreform I (2006) hat die damalige Große Koalition zunächst die Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich (Hochschulbau und Bildungsplanung) abgeschafft. Der Bund zieht sich damit aus der Finanzierung des Hochschulausbaus und aus den direkten Finanzhilfen im Schulbereich, wie sie noch unter der rot-grünen Bundesregierung eingeführt wurden, zurück. Mit der Einführung des Kooperationsverbotes in Art 104b wurde dem Bund zudem die Möglichkeit genommen, künftig mit eigenen Programmen den Ausbau des Bildungssektors zu befördern. Außerdem wurde das einheitliche Besoldungsrecht bei den Beamten gekippt, wodurch ein Flickenteppich von 16 unterschiedlichen Besoldungsordnungen entstanden ist.

Ins Zentrum der Föderalismusreform II, die im Dezember 2006 einer „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ übertragen wurde, rückte die Forderung ins Zentrum, den „Marsch in den Schuldenstaat“ zu stoppen. Dies sollte im Wesentlichen durch eine sogenannte Schuldenbremse in Art 109 i.V.m. Art 115 GG erreicht werden. Als die Verhandlungen der Kommission 2009 ihrem Ende entgegen gingen, war jedoch schon absehbar, dass infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise der Kredithahn in Bund und Ländern weiter als geplant aufgedreht werden musste, ohne dass dies zu Abstrichen an dem Konzept der Schuldenbremse führte.

Die Ursachen der Staatsverschuldung wurden in den Verhandlungen der Kommission weitgehend ausgeblendet. So machte der damalige sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt (CDU) den „Ausbau des Sozialstaates in den 70er Jahren“¹⁵ für den Anstieg der Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden auf 1,5 Billionen Euro verantwortlich. Das hohe Niveau der Staatsverschuldung steht jedoch in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Steuersenkungspolitik der letzten 10 Jahre und den Sonderbelastungen der deutschen Einheit. Zu Milbradts Argument passt zudem nicht, dass im Jahre 2008 die Mehrzahl der Bundesländer bereits den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft erreicht hatte und auch der Bund für die nächsten Jahre eine Beendigung der Neuverschuldung in Aussicht stellte. Erst mit dem Ausbrechen der Wirtschafts- und Finanzkrise explodierte die Staatsverschuldung erneut. Im September 2011 betrug der Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland ca. 2028,2 Mrd. Euro, davon entfielen ca. 1284 Mrd. Euro auf den Bund, ca. 95 Mrd. Euro auf die Län-

¹⁴ Ursula Münch, Kerstin, Meerwaldt: Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, Informationen zur politischen Bildung (Heft 275).

¹⁵ Süddeutsche Zeitung, 6.3.07

der und der Rest auf die Kommunen und Sozialversicherungsträger.¹⁶ Dieses Anwachsen der Neuverschuldung kann in keiner Weise mit einem „Ausbau“ des Sozialstaates begründet werden, vielmehr floss dieses Geld in die Kompensation von Steuerausfällen, in die Konjunkturpakete I und II sowie nicht zuletzt auch in die diversen Stützungsaktionen für den privaten Bankensektor. Mögliche deutsche Zahlungsverpflichtungen für den Euro-Rettungsschirm sind hier noch nicht berücksichtigt.

Mit Verweis auf die Schuldenbremse wurden im Rahmen der Sparbeschlüsse der schwarzgelben Koalition 2010 Konsolidierungsmaßnahmen im Gesamtumfang von 81,6 Mrd. Euro bis 2014 beschlossen. Ihr politischer Schwerpunkt liegt bei Kürzungen im Bereich der Sozialausgaben („Neujustierung von Sozialgesetzen“), etwa 30,3 Mrd. Euro sollen hier erbracht werden. Dies wären ca. 37,1 Prozent des Gesamtvolumens des Sparpakets. Der Bankensektor, als einer der Verursacher der Ausweitung der Staatsverschuldung, soll dagegen lediglich mit einem Anteil von ca. 7 Prozent zum Gesamtpaket beitragen. Hinzu kamen weitere Maßnahmen, wie die Streitkräfte-reform und die Kürzungen von 10.000 Stellen. Einnahmeseitig sollten ca. 28,7 Mrd. Euro erbracht werden, was etwa 35,2 Prozent des Gesamtumfangs des Pakets entspricht. Die Schuldenbremse dient also primär der Legitimation von Kürzungen zum Abbau des Sozialstaates und nicht der Bekämpfung der Ursachen der Verschuldung.

Die Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundesebene zeigt zudem, dass deren Einhaltung primär von der Einnahmeseite und nicht von der Ausgabenseite abhängt. Aufgrund der konjunkturell verbesserten Steuereinnahmen konnte die geplante Neuverschuldung für 2012 von ca. 40 auf ca. 26 Mrd. Euro abgesenkt werden. Bis 2015 soll die Neuverschuldung auf 14,7 Mrd. Euro sinken. Damit dürfte auch der Bund die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten. Zwar sind in dieser Planung bereits Raten für die deutsche Beteiligung am europäischen Stabilitätsmechanismus enthalten. Ein neuer Einbruch der europäischen Konjunktur, weitere Turbulenzen im Währungssystem bzw. zusätzliche Finanzbedarfe für die Euro-Stabilisierung dürften jedoch zu einem Stresstest für die Schuldenbremse werden, dem sie kaum gewachsen ist.

Nun ist von SPD-Seite, z.B. von dem damaligen Finanzminister Steinbrück, immer wieder die Funktion der Schuldenbremse als Steuersenkungsbremse hervorgehoben worden. Und der jetzige Finanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) bemüht die Schuldenbremse gern im Schlagabtausch mit dem Koalitionspartner FDP. Dennoch hat die Koalition namentlich die Absenkung der Mehrwertsteuer für Übernachtungen in alter Manier auf Pump finanziert, ohne sich weiter um die Schuldenbremse zu kümmern.

Die Wirkungsweise der Schuldenbremse im Bund

Die Schuldenbremse gilt ab 2011 und schreibt vor, dass der Bund nach einer bis 2016 geltenden Übergangsregelung maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an nicht konjunkturbedingten (sog. strukturellen) Schulden aufnehmen darf. Durch die Abgrenzung von konjunkturellen und strukturellen Schulden ist nach wie vor ein gewisser politischer Spielraum gegeben. Dem Bund sind im Gegensatz zu den Ländern begrenzte strukturelle Defizite erlaubt.

Die Wirkungsweise der Schuldenbremse in den Ländern

Den Ländern steht ab 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr zu. Eine konjunkturelle Verschuldung, d.h. um Steuerausfälle nach Konjunkturinbrüchen abzufedern, ist weiterhin möglich. Die Länder müssen ihr strukturelles Defizit aus dem Referenzjahr 2010 in möglichst gleichmäßigen Schritten bis 2020 auf Null zu redu-

¹⁶ Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen, September 2011

zieren. Besondere Regelungen gibt es für die fünf finanzschwachen Bundesländer¹⁷, die nach Art. 143d GG Anspruch auf Konsolidierungshilfen haben. Ihre haushaltspolitische Souveränität wird weiter eingeschränkt, das Verfahren zur Bestimmung ihrer konjunkturellen Verschuldung können sie nur in Einvernehmen mit dem Bund vornehmen. D.h., es gibt keine Finanzhilfen, ohne dass die Länder das durch den Bund oktroyierte Verfahren akzeptieren. Was wie eine nebensächliche finanztechnische Formalie anmuten mag, hat jedoch spürbare Auswirkungen, da der Bund die strukturellen Defizite höher und die konjunkturellen Defizite niedriger angesetzt hat. Das macht insgesamt einen dreistelligen Millionenbetrag für die betroffenen Länder aus, der zusätzlich zu konsolidieren ist. So rechnete der Berliner Senat mit einem bis 2020 abzubauenen strukturellen Defizit von 1,2 Mrd. Euro¹⁸ wurde aber vom Bund in der Verwaltungsvereinbarung vom 15.4.2011 gezwungen, ein erheblich höheres strukturelles Defizit von 1,8 Mrd. € anzuerkennen.¹⁹

Der Wirtschaftswissenschaftler Klemens Himpele hat im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN im Jahre 2010 eine Studie zur Umsetzung der Schuldenbremse vorgelegt [siehe auch den Beitrag von K. Himpele in diesem Heft]. Demnach würden 10 von 16 Bundesländern bis zum Jahre 2014 die Konsolidierungsziele verfehlen können. Tatsächlich verweisen die Länder in ihren mittelfristigen Finanzplänen gravierende Deckungslücken aus: Die Summe der globalen Minderausgaben und Deckungslücken von 2010 bis 2014 beträgt etwa 22,4 Mrd. Euro (ergibt einen Mittelwert von 5,6 Mrd. Euro pro Jahr). Dazu gehören die immensen Deckungslücken in der Finanzplanung von Baden-Württemberg für die Jahre 2012/13 in Höhe von rund 4,75 – 5,45 Mrd. Euro, ca. 2,8 Mrd. Euro in Sachsen-Anhalt und ca. 3,3 Mrd. Euro in Niedersachsen.

Mit der Steuerschätzung vom Mai 2011 ist jedoch nach Angaben des Bundesfinanzministeriums mit Mehreinnahmen von ca. 49,6 Milliarden Euro bis 2014 zu rechnen. Damit dürften die in den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder vorlegten Konsolidierungsziele umgesetzt werden können.

Wie eine Auswertung der Länderfinanzpläne zeigt, betrugen die Defizite der Länder 2010 rd. 29,3 Mrd. Euro. Um die Vorgaben des zehnjährigen Abbauplans bis zur Wirksamkeit der Schuldenbremse einzuhalten, müssten sie bis 2014 auf rd. 14,6 Mrd. Euro sinken, d.h. etwa 50 Prozent. Und tatsächlich: Die vorliegenden Finanzpläne gehen bis 2014 (ohne Angaben aus Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg) von einer Reduzierung auf rd. 14,1 Mrd. Euro aus. In den Finanzplanungen spiegelt sich also scheinbar ein stringenter Abbaupfad im Sinne der Schuldenbremse ab.

Sollte die LINKE daher mit Blick auf die reale Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern ihre grundsätzliche Kritik an der Schuldenbremse bzw. ihrer Skepsis zu deren Umsetzbarkeit aufgeben?

Die positiv wirkenden Etatzahlen sollten nicht den Blick auf den langfristigen Handlungsbedarf verstellen:

- Bund und Länder rechneten 2010 mit ca. 56,2 Mrd. Euro an Zinsenausgaben: der Bund mit etwa 33,1 Mrd. Euro und die Länder mit ca. 21,1 Mrd. Euro. Es wird weiterhin damit gerechnet, dass diese Ausgaben anwachsen: für den Bund auf 49 Mrd. Euro im Jahre 2015 und die Ländergesamtheit auf 25,3 Mrd. Euro in 2014. Während der Bund seine strukturellen Defizite weiter in Höhe von 0,35 Prozent BIP durch Neuverschuldung finanzieren kann, müssen die Länder ab 2020 Haushaltsüberschüsse in Höhe ihrer Zinsbelastung erwirtschaften, um die Schuldenbremse einzuhalten. D.h., auch bei sparsamster Haushaltsführung disponieren die

¹⁷ Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein

¹⁸ Mittelfristige Finanzplanung Berlin 2010-14, S. 43

¹⁹ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Land Berlin, S.5

Länder nicht mehr über ihre Haushaltsüberschüsse, sondern müssen sie prioritär zum Schuldendienst einsetzen.

- Da auch Investitionen nicht mehr durch Kredite finanziert werden können, wirkt die Schuldenbremse praktisch als Investitionsbremse. Für die ostdeutschen Bundesländer sowie die Konsolidierungshilfe empfangenden Bundesländer erhöht sich dieser Handlungsbedarf noch um den Betrag der bis 2020 auslaufenden Solidarpaktmittel (ca.9 Mrd. Euro) und die Konsolidierungshilfe i.H. v. 0,8 Mio. Euro p.a.

In der Öffentlichkeit wird dagegen von den Befürwortern der Schuldenbremse gern so getan, als ob bis 2020 die größten Sparanstrengungen vorüber sind und die Früchte der Haushaltskonsolidierung im Sinne der hehren Prinzipien der „Nachhaltigkeit“ und der „Generationengerechtigkeit“ genossen werden können. Tatsächlich wird hier der Schuldendienst zum informellen Staatsziel gemacht, hinter dem alle anderen Ausgaben, einschließlich der Ausgaben für Bildung, zurückzustehen haben.

Wie soll die LINKE weiter mit der Schuldenbremse umgehen?

Die große Finanzreform von 1969 hatte fast 40 Jahre Bestand. Ob die Föderalismusreform I und II mit ihren Kernbestandteilen Kooperationsverbot und Schuldenbremse so lange Bestand haben werden, darf bezweifelt werden. Kaum sechs Jahre nach der ersten Stufe der Föderalismusreform will die christdemokratische Bundesbildungsministerin Anette Schavan zumindest Teile des Kooperationsverbotes wieder kassieren. Künftig soll der Bund auch „Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ fördern können. Bis zur parlamentarischen Sommerpause soll ein entsprechender Gesetzesentwurf vorliegen. Im März 2013 soll die Grundgesetzänderung in Kraft treten. Schavans Parteifreunde in Schleswig-Holstein wollen sogar noch weiter gehen. Sie haben im Bundesrat beantragt, dass der Bund mit den Ländern dauerhafte Finanzhilfen für Bildung vereinbaren soll. Im Bundestag liegen zwei Anträge der LINKEN vor, in dem „unverzüglich“ eine Grundgesetzänderung gefordert wird, die dem Bund ermöglichen soll, sich in allen Bereichen der Bildung finanziell zu beteiligen.

Der derzeitige Finanzminister von Schleswig-Holstein Rainer Wiegard (CDU) forderte kürzlich eine Altschuldenlösung für die finanzschwachen Länder, weil er ohne eine solche Entlastung erhebliche Probleme bei der dauerhaften Umsetzung der Sparvorgaben sieht.

Die Ablehnung des Kooperationsverbotes, der Ausbau der Bundeskompetenzen in der Bildungsfinanzierung und die Einrichtung eines Altschuldenhilfefonds bildeten föderalismuspolitische Kernforderungen der LINKEN, die jetzt nicht nur von anderen aufgegriffen, sondern sogar teilweise umgesetzt werden.

Dennoch bedarf es eines langen Atems, um zu föderalen Reformen zu kommen, die den Sozial- und Bildungsstaat stärken und nicht schwächen. Da bei den anderen Parteien insgesamt nur wenig politischer Wille erkennbar ist, die Fehler der beiden Föderalismusreformen zu korrigieren, muss sich die LINKE vor allem auf die Verbesserung der Einnahmeseite des Bundes und der Länder konzentrieren.

Da die Länder als öffentliche Arbeitgeber, Investoren und Eigentümer eine erheblich größere Rolle spielen als der Bund, geht es hier um eine grundlegende Verbesserung, nicht nur durch Steuererhöhungen, sondern auch eine stärkere Kostenbeteiligung des Bundes an ihren Sozial-, Bildungs- und Infrastrukturausgaben.

Föderale Reformen, die wir meinen

Die LINKE hat sich in beiden Föderalismusreformen keineswegs auf die Rolle der Bewahrerin des Status Quo zurückgezogen. Sie hat vielmehr eine Reihe von eigenen Reformvorschlägen gemacht, die weiter aktuell sind.²⁰

Dazu gehört z.B. unser Vorschlag für eine Steuersenkungsbremse im Grundgesetz: „Der Bund hat die Aufgabe, durch gesetzgeberische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass für Bund und Länder eine auskömmliche gesamtwirtschaftliche Steuerquote gewährleistet wird. Für Gesetze, die eine Senkung der Steuereinnahmen an einer Stelle bezwecken, ist an anderer Stelle ein steuerlicher Ausgleich zu erbringen.“

Die im Rahmen der Föderalismuskommission II eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des Steuervollzuges sind Schritte in die richtige Richtung, reichen aber nicht aus, um die mittelfristigen Potenziale vollzugsbedingter Steuermehreinnahmen von bis zu 11 Mrd. Euro zu erschließen, die sich durch die Einführung einer Bundessteuerverwaltung ergeben. Die Länder sollen dabei verbindlich in die Standortplanung der Finanzämter einbezogen werden.

Die Bildungsfinanzierung muss Gemeinschaftsaufgabe werden, das Kooperationsverbot in Artikel 104b ist aufzuheben. Die Einschränkung, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen nur in Bereichen gewähren kann, für die er die gesetzgeberische Zuständigkeit hat, verhindert den erforderlichen Ausbau insbesondere der Kita- und Ganztagschulangebote.

Es besteht weiterhin Handlungsbedarf für eine sozialverträgliche Entschuldungsstrategie für Bund und Länder.

Eine Ausdehnung des Steuerwettbewerbs zwischen den Ländern, etwa durch eine Übertragung von Hebesatz- oder Abschlagsrechten auf Gemeinschaftssteuern, ist aus Rücksicht auf das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse abzulehnen.

Klage gegen den Länderfinanzausgleich (LFA)

Den Ländern ist im Rahmen der Beratungen der Föderalismuskommission mehrfach zugesichert worden, dass bis 2019 der geltende Finanzausgleich ungeschmälert erhalten bleibt. Kaum war die Tinte unter der Grundgesetzänderung 2009 trocken, brachen die drei finanzstarken süddeutschen Bundesländer dieses Versprechen.

Die Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Bayern bereiten eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich vor. Ziel der Klage sei, wie der damalige baden-württembergische Ministerpräsident Stefan Mappus (CDU) mitteilte, „weniger zu zahlen“ (n24.de vom 8.6.2010). Der hessische Finanzminister Karlheinz Weimar (CDU) hatte bereits wenige Monate nach dem Beschluss der Föderalismusreform II, im Oktober 2009, eine Verfassungsklage angekündigt, um die jährlichen Ausgleichszahlungen Hessens von mehr als 2 Mrd. Euro zu reduzieren (FAZ, 22.1.2009). Dabei wird er auch von der hessischen SPD und den Grünen unterstützt. Insbesondere die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen empfangen, wie auch die Gesamtheit der Nehmerländer, dürften im Erfolgsfall der Klage kaum noch Möglichkeiten haben, die Schuldenbremse einzuhalten. Auch nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg sprach der neue SPD-Finanzminister Niels Schmid wiederholt von einer Beteiligung der von Grünen und SPD gestellten Landesregierung an der Klage.

²⁰ Erklärung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN Schuldenbremse ist Wachstumsbremse, v.25.6.2010

Das Vorgehen der Landesregierungen der süddeutschen Länder ist die Aufkündigung der bundesstaatlichen Solidarität und ein Versuch, ihre Finanzierungsdefizite auf Kosten finanzschwacher Länder zu bewältigen. Sollte dieser Vorstoß gelingen, wäre dadurch eine wesentliche materielle Grundlage für den Bestand der Schuldenbremse weggefallen. Das Bundesverfassungsgericht wird daher nicht umhin können, sich im Falle der Annahme der Klage auch mit der Perspektive der Schuldenbremse zu befassen.

Autor:

Dr. Dietmar Bartsch (MdB) gehörte dem Parteivorstand der PDS von 1991 bis 2002 zuerst als Bundesschatzmeister, anschließend als Bundesgeschäftsführer an. Von 2005 bis 2010 war er erneut Mitglied des Parteivorstandes der PDS und anschließend der Partei DIE LINKE – wiederum als Bundesgeschäftsführer. Seit 2010 ist er stellv. Vorsitzender der Linksfraktion im Deutschen Bundestag.

Solidarität im Länderfinanzausgleich

Von: Daniela Trochowski

Seit dem Regierungseintritt der LINKEN in Brandenburg besetzt die Partei zum ersten Mal ein Finanzministerium, unter schwierigen Umfeldbedingungen, denn die Haushaltspolitik wird in den nächsten zehn Jahren vor massiven Herausforderungen stehen:

- Bezogen auf die Einwohnerzahl steht Brandenburg bei der Verschuldung mit 7396 €/Einwohner (Stand 31. 12. 2012) schon jetzt im vorderen Bereich aller ostdeutschen Länder. Perspektivisch wird die Gesamtverschuldung mit rund 19 Mrd. € rund doppelt so hoch liegen wie das jährliche Haushaltsvolumen.
- Darüber hinaus wird die Einnahmeseite des Haushaltes bis 2020 einen Schrumpfungsprozess erleben, da Drittmittel z. T. auf 0 gesenkt werden. So sinken die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen auf der Grundlage der Solidarpaktbeschlüsse um gut 100 Mio. € pro Jahr von zur Zeit mehr als eine Milliarde (2011: 1,395 Mrd. €) auf Null in 2020. 2019 werden dem Land letztmalig 300,3 Mio. € zur Verfügung stehen. Bis dahin – so die Annahme der Streichung der Mittel – soll sich die Wirtschaft in den Neuen Ländern so weit entwickelt haben, dass sie sich selbst trägt. Davon sind die Neuen Länder aber noch weit entfernt.
- Dazu kommt, dass 2014 eine neue EU-Förderperiode beginnt. Auch hier ist davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung die Zahlungen in Höhe von aktuell 629 Mio. € sinken werden.
- Und: 2020 ist das erste Jahr der Schuldenbremse. Bis dahin sind die Länder – und, trotz Ablehnung der Schuldenbremse durch Die Linke, auch Brandenburg – verpflichtet ihre Haushalte sukzessive auf das Verbot der Neuverschuldung anzupassen. Hinzu kommen die Vorgaben der Europäischen Union: Die Staats- und Regierungschefs haben sich auf einen neuen fiskalpolitischen Pakt verpflichtet. Durch diesen soll eine Schuldenbegrenzungsregel verbindlich eingeführt werden. Absehbar ist schon jetzt, dass durch die Überwachung der Schuldenbegrenzungsregel und durch den automatischen Korrekturmechanismus der Druck zur tatsächlichen Einhaltung der – in der Bundesrepublik bereits bestehenden – Schuldenbremse massiv zunehmen wird.

Neben der Schuldenbremse ist die weitere Entwicklung des Länderfinanzausgleichs ab dem nächsten Jahrzehnt von mindestens ebenso von Bedeutung. Geschaffen um in der Bundesrepublik gleichwertige Lebensbedingungen zu garantieren sind die Einnahmen daraus ein wichtiger und maßgeblicher Habenposten, auf den sie schwer verzichten können.

Die gesetzlichen Regelungen zu diesem bundesstaatlichen Finanzausgleich sind bis zum Jahr 2019 aufgrund der Solidarpaktverhandlungen befristet. In letzter Zeit ist der Länderfinanzausgleich, vor allem von den süddeutschen Ländern und gewissen Kreisen von Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, immer wieder verstärkt angegriffen worden.

Selbst vor der Forderung nach seiner Abschaffung schrecken einige Protagonisten, so z. B. der baden-württembergische Ministerpräsident Kretschmann nicht zurück. Zumindest aber eine grundlegende Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs müsse – so die Vertreterinnen und Vertreter der Geberländer – in absehbarer Zeit verhandelt werden. Die Notwendigkeit einer solchen Reform wird von ihnen mit vermeintlichen systematischen Schwächen insbesondere des horizontalen Länderfinanzausgleichs begründet: Dieser führe zu erheblichen Ausgleichszahlungen in wachsendem Umfang sowie zu einer einseitigen Belastung der Geberländer, ermögliche den Nehmerländern ein höheres Leistungsangebot als den Geberländern und erzeuge keine Anreize zur Erzielung höherer Einnahmen. Aus diesem Grund sei der Finanzausgleich – so der Tenor – grundsätzlich auch nicht geeignet, die unterschiedliche Wirtschaftskraft und Entwicklungen der Länder anzugleichen.

Diese Argumente und deren zugrunde liegenden Prämissen gehören scharf unter die Lupe genommen. Gleichzeitig ist uns Nehmerländern natürlich auf klar, dass der aktuelle Finanzausgleich im Original nicht zu erhalten ist. Deshalb geht es gerade für uns darum, die Anforderungen, die wir an einen künftigen Finanzausgleichsystems haben, zu skizzieren:

Das Volumen des Länderfinanzausgleichs hat sich von rd. 8,3 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf rd. 7 Mrd. Euro im Jahr 2010 verringert. Damit betragen die im Länderfinanzausgleich bewegten Transfers aktuell lediglich nur noch rund 3,3 Prozent der Steuereinnahmen der Länder. Die Finanzkraft der Geberländer nach Finanzausgleich betrug im Jahr 2010 zwischen 101,0 und 105,6 Prozent. Damit lag sie noch immer erheblich über der Finanzkraft der Empfängerländer, die sich zwischen 90,5 Prozent und 99,2 Prozent des Länderdurchschnitts bewegte. Noch deutlicher wird der Ausstattungsvorsprung der Geberländer bei einem einwohnerbezogenen Vergleich: Sie hatten im Jahr 2010 nach Finanzausgleich durchschnittlich 3.144 Euro je Einwohner zur Verfügung, die Empfängerländer dagegen lediglich 2.913 Euro. Den Geberländern stehen also deutlich höhere finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Von wachsenden Ausgleichszahlungen in erheblichem Umfang oder von einer übermäßigen Belastung der Geberländer kann also keine Rede sein. Der Länderfinanzausgleich stellt also in keiner Weise ein Hindernis für die Geberländer dar, die Kinderbetreuung auszubauen oder etwa ihre Haushalte zu konsolidieren – Klagen, die von diesen immer wieder lautstark erhoben werden.

Die Höhe der Finanzausgleichsleistungen hängt weder vom Angebot bestimmter Leistungen, noch von der Netto-Neuverschuldung oder dem Schuldenstand ab, sondern wird durch die unterschiedlichen Einnahmenniveaus bestimmt. Dieses bewußt gewählte Konstruktionsprinzip reflektiert einerseits die Erfüllung des Anspruchs der gleichwertigen Lebensverhältnisse für die Einnahme- und andererseits den politisch autonomen Gestaltungsbereich der Länder auf der Ausgaben-seite. Die Entscheidung, ob Haushaltsmittel für die Verbesserung der Kinderbetreuung oder zur Sanierung maroder Landesbanken verwendet werden, unterliegt – zum Glück – nicht der Mitbestimmung durch andere Bundesländer.

Zielsetzung des Länderfinanzausgleichs ist also nicht die Angleichung der Wirtschaftskraft von Geber- und Nehmerländern, sondern lediglich die Annäherung der unterproportionalen Finanzkraft finanzschwacher Länder an den Durchschnitt. Für spezifische strukturpolitische Entwicklungsmaßnahmen stellt der Länderfinanzausgleich dagegen keine Mittel bereit. Dies hat zur Folge, dass die finanzschwachen Länder aus einem unterdurchschnittlichen Budget nicht nur die gleichen verfassungsmäßigen Aufgaben wie finanzstarke Länder zu finanzieren haben, sondern darüber hinaus auch häufig aus ihrer Strukturschwäche resultierende Sonderlasten tragen müssen.

Um eine deutliche Annäherung der Wirtschaftskraft der Länder zu erreichen, müsste das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in den finanzschwachen Ländern langfristig erheblich über dem der derzeit starken Länder liegen. Dies ist aufgrund der strukturellen Gegebenheiten weitgehend unrealistisch. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass das langfristige Wachstum von Regionen primär nicht von politischen Entscheidungen abhängt, sondern vielmehr von geografischen Faktoren, der Siedlungsstruktur und der sektoralen Struktur der gewerblichen Wirtschaft. Von Bedeutung sind auch historische Standortentscheidungen strukturbestimmender Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen vor allem auch in Folge der deutschen Teilung. Anhand dieser Faktoren lässt sich auch die viel zitierte Wandlung des Freistaats Bayern vom Nehmer- zum Geberland – von der die politischen Protagonisten vor Ort heute nichts mehr hören wollen – im bundesstaatlichen Finanzausgleich erklären. Für Länder mit weniger günstigen Rahmenbedingungen dürfte eine entsprechende Entwicklung dagegen im Normalfall nicht ohne Weiteres möglich sein.

Ein Beleg dafür sind auch die innerhalb der finanzstarken Flächenländer zu beobachtenden regionalen Entwicklungsunterschiede. Auch dort ist es trotz entsprechender Bemühungen der jeweiligen Landesregierungen regelmäßig nicht gelungen, die Entwicklungsrückstände strukturschwacher Regionen mit dem Instrumentarium des kommunalen Finanzausgleichs zu beseitigen.

Die besonders populäre These, dass der Finanzausgleich keine „Anreize“ zur Erzielung höherer Einnahmen generiert, bedarf einer etwas ausführlicheren und besonders kritischen Betrachtung, läuft sie doch geradlinig in den Ansatz des so genannten Wettbewerbsföderalismus hinein. Zunächst einmal ist festzustellen, dass mit der im Jahr 2005 in Kraft getretenen Reform des Finanzausgleichs ein progressiver Abschöpfungs- und Ausgleichstarif eingeführt wurde, der den Ländern bei den eigenen Steuereinnahmen deutlich höhere Selbstbehalte garantiert. Diese erhöhten „Anreize“ gelten sowohl für die Geber- als auch für die Nehmerländer. So verbleiben beispielsweise bei einer Erhöhung der Einkommensteuereinnahmen den Geberländern jeweils zwischen 46 und 59 Prozent, bei den Empfängerländern sind es immerhin noch zwischen 20 und 27 Prozent – ausreichend Anreiz also für Geber und Nehmer; ihre Steuereinnahmen zu verbessern.

Darüber hinaus wurde, ebenfalls im Jahr 2005, ein Prämiensystem eingeführt, nach dem jedes Land 12 Prozent seiner überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen ohne Anrechnung auf die Leistungen des Länderfinanzausgleichs behalten kann. Dies führt zu einer weiteren Erhöhung der oben genannten Selbstbehaltsquoten.

Damit ist allerdings noch nicht die Frage beantwortet, ob eine „anreizkompatible“ Ausgestaltung des Finanzausgleichs überhaupt Auswirkungen auf praktische politische Entscheidungen hat und ob die Anreize auch in die richtige Richtung wirken. Obwohl alle Landesregierungen anstreben, die Wirtschaftskraft ihres Landes zu erhöhen, dürften die im Finanzausgleich implementierten Anreizwirkungen in der politischen Entscheidungspraxis aus verschiedenen Gründen keine wesentliche Rolle spielen. Die fiskalischen Auswirkungen von Entscheidungen in zentralen politischen Handlungsfeldern sind häufig irrelevant oder können nicht quantifiziert werden. Dies gilt für den Neubau einer Polizeiwache ebenso wie etwa für die Finanzierung von Maßnahmen der Jugendhilfe.

Zur Irrelevanz der „Anreiz“theorie soll hier nur eines von unzähligen praktischen Beispielen angeführt werden. So ist es zum Beispiel unstrittig, dass die künftige (wirtschaftliche) Entwicklung in der Bundesrepublik in erheblichem Maß von Bildungs- und Qualifizierungsstandards abhängt. Ebenso unstrittig dürfte sein, dass eine langfristige Verbesserung und Sicherung dieser Standards mit gezielten Maßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung auf effiziente Weise umgesetzt werden könnte. Diese Erkenntnis hat die politischen Entscheidungen in Bund und Ländern zum Ausbau der Kindertagesbetreuung und zum Angebot von Ganztagschulen in den vergangenen Jahren maßgeblich geprägt. Das Kalkül, ob

diese Maßnahmen in den Ländern – im Sinne der Anreiztheorie – zu einer Maximierung der eigenen Steuereinnahmen beiträgt, hat dabei überhaupt keine Rolle gespielt. Einnahmeeffekte dieser Maßnahmen würden – wenn überhaupt – in relevanter Größenordnung ohnehin erst in sehr langer Frist wirksam. Im Hinblick auf die in den ostdeutschen Flächenländern zu beklagende Abwanderung hoch qualifizierter junger Menschen ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass – streng genommen – der steuerliche Ertrag der von den ostdeutschen Ländern finanzierten Ausbildungsleistungen für diesen Personenkreis den „Zuwanderungsländern“ zu Gute kommt. Dies darf im Sinne einer „volkswirtschaftlichen Optimierung“ natürlich nicht dazu führen, dass der Umfang der Bildungsangebote in den ostdeutschen Ländern gekürzt wird.

Finanzpolitische Steuerung muss also nach anderen Kriterien erfolgen als die Führung privatwirtschaftlicher Unternehmen. Nicht der einzelwirtschaftliche „Return on Invest“ steht beim Angebot öffentlicher Leistungen im Vordergrund, sondern der größtmögliche gesamtgesellschaftliche Nutzen. Staatliche Institutionen bieten überwiegend Leistungen an, die aufgrund ihrer fehlenden wirtschaftlichen Verwertbarkeit zwar nicht marktfähig sind, die aber für die wirtschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen und sozialen Zusammenhalt eine herausgehobene Bedeutung haben. Es liegt auf der Hand, dass das Angebot dieser Leistungen kaum anhand möglicher steuerlicher Rückflüsse bestimmbar ist und – selbst wenn – sich auch nicht danach orientieren darf.

Die Fokussierung der Diskussion auf eine Ausrichtung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach wettbewerbsföderalistischen Kriterien hat ungeachtet der konzeptionellen Fehlkonstruktion der Anreiztheorie eine nicht offenkundige, zugleich aber gravierende Nebenwirkung: Die eigentliche Aufgabe des Finanzausgleichs in einem kooperativen Bundesstaat gerät vollkommen aus dem Blickfeld. Erst mit dem Instrumentarium des Finanzausgleichs kann eine aufgabenadäquate Finanzausstattung in allen Ländern sichergestellt werden. Wie auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, kommt dem horizontalen Finanzausgleich die Aufgabe zu, die Ergebnisse der primären Steuerverteilung unter den Ländern zu korrigieren, soweit sie auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft, des bündischen Einstehens füreinander, unangemessen erscheinen. Ziel dieser Verteilung ist, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen. Erst dadurch kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten.

Die Bedeutung des Finanzausgleichs auf die staatliche Handlungsfähigkeit lässt sich eindrucksvoll durch einen Blick auf die originären Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder (ohne Umsatzsteuer) illustrieren. Diese betragen je Einwohner nur rd. die Hälfte des bundesdeutschen Durchschnittsniveaus. Die Sicherstellung eines funktionierenden, hoch entwickelten Gemeinwesens und die Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Ost und West trotz dieser erheblichen Unterschiede in der Steuerkraft der Länder sind deshalb die Herausforderung der Zukunft und müssen aus unserer Sicht zugleich den Rahmen für die Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 bilden. Eine Konzentration der Reformbemühungen auf die Erhöhung von Selbstbehalten und die Schaffung zusätzlicher „Anreize“ würde diesen Anforderungen, die sich im Zusammenhang mit einer ausgewogenen Entwicklung aller Länder und der Sicherstellung eines ausreichenden öffentlichen Leistungsangebots in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung, Sozial- oder Gesundheitsdienstleistungen ergeben, in keiner Weise gerecht werden. Die Entscheidung zu Art und Umfang der künftigen Finanzausstattung der Länder muss sich statt dessen daran messen lassen, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln die Zielsetzung der Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensbedingungen ermöglicht wird. In diesem Zusammenhang kann es auch erforderlich sein, künftige gesellschaftliche Bedarfe etwa im

Zusammenhang mit dem demografischen Wandel zusätzlich im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als Bedarfselement zu berücksichtigen.

Eine weitere wesentliche Frage wird sein, welche Konsequenzen die bundesrechtliche Verpflichtung zum Neuverschuldungsverbot auf die Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat. Die Eigenstaatlichkeit der Länder verlangt die Wahrung autonomer Handlungsspielräume ohne die Notwendigkeit einer Neuverschuldung. Der Ausgleich einer zur Bewältigung der notwendigen Aufgaben strukturell unzureichenden Finanzausstattung durch Einnahmen vom Kreditmarkt wird zukünftig nicht mehr möglich sein. Dies, und nicht etwa der Aufbau eines Wettbewerbsföderalismus, werden die wesentlichen Zielsetzungen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 sein müssen.

Die Autorin:

Daniela Trochowski ist Staatssekretärin für Finanzen in der Landesregierung in Brandenburg. Von 1994 bis 1996 war sie in der Privatwirtschaft tätig. Anschließend arbeitete sie als wissenschaftliche Referentin der PDS-Bundestagsfraktion, war zwischen 2002 und 2005 in der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen in Berlin als Referentin der Staatssekretäre tätig und arbeitete bis zu ihrem Wechsel nach Brandenburg erneut in der Bundestagsfraktion DIE LINKE.

Den Wandel sozial gestalten – Finanzpolitik auf Landesebene am Beispiel Brandenburgs

Von: Dr. Helmut Markov

Der Artikel erschien zuerst in: »Perspektive 21« - hrsgg. SPD-Landesverband Brandenburg / Wissenschaftsforum der Sozialdemokratie in Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern e.V., Heft 54, S. 55-66.

Seit 2009 stellt die Brandenburger LINKE den Finanzminister und betrat damit deutschlandweit politisches Neuland. Um unter Beweis zu stellen, dass sie in der Lage ist, eine konsolidierende Haushalts- und Finanzpolitik zu betreiben ohne dabei soziale Belange aus dem Auge zu verlieren, lohnt sich ein genauerer Blick auf die neuen finanzpolitischen Ansätze.

Linke Finanzpolitik setzt nicht auf neue Schulden. Sie beugt sich auch nicht ausschließlich den täglichen Sachzwängen. Linke Finanzpolitik ist keine Kapitulation vor den buchhalterischen Notwendigkeiten. Sie erhebt trotz geringer werdender Mittel den Anspruch, gestaltend einzugreifen und einen sozialen Wandel zu ermöglichen.

Die rot-rote Landesregierung hat mit der vorherigen Politik des Schuldenmachens gebrochen. Wir haben einen Politikwechsel eingeleitet, der geprägt ist von einer Haushaltspolitik mit Courage und Augenmaß. Diesen Weg muss Brandenburg auch in den kommenden Jahren fortsetzen.

So positiv sich die Steuereinnahmen der letzten Jahre auch entwickelt haben, klar ist, dass das Land in den kommenden Jahren mit weniger Geld auskommen muss.

Sinkende Einnahmen

Im öffentlichen Fokus steht in diesem Zusammenhang vor allem die Befristung des derzeit geltenden Länderfinanzausgleiches bis Ende 2019. Ab dem Jahr 2020 könnte es zu einer niedrigeren Ausstattung des Ausgleichs topfes kommen. Brandenburg müsste mit deutlich weniger Einnahmen rechnen. Dieses Szenario stünde zudem nicht nur dann, wenn der Freistaat Bayern mit seiner angedrohten Klage Erfolg hätte. Gerade weil die öffentlichen Haushalte unter ungenügenden Einnahmen leiden, wird die Bereitschaft zu einem solidarischen Ausgleich geringer. Mit einer völligen Abschaffung des Länderfinanzausgleichs wird zwar nicht zu rechnen sein, schließlich handelt es sich um einen der Grundpfeiler des Föderalismus und unseres Sozialstaates. Entsprechend dem Grundgesetz soll dadurch möglich sein, dass überall in Deutschland „gleichwertige Lebensverhältnisse“ geschaffen werden können. Trotzdem ist schon jetzt vorhersehbar, dass die Debatte um die zu künftige Ausgestaltung des Finanzausgleichs schwierig werden wird.

Harte Verhandlungen

Die föderalen Finanzbeziehungen werden nach den Wahlen 2013 grundsätzlich auf die bundespolitische Agenda kommen. Dann wird die Debatte darüber beginnen, wie künftig ein neuer finanzpolitischer Konsens zwischen dem Bund und den Ländern herzustellen ist. Das wird ein Weg harter Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse. Linke Finanzpolitik wird dabei immer das Recht auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einfordern, aber auch die Solidarität der Regionen untereinander in der Diskussion halten.

Ich sehe es dabei als größte Herausforderung an, sich nicht auf Dauer als Nehmerland einzurichten, sondern die eigene Finanzkraft zu stärken.

Die Handlungsfähigkeit des Landes wird aber auch ab 2020 durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse eingeschränkt. Eine strukturelle Neuverschuldung ist dann nicht mehr möglich, Kredite dürfen nur noch bei Naturkatastrophen und zur Bewältigung besonderer Notsituationen aufgenommen werden. Damit wird den Ländern nicht nur ein eigenständiges finanzpolitisches Steuerungsinstrument entzogen, sondern es wird mit diesem Eingriff in die verfassungsrechtliche Souveränität der Bundesländer auch erschwert, sinnvolle Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Die Schuldenbremse stellt damit Weichen in Richtung Privatisierung öffentlicher Investitionen, für die Umverteilung von Steuermitteln direkt in die Kassen privater Investoren. Die Schuldenbremse ist nicht, was sie vermeintlich vorgibt: Sie weist nicht den Weg hin zu einem sparsamen Umgang mit den öffentlichen Finanzen, sondern wird der Hebel für eine gigantische Umverteilung sein. Genau deshalb haben linke Finanzpolitiker die Schuldenbremse stets zu Recht kritisiert.

Weniger Geld von der EU

Wir müssen uns zudem darauf einrichten, dass für die neue EU-Strukturfonds-Förderperiode ab 2014 absehbar ist, dass Brandenburg kein EU-Höchstfördergebiet mehr sein wird. Die Region hat von den bisherigen Fördergeldern profitiert und sich positiv entwickelt. Andere Länder, vor allem die neuen ost- und südeuropäischen EU-Länder, haben noch wesentlich mehr Aufholbedarf. Das wird zur Folge haben, dass Brandenburg mit deutlich weniger EU-Mitteln auskommen muss. Deshalb richten wir unsere Anstrengungen unter anderem darauf, Übergangsregelungen zu erreichen.

Auch durch das Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 muss Brandenburg mit Mindereinnahmen rechnen, die durchaus zu Buche schlagen. Der Osten erhält durch den Solidarpakt II von 2005 bis 2019 insgesamt 156,5 Milliarden Euro. Beahlt werden die Hilfen von Bund, Ländern und Kommunen. Brandenburg erhält aus diesem Topf in diesem Jahr 1,04 Milliarden Euro. 2019 werden es letztmalig nur noch 300 Millionen Euro sein. Doch unser Land hat auch mit hausgemachten Problemen zu kämpfen, die die politischen Spielräume einschränken. Brandenburg trägt jetzt die Folgen hoher Kreditaufnahmen insbesondere in der Zeit von 1990 bis 2005. Die bis dato angehäuften Schulden betragen inzwischen 18,66 Milliarden Euro und verursachen dauerhaft Zinszahlungen in Millionenhöhe. Täglich zahlt das Land rund 1,6 Millionen Euro nur für Zinsen. Die Verschuldung hatte Gründe und war in großen Teilen nötig, um die Entwicklung des Landes voranzutreiben. Dennoch ist ein weiteres Anwachsen dieser Zinsbelastung nicht hinnehmbar.

Nicht zuletzt deshalb arbeitet die rot-rote Landesregierung darauf hin, die jährliche Neuverschuldung kontinuierlich abzubauen. Für das Jahr 2014 wurde erstmals ein Haushaltsplan ohne Nettokreditermächtigung vorgelegt.

Politik darf nicht kapitulieren

Brandenburg muss sich also darauf einstellen, mit deutlich weniger Geld auskommen zu müssen. Das wird Veränderungen nötig machen. Aber welche? Die altbekannte Antwort darauf lautet allzu oft: Wir müssen die Ausgaben reduzieren, staatliche Leistungen weiter einschränken und aufhören „über unsere Verhältnisse zu leben“. Aber ist das wirklich die Lösung? Verbirgt sich dahinter letztlich nicht die politische Kapitulation, die Aufgabe des Gestaltungswillens von Politik?

Rot-Rot hat in den vergangenen Jahren mit einer couragierten Haushaltspolitik bewiesen, dass es Antworten jenseits des politischen Mainstreams gibt. Brandenburg hat in der Haushaltsgestaltung deutlich andere Prioritäten gesetzt. Wir haben uns von Anfang an darauf konzentriert, Menschen hier im Land Zukunftschancen zu eröff-

nen. Dazu gehört für uns vor allem gute Bildung für alle von Anfang an. Deshalb wurden in Brandenburgs Schulen junge Lehrerinnen und Lehrer, in den Kitas weitere Erzieherinnen und Erzieher eingestellt. Abiturienten aus einkommensschwachen Familien erhalten eine finanzielle Unterstützung – das Schüler-Bafög. Das Land bildet wieder aus und stellt ein. Brandenburg vergibt öffentliche Aufträge nur noch zu Mindestlohnbedingungen. Die Förderpolitik wurde an soziale Kriterien wie die Begrenzung der Leiharbeiterquote gebunden. Auch damit gehen wir gegen ein Billiglohnimage vor. Die Ausgaben für Kultur wurden nicht gekürzt. Und im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat sich Brandenburg in den letzten Jahren auch keine Erleichterungen auf Landesebene zu Lasten der Kommunen verschafft. Im Gegenteil: Die Zuweisungen des Landes an die Kommunen sind unter Rot-Rot stetig gestiegen.

Neuanfang nötig

Und dennoch ist eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung nicht allein mit einer anderen Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite zu erreichen. Vielmehr ist es an der Zeit, einen finanzpolitischen Neuanfang einzuleiten. Letztlich ist es nicht Aufgabe der Politik, Zahlen zu verwalten. Haushalte sind in Stein gemeißelter politischer Wille. Linke Politik soll und will ein solidarisches Zusammenleben aller gestalten und Belange der öffentlichen Daseinsvorsorge sichern. Haushaltspolitik muss sich einer solchen Prioritätensetzung unterordnen. Die Herausforderungen der Zeit verlangen nicht in erster Linie Ausgabenkürzungen. Nachhaltigkeit in Zeiten der Schuldenbremse erfordert eine ausreichende Bereitstellung staatlicher Einnahmen. Wir können uns perspektivisch die Armut der öffentlichen Hand nicht mehr leisten. Das ist die Wahrheit, vor der die Bundespolitik noch immer die Augen verschließt. Nachhaltige linke Finanzpolitik sucht nach Lösungen, um öffentliche Haushalte nicht auf Kosten von Kultur, Bildung und sozialen Leistungen zu sanieren. Dies nützt weder den Kommunen noch den Menschen. Öffentliche Armut ist bildungsfeindlich und unsozial.

Natürlich ist es richtig, dass jeder eingenommene Euro nur einmal ausgegeben werden kann. Aber er muss eben auch erst einmal eingenommen werden. Statt mit immer neuen Steuersenkungen Lobbyinteressen zu bedienen, braucht es eine deutliche Steigerung der Einnahmehasis von Bund, Ländern und Kommunen. Ohne solche Mehreinnahmen der öffentlichen Hand sind die finanzpolitischen Herausforderungen nicht zu bewältigen. Sparanstrengungen allein reichen nicht mehr aus, wenn soziale Gerechtigkeit Maßstab für das Handeln des Staates bleiben soll.

Einnahmen erhöhen

So gesehen liegt es im Interesse Brandenburgs, auf der Bundesebene zu einer neuen Einnahmepolitik für die öffentlichen Hände zu werben. Brandenburg hat unter Rot-Rot bereits deutliche Forderungen nach mehr Steuergerechtigkeit erhoben. Wir halten daran fest und sind der Überzeugung, dass es hierzulande durchaus einen Spielraum für Steuererhöhungen gibt.

Kein Naturgesetz

Die Möglichkeiten der Landespolitik zur Verbesserung der Einnahmen der öffentlichen Hand sind gering. Erste brandenburgische Veränderungen haben jedoch bundesweit Maßstäbe gesetzt. So brachte die Erhöhung der Grunderwerbsteuer auf 5 Prozent im ersten Jahr zusätzliche Einnahmen von knapp 62 Millionen Euro. Rot-Rot hat zudem bisherige Vergünstigungen für den Braunkohletagebau beim Wassernutzungsentgelt reduziert. Das führt zu Zusatzeinnahmen von rund 2,5 Millionen Euro im Jahr. Sie können nun zweckgebunden für wasserwirtschaftliche Aufgaben wie Gewässer- und Hochwasserschutz verwendet werden.

Gemessen am gesamten Haushaltsvolumen und den erkennbaren Deckungslücken sind diese Bemühungen jedoch noch nicht die Lösung des Problems. Vielmehr richten sich die Forderungen des Landes an den Bundesgesetzgeber. Das Schrumpfen öffentlicher Haushalte ist kein Naturgesetz. Die öffentliche Armut ist durch die neo-liberale Politik der vergangenen Jahre gezielt verursacht worden. So hat allein die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 Prozent auf 15 Prozent Mindereinnahmen von 10 Milliarden Euro im Jahr bewirkt. Diese Steuerpolitik lässt Fragen der Gerechtigkeit und volkswirtschaftlicher Vernunft zunehmend außen vor.

Auf den Bund kommt es an

Um die Situation der öffentlichen Haushalte zu entlasten und damit auch wieder Spielräume für eine gestaltende und zukunftsweisende Politik zu eröffnen, braucht es eine andere Steuerpolitik auf Bundesebene. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte sind ohne Einkommen und Vermögen steuerlich entlastet worden. Unternehmens- und Vermögenseinkommen sind deutlich gestiegen, während die Lohneinkommen weit weniger starke Zuwächse aufwiesen. Gleichzeitig hat die Konzentration der Vermögensverteilung stark zugenommen. Hier will linke Finanzpolitik ansetzen und fordert konkret:

1) Eine deutliche Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensbesteuerung

Der Steuersatz liegt aktuell bei 42 Prozent ab 52.000 Euro und bei 45 Prozent ab 250.000 Euro. Dass dies weiter hinter den tatsächlichen Möglichkeiten in Deutschland zurückbleibt, zeigt die Tatsache, dass der Satz noch im Jahr 1998 bei 53 Prozent lag und erst unter der rot-grünen Bundesregierung massiv abgesenkt wurde. Angesichts der verschlechterten Einnahmesituation und der massiv steuerfinanzierten Stützungsmaßnahmen für Banken ist auch in der SPD die Einsicht gereift, dass die damit verbundenen Einnahmeausfälle nicht länger vertretbar sind. Selbst ein deutlich höherer Spitzensteuersatz wäre im internationalen Vergleich nicht ungewöhnlich.

2) Die Wiedereinführung der Vermögensteuer

Im internationalen Vergleich werden auch Vermögen in Deutschland niedrig besteuert. Ein DIW-Gutachten zu den Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer wiederbelebten Vermögensteuer hat ein gangbares Modell aufgezeigt, das unter anderem eine verkehrswertnahe – und damit verfassungskonforme Bewertung aller Vermögensarten bei einem einheitlichen Steuersatz von einem Prozent vorsieht. Grundlage der Berechnung ist ein persönlicher Freibetrag in Höhe von zwei Millionen Euro für Ledige bzw. vier Millionen Euro für Verheiratete. Mit diesem Freibetrag wird zugleich der Verwaltungs- und Bürokratieaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung in Grenzen gehalten. Die Berechnungen zeigen, dass eine solche Vermögensteuer ein Aufkommen von rund 11,5 Milliarden Euro erzielen würde. Der Steuer unterlägen dem DIW zufolge bundesweit rund 300.000 Personen (143.000 natürliche Personen, 164.000 juristische Personen). Die Einführung einer zielgenauen Vermögensteuer ist also möglich und würde lediglich die tatsächlich sehr reichen Personen in Deutschland treffen. Brandenburg würde aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten im Land in erster Linie über den Länderfinanzausgleich davon profitieren.

3) Sozial gerechte Anpassungen der Erbschaftsteuer

Das derzeitige Aufkommen durch die Erbschaftsteuer beträgt bundesweit rund 4,5 Milliarden Euro. Hier ist es an der Zeit insbesondere höhere Erbschaften stärker zur Finanzierung der Gesellschaft heranzuziehen. Es kann nicht länger sein, dass die tägliche Erwerbsarbeit ganz selbstverständlich höher besteuert wird als ein Erbe. Erbschaften im Steuerrecht stärker zu berücksichtigen, würde erhebliche zusätzliche Einnahmen bringen. Dabei müssen größere Erbschaften eine stärkere Belastung erfahren.

4) Die zügige internationale Einführung der Finanztransaktionssteuer

Maßlose Spekulationen, die zunehmende Komplexität der Finanzinstrumente und die Geschwindigkeit, mit der Finanztransaktionen heutzutage abgewickelt werden, sind zu einer massiven Bedrohung der ökonomischen Stabilität geworden. Ein Instrument zur Zurückdrängung und teilweisen Umkehr dieser Fehlentwicklung ist die Einführung einer Steuer auf alle börslichen und außerbörslichen Wertpapierumsätze, Derivate- und Devisenumsätze – zusammenfassend kurz Finanztransaktionssteuer genannt. Inzwischen haben elf Euro-Staaten signalisiert, eine Finanztransaktionssteuer einführen zu wollen. Ein älterer Entwurf der EU-Kommission aus dem Jahr 2011 sah eine Abgabe von 0,1 Prozent auf den Handel mit Aktien und Anleihen vor. Der Handel mit spekulativen Finanzprodukten wie Derivaten sollte mit 0,01 Prozent pro Transaktion besteuert werden. Diese Ansätze sind zu unterstützen und auszubauen. Schließlich ist es nicht verständlich, warum in der Realwirtschaft für jede Transaktion Umsatzsteuer zu zahlen ist, die spekulative Finanzwirtschaft davon aber ausgenommen werden soll. Auch wenn es zumindest für die Einführung der Finanztransaktionssteuer erste positive Signale gibt, macht die allgemeine Entwicklung auf nationaler und europäischer Ebene nicht viel Hoffnung auf ein finanzpolitisches Umdenken, das die Einnahmeseite öffentlicher Haushalte stärker in den Fokus nimmt. Vielmehr wird den öffentlichen Haushalten mit Rettungspaketen im dreistelligen Milliarden-Bereich noch mehr Boden entzogen und Staatshaushalte werden gar selbst zur Quelle von Instabilität im internationalen Währungssystem und der Euro-Krise. Mit dem sogenannten „Fiskalvertrag“ und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) hat die Bundesregierung ihre Forderungen durchgedrückt, die einseitig auf eine weitere Verschärfung der „Haushaltsdisziplin“ – das heißt auf vertraglich verankerte Sparrunden – in den europäischen Nachbarländern setzen.

Weniger Schulden

Mit dem Fiskalpakt verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu nahezu ausgeglichenen Haushalten, zu einem Abbau der Verschuldung und zu nationalen Schuldenregeln, die die Neuverschuldung in allen staatlichen Haushalten begrenzen sollen. Hinzu kommt ein automatischer Sanktionsmechanismus für den Fall, dass ein Unterzeichnerstaat gegen den Fiskalpakt verstößt. Das Ziel, durch Begrenzung der Staatsverschuldung die finanzpolitische Stabilität in Europa zu stärken, ist grundsätzlich zu unterstützen. Eine dauerhafte Stabilisierung setzt jedoch voraus, dass Maßnahmen zur nachhaltigen Beseitigung der Ursachen der Finanzkrise und zur wirkungsvollen Eindämmung der destabilisierenden Spekulation auf den Finanzmärkten getroffen werden. Allein durch Einsparungen in den öffentlichen Haushalten kann jedoch kein – für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unabdingbares – Wirtschaftswachstum erzeugt werden. Die bisherigen Konsolidierungsanstrengungen in den von der Krise am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten wurden von den Finanzmärkten nicht mit einer geringeren Zinsbelastung honoriert. Stattdessen haben die drastischen Sparprogramme einen massiven Wachstumseinbruch verursacht und damit die Schuldenlast der betroffenen Staaten weiter erhöht. Es ist unzweifelhaft, dass so der Ausweg aus der Eurokrise nicht gelingen kann.

Lehren aus der Vergangenheit

Gerade die jüngsten Erfahrungen in Deutschland mit dem Konjunkturpaket II haben verdeutlicht, dass ein flexibler, politisch gesteuerter und ausreichend dimensionierter Einsatz konjunkturstützender und arbeitsmarktstabilisierender Maßnahmen die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zumindest dämpfen kann. Die im Fiskalpakt angelegten starren Reaktionsmuster ordnen dagegen gesamtwirtschaftlich notwendige und konjunkturell sinnvolle Maßnahmen dem Abbau übermäßiger Defizite unter. So aber bleibt offen, wie sich die weitere Entwicklung der

Euro-Krise auf die Situation Brandenburgs auswirken wird. Klar scheint aber schon jetzt, dass auch die EU einen grundlegenden finanzpolitischen Neuanfang braucht.

Mittel gerechter verteilen

Doch zurück nach Brandenburg. Natürlich gehört zu einem nachhaltigen finanzpolitischen Handeln des Landes auch strikte Sparsamkeit und ein sinnvoller Einsatz der verbleibenden Mittel. Rot-Rot lässt sich dabei vom Grundsatz der Solidarität leiten. So setzt Brandenburg stärker auf eine gerechtere Verteilung der ungleichen Steuereinnahmen im Land. Gemeinden mit einer deutlich überdurchschnittlichen Steuerkraft sollen in diesem Jahr erstmals eine Finanzausgleichsumlage zahlen. Das heißt, sie sollen Kommunen mit weniger eigenen Einnahmen helfen. Denn wir glauben, die Solidarität der kommunalen Gemeinschaft darf sich nicht nur darauf beschränken, gemeinsam vom Land höhere Leistungen zu fordern. Dann wird sie unglaublich.

Leistungsstarke Kommunen müssen ihren moderaten Beitrag zur Unterstützung der schwächeren Mitglieder der kommunalen Familie leisten. Das ist gelebte Solidarität, wie sie Rot-Rot versteht. Wir sind davon überzeugt, dass es für die Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Teilen des Landes starke und leistungsfähige Kommunen braucht. Schließlich sind es die Kommunen, die das Land lebenswert für seine Bürgerinnen und Bürger machen. Trotz der schwierigen finanziellen Situation vieler Kommunen kann das Land keinen vollständigen Ausgleich des bundespolitisch bedingten Einnahme-Rückgangs leisten.

Dem Land sind im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit und unter Berücksichtigung seiner eigenen Konsolidierungsverpflichtungen nur begrenzte Spielräume gegeben. Und dennoch gewährt Brandenburg laut einer aktuellen PwC-Studie den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs mit durchschnittlich 961 Euro je Einwohner so viele allgemeine Mittel wie kein anderes Bundesland. Dass Rot-Rot damit eine deutlich andere Politik macht, als beispielsweise das schwarz-rot geführte Thüringen ist gewollt. Brandenburger Kommunen müssen bei steigenden eigenen Steuereinnahmen nicht mit sinkenden Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs im dreistelligen Millionenbereich rechnen.

Nicht auf Kosten der Zukunft

Unter einem gerechten und sparsamen Mitteleinsatz verstehen wir aber auch einen sich vielfach auszahlenden Einsatz von Fördergeldern. Rot-Rot setzt daher auch auf einen Umbau der Instrumente der Wirtschaftsförderung. Unser Anspruch ist es, das vorhandene Geld effizienter einzusetzen. Wir sind dazu übergegangen Investitionen nicht mehr nur allein durch verlorene Zuschüsse zu fördern, sondern verstärkt rückzahlbare Darlehen auszureichen. Auf diese Weise kann ein Euro mehrfach Impulse geben. Klar bleibt auch: Wir sparen nicht auf Kosten der Zukunft. Substanz- bzw. Werterhaltung werden gewährleistet. Brandenburgs mittlerweile moderne Infrastruktur erlaubt es, die verminderten Investitionsmittel zielgerichtet zu konzentrieren und die vergleichsweise hohe Investitionsquote Brandenburgs moderat abzusenken.

Bei der Kofinanzierung von Bundes- und EU-Mitteln haben für uns zudem jene Programme Priorität, die die höchste Hebelwirkung und Effizienz haben. Je mehr Mittel wir mit einem Euro Landesgeld mobilisieren können, desto sinnvoller ist es daran festzuhalten.

Gesellschaftliche Debatte anstoßen

Die gerechtere Verteilung von Mitteln und ein Interessenausgleich bedeuten aber auch, bisherige Ausgaben zu hinterfragen. Sie müssen auf ihre langfristige Tragfähigkeit, ihren Mehrwert, ihre Effekte und ihre zukünftigen Kosten für das Land kritisch und soweit messbar an Hand von belastbaren Kennzahlen überprüft und evalu-

iert werden. Dazu braucht es eine gesellschaftliche Debatte, in der Vorstellungen der zukünftigen Entwicklung diskutiert und die verschiedenen Interessen auf der Einnahme- und Ausgabeseite der öffentlichen Haushalte benannt werden. Eine solche Diskussion über die zukünftigen Schwerpunkte von Politik wird in Brandenburg derzeit an vielen Stellen geführt.

Die Koalitionsparteien entwickeln Leitbilder für das Land, die Landesregierung erarbeitet eine Nachhaltigkeitsstrategie, eine Enquetekommission des Landtages diskutiert Vorstellungen für eine bürgernahe, effektive und zukunftsfeste Kommunal- und Landesverwaltung. Daraus gilt es Schlussfolgerungen für die brandenburgische Haushaltspolitik ab 2015 zu ziehen.

So ist es an der Zeit, dass Kommunen und das Land gemeinsam nach einer Lösung suchen, den hochverschuldeten Kommunen Brandenburgs eine Zukunftsperspektive aufzuzeigen. Neben den Ideen einer Entschuldungsinitiative muss auch hier die Frage diskutiert werden, wie die Einnahmehasis der Kommunen gesichert und Soziallasten neu verteilt werden können.

In die Debatte gehört zudem die Frage, wie das Bildungssystem in Brandenburg zukunftsfest gestaltet werden kann. Die demografische Entwicklung wird ab 2017 zu einem erneuten Rückgang der Schülerzahlen in den ländlichen Regionen des Landes führen. Das wirft grundsätzliche Fragen zur schulischen und regionalräumlichen Organisation von Grundschulen auf und eröffnet zugleich die Möglichkeit einer generellen Debatte über die Form unseres Bildungssystems.

Obwohl Rot-Rot in den vergangenen Jahren immer mehr Millionen in den Bildungsbereich investiert hat, kommt das Bildungssystem nicht aus den Schlagzeilen. Massive Kritik wird nach wie vor an der Bildungsqualität an öffentlichen Schulen geübt.

Soziale Frage im Mittelpunkt

Und nicht zuletzt sind all diese Fragen mit Blick auf den demografischen Wandel zu diskutieren, der auch an Brandenburg nicht spurlos vorbeizieht. Er zeigt sich in einer rückläufigen Bevölkerungszahl und steigender Lebenserwartung. Dieser Prozess hat ganz konkrete Auswirkungen auf das Leben vor Ort. Es ist zu entscheiden, was leistbar bleibt und was verzichtbar ist. Die Herausforderung besteht darin, eine solche Debatte gemeinsam mit den Brandenburgern zu führen. Politik muss die Bereitschaft entwickeln, eine echte Bürgerbeteiligung zu wagen.

Verbände und Interessengruppen hingegen müssen bereit sein, partikuläre Maximalforderungen im Sinne des Allgemeinwohls zurückzustellen. So kann ein breiter, gesellschaftlicher Konsens darüber erzielt werden, welche finanzpolitischen Schwerpunkte das Land künftig setzen wird. Gerecht, solidarisch, nachhaltig – so sieht linke Haushalts- und Finanzpolitik aus. Die soziale Frage stand Jahrzehnte lang nicht derart im Fokus politischen Handelns wie heute in Zeiten der Eurokrise und des drohenden Zusammenbruchs ganzer Gesellschaften. Wie eng die soziale und gesellschaftliche Entwicklung eines Landes mit der Finanzpolitik verknüpft ist, ist derzeit in ganz Europa zu besichtigen. Deshalb bleibt die soziale Frage auch angesichts knapper Kassen im Zentrum unseres politischen Denkens und Handelns.

Der Autor:

Dr. Helmut Markov ist Finanzminister und stellv. Ministerpräsident des Landes Brandenburg. Er gehörte von 1990 bis 1999 dem Landtag Brandenburg und von 1999 bis 2009 dem Europäischen Parlament als Mitglied an. Er ist zudem ehrenamtlicher Direktor des Zentrums für internationalen Dialog und Zusammenarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Soziale und gerechte Haushaltspolitik in der Hansestadt oder kommt Rostock unter die Schuldenbremse?

Von: Eva Maria Kröger und Kerstin Liebich

Rostock ist nicht nur die größte Stadt in Mecklenburg-Vorpommern sondern auch die schönste. Das täuscht die Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die sich für die LINKE in der Bürgerschaft engagieren, nicht über die vielfältigen Probleme hinweg.

Mit der Wende begann der Aderlass: 60 000 Menschen verließen bis zum Jahr 2000 die Stadt. Oft waren es junge, gut ausgebildete Rostockerinnen und Rostocker, die ohne Perspektive woanders ihr Glück suchten. Eine hohe Arbeitslosigkeit, sinkende Wirtschaftskraft und somit auch sinkende Steuereinnahmen waren das Ergebnis. Durch die Steuerpolitik der bisherigen Bundesregierungen, die allesamt Geschenke an große Unternehmen und Besserverdienende machten, gingen auch die Zuweisungen der Landesregierung an die Kommunen zurück. Hinzu kamen Ausgaben der Stadtpolitik für unnütze Prestigeprojekte, beispielsweise den Warnowtunnel. Das Ergebnis ist ein Schuldenberg von 180 Mio. Euro.

Wie kann unter solchen Rahmenbedingungen und im Schatten einer beschlossenen Schuldenbremse linke Haushaltspolitik aussehen? Wie gestaltet man, statt nur den Mangel zu verwalten?

Debatte um die Schuldenbremse im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern

Zum besseren Verständnis der Situation einer Kommune, wie der Hansestadt Rostock, ist ein Blick auf die Haushalts- und Finanzsituation in Mecklenburg-Vorpommern (M-V) notwendig.

Mecklenburg-Vorpommern leidet unter einem geringen Bruttoinlandsprodukt (BIP). 2010 hatte das Land sogar das niedrigste BIP mit 22.200 Euro pro Einwohner. Nachdem sich Anfang der 2000er Jahre die Wirtschaftskraft noch positiv entwickelte, folgte mit der Wirtschaftskrise 2009 ein Einbruch. Der Arbeitskreis Steuerschätzung prognostiziert für M-V ein Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent. Als dramatisch müssen die Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung bezeichnet werden. Die Bevölkerungszahl wird weiter erheblich schrumpfen. Die Entwicklung ist deshalb so relevant, weil die Verteilung der Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern und dem Länderfinanzausgleich vor allem auf Grundlage der Einwohnerzahl erfolgt. Mecklenburg-Vorpommern muss deshalb mit erheblich reduzierten Einnahmen rechnen. Gleichzeitig wird die Mittelzuweisung des Bundes im Rahmen des Solidarpaktes II wegfallen.

Haushaltssituation und Schuldenstand

Mecklenburg-Vorpommern weist unter den ostdeutschen Bundesländern den zweitgeringsten Schuldenstand je Einwohner aus (5.927 Euro). In den Jahren 2006-2008 ist es gelungen, ohne Kreditaufnahme auszukommen und Schulden zu tilgen. Die Weichenstellungen in der Haushaltspolitik, die dies ermöglichten, sind in den Jahren der Koalition zwischen SPD und PDS gestellt worden.

Das Land weist ein strukturelles Defizit zwischen Einnahmen und Ausgaben von 344 Mio. Euro (2012) und 311 Mio. Euro (2013) aus. Angesichts des Bevölkerungsrückgangs, gepaart mit einem Auslaufen des Solidarpakts II, kommt eine weitere erhebliche Reduzierung der Einnahmen hinzu.

Die SPD-CDU Landesregierung will diesem Problem mit Personalabbau begegnen. Über die bereits 8700 gestrichenen Stellen in der Verwaltung hinaus, sollen weitere

1500 Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst wegfallen. Außerdem plant die Landesregierung, Gelder aus den Rücklagen zu entnehmen und Überschüsse aus den Vorjahren zu verwenden. Investitionsausgaben sollen ebenfalls eingeschränkt werden. Mecklenburg-Vorpommern schafft sich ab.

Debatte um Schuldenbremse und kommunalen Finanzierungsausgleich im Landtag

Im Bundesrat hatte Mecklenburg-Vorpommern der Einführung einer Schuldenbremse nicht zugestimmt, jedoch wurden die gesetzlichen Voraussetzungen in der Landesverfassung dann schnell getroffen. Zwar wurde erst eine interfraktionelle Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich gegen eine entsprechende Verfassungsänderung ausgesprochen hatte. Dennoch wurde mit den Stimmen von SPD, CDU, Bündnis90/Die Grünen und FDP die Verfassungsänderung im Mai 2011 beschlossen und die Schuldenbremse in die Landesverfassung aufgenommen. Die Fraktion DIE LINKE lehnte die Schuldenbremse ab. Der Fraktionsvorsitzende, Helmut Holter, hatte darauf verwiesen, dass „Haushaltskonsolidierung nur aus eigener Ansicht und aus eigenem Antrieb gelingt, nicht als fremdbestimmter Eingriff“.

Der Debatte um eine Schuldenbremse folgte die Auseinandersetzung um die Zuweisungen an die Kommunen. Noch unter Rot-Rot wurde 2005 in Mecklenburg-Vorpommern der Landtagsbeschluss gefasst, die Finanzmittel zwischen Kommunen und Land nicht in einem Verhältnis von 30:70 aufzuteilen (Gleichmäßigkeitsgrundsatz). Vielmehr sollten sich die finanziellen Ressourcen der Kommunen aus zwei Quellen speisen:

„Durch die erste Quelle sind die unbedingt notwendigen Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben, zu denen die Kommunen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichtet sind, auszugleichen. Darüber hinaus ist den Kommunen durch die zweite Quelle die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben zu ermöglichen und die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern. Unterschiedliche Belastungen mit Selbstverwaltungsaufgaben sind angemessen auszugleichen.“ Diese Position vertrat und vertritt die LINKE in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin.

In den letzten Auseinandersetzungen zur Schuldenbremse und zum Finanzausgleichsgesetz 2012 (FAG) forderte unsere Fraktion einen „Zukunftsvertrag“. Vorschlag der LINKEN ist es, in einem solchen Vertrag zwischen Kommunen und Land, miteinander die Aufgabenverteilung, Finanzausstattung und eine Entschuldungsstrategie zu vereinbaren. Dieser Forderungen haben sich die Kommunalen Spitzenverbände, Gewerkschaften und die Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen. Das FAG ist von unterschiedlichen Seiten kritisiert worden. Das Landesverfassungsgericht hat Teile dieses Gesetzes inzwischen für verfassungswidrig erklärt.

Auswirkungen der Schuldenbremse und des kommunalen Finanzausgleichs

Die Zuweisungen des Landes stellen für die kommunalen Haushalte eine wesentliche Einnahmequelle dar. Die Debatten um die Schuldenbremse und die Beschlüsse der Landesregierung sowie des Landtages wirken sich direkt auf die Menschen vor Ort in den Städten und Gemeinden aus. So auch in Rostock. Haushalten bedeutet für die vielen ehrenamtlichen Politikerinnen und Politiker hier Schwerstarbeit.

Die wesentlichen Einnahmen der Hansestadt Rostock ergeben sich aus den Steuern und Abgaben (173,8 Mio. Euro) und aus Zuwendungen und Umlagen (158,9 Mio. Euro). Bei der Grundsteuer und bei der Gewerbesteuer wurden durch die Rostocker Bürgerschaft Erhöhungen beschlossen. Die Bürgerschaftsfraktion DIE LINKE hatte die Erhöhungen der Grundsteuer abgelehnt, da nicht nur Hausbesitzer, sondern eben

auch Mieterinnen und Mieter der Stadt betroffen sind. Deshalb bewertete die Fraktion das Erhöhen dieser Steuer als unsozial. Bei der Gewerbesteuer kam es trotz der Erhöhung des Hebesatzes im Jahr 2001 zu einem Einbruch der Einnahmen. Die Bundesregierung änderte das Steuerrecht auf Bundesebene, was in diesem Jahr zu Mindereinnahmen von 17 Mio. Euro führte. Rostock hat darüber hinaus 2001 eine Zweitwohnsitzsteuer eingeführt. All diese Maßnahmen konnten jedoch die geringeren Einnahmen durch politische Entscheidungen der Bundes- und Landesregierungen nicht ausgleichen. Allein die Einnahmen aus der Einkommensteuer reduzierten sich um fast 10 Prozent.

Den größten Anteil an den Ausgaben nehmen die Mittel für die soziale Sicherung mit 218 Mio. Euro ein. In einem krassen Missverhältnis stehen diesen Ausgaben nur 67 Mio. Euro Erträge gegenüber, die vom Land an die Kommunen überwiesen werden. Im Jahr 2000 betrugen die Ausgaben für soziale Sicherung noch 29 Prozent der Gesamtausgaben, 2011 ist der Anteil bereits auf 47,3 Prozent angestiegen. Er macht somit fast die Hälfte aller laufenden Gesamtaufgaben aus. In diesem Fall handelt es sich um Pflichtaufgaben und nicht um freiwillig von der Stadt geleistete Ausgaben.

Auch ein Blick auf das Verhältnis zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben insgesamt lohnt. Von den 516 Mio. Euro Gesamtausgaben werden 475 Mio. Euro allein für Pflichtaufgaben verwendet. Nur ganze 39 Mio. Euro können für freiwillige Aufgaben aufgewendet werden. Nicht nur für die Kommunalpolitikerinnen und -politiker sind diese freiwilligen Aufgaben besonders wichtig, verbergen sich dahinter doch die Finanzierung von Sportvereinen, Jugendklubs, Seniorenfreizeitstätten, Theater und Kultur. Wesentliche Teile des Gemeinwesens, quasi der „Kitt“ der unsere Gemeinschaft zusammenhält, wird durch die freiwilligen Ausgaben finanziert. Was dort gespart wird, muss später oft bei den Pflichtaufgaben, z.B. in der Jugendhilfe oder Sozialhilfe wieder ausgegeben werden.

Rostock ist gegenwärtig mit einem Schuldenstand von 180,2 Mio. Euro (2011) belastet. Diese Zahl klingt beängstigend, dabei ist dieser Schuldenberg durch Entscheidungen der Bürgerschaft bereits geringer als die 220 Mio. Euro im Jahr 2008. Sehr deutlich wird durch diese einfachen Zahlen, wie eingeschränkt der Spielraum für kommunale, politische Entscheidungen durch die gegenwärtige Haushaltspolitik auf Bundes- und Landesebene überhaupt ist. Dabei hat die Stadt Rostock bereits einen harten Einsparkurs hinter sich. Der wurde auch durch die Fraktion DIE LINKE, als stärkste Kommunalfraktion in der Bürgerschaft, mitgestaltet und -getragen. Wie bereits in den Eingangsbemerkungen ausgeführt, wird die Haushaltspolitik in Rostock von erheblichen Altschulden belastet. Zudem übt das Innenministerium des Landes erheblichen Druck auf die Kommunen aus. Gefordert wird pauschal ein jährlicher Schuldenabbau in Höhe von 10 Mio. Euro. Die Drohung, sonst die Haushaltsführung zu übernehmen und die Stadt unter Zwangsverwaltung zu setzen, wird seitens der Landesregierung aufrecht erhalten. Um überhaupt wieder handlungsfähig zu werden, die Zinslast abzuschütteln und sich von dieser Drohkulisse zu befreien, sind ein laufend ausgeglichener Haushalt und der Abbau von Schulden die Eckpfeiler einer linken Haushaltspolitik. Aber: der Gestaltungswille wirkt sich stets ermahnend auf Haushaltspolitik der LINKEN aus. Sparen um jeden Preis – das ist mit der LINKEN nicht zu machen! Das Beispiel der Haushaltsberatungen 2009/10 soll dies verdeutlichen.

Politische Debatte zur Haushaltskonsolidierung

Haushaltskonsolidierung ist für die LINKE kein Selbstzweck. Kommunen müssen trotz Sparnotwendigkeiten, ihr Selbstverwaltungsrecht behalten können. Der Städte- und Gemeindebund Mecklenburg-Vorpommern merkt dazu richtig an: Wenn Kommunen im Würgegriff des Sparkommissars verbleiben, wird sich bald keine ehrenamtliche Kommunalpolitikerin, kein ehrenamtlicher Kommunalpolitiker mehr finden, der Verantwortung übernehmen mag. Mit falsch verstandener Konsolidierung wird auch unsere Demokratie aufs Spiel gesetzt. Bürgerinnen und Bürger wie auch Verantwortliche der Kommune haben das Gefühl, sie hätten keine

Spielräume mehr und müssten nur noch den Mangel, den andere verschuldet haben, verwalten. Ergebnisse sind Politikverdrossenheit und Parteienmüdigkeit. In Rostock ist dies deutlich spürbar. Beispielsweise ist die Bürgerschaft stark fragmentiert. Neben den Fraktionen der LINKEN, SPD, CDU und GRÜNEN, gibt es Fraktionen von Wählerbündnissen (FÜR Rostock und Rostocker BUND/Aufbruch 09) und Einzelabgeordnete (NPD und FDP). Der Oberbürgermeister ist als Parteiloser angetreten und hat unter dem Motto „nicht einfach nur Partei“ mit einem Anti-Parteien-Wahlkampf die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler überzeugt. Wobei nur ein gutes Drittel der Wahlberechtigten überhaupt noch zu Wahl gegangen ist.

Mit der Einführung der Schuldenbremse bestätigen die Parteien, dass ihnen der politische Wille fehlt und sie sich per Gesetz zur Haushaltskonsolidierung zwingen. Das ist ein Armutszeugnis und leistet antidemokratischen Tendenzen Vorschub. Es ist kein Wunder, dass wieder nach dem „starken Mann“ - der so richtig anpacken kann - gerufen wird.

Vorschläge der LINKEN in Rostock

Ab dem Jahr 2001 stiegen die Schulden im Haushalt beständig an. 2008 belief sich die Verschuldung schließlich auf 220 Mio. Euro. Ab 2009 wurde in Rostock gegengesteuert. Die Vorschläge des Oberbürgermeisters Roland Methling (parteilos) waren vorhersehbar und folgten einer neoliberalen Logik. Haushaltsdefiziten begegnete er mit massivem Personalabbau, Rückgriff auf Rücklagen und dem Verkauf öffentlichen Eigentums.

Rostock ist in der glücklichen Situation, über mehrere gut funktionierende Unternehmen zu verfügen. Insbesondere das große Wohnungsunternehmen WIRO und das Südstadtklinikum sorgten regelmäßig für Einnahmen im Haushalt. Als schwarze Zahlen schreibende Unternehmen waren und sind sie für private Anbieter von großem Interesse. Das sah der Oberbürgermeister als Chance und schlug der Bürgerschaft den Verkauf des Klinikums und die Veräußerung wesentlicher Wohnungsanteile der WIRO vor.

Gegen beide Vorschläge regte sich in der Fraktion DIE LINKE starker Widerstand. Mit einer groß angelegten Kampagne hat die Bürgerschaftsfraktion gegen die Pläne protestiert. Das Ganze gipfelte in einem durch sie initiierten Bürgerbegehren. Die Rostockerinnen und Rostocker votierten für den Erhalt des öffentlichen Eigentums.

In den letzten Wahlkämpfen, so auch bei der jüngsten Wahl zum Oberbürgermeister, wagte sich keine Partei oder Wählergemeinschaft sowie keine Kandidatin bzw. kein Kandidat die Veräußerung kommunalen Eigentums vorzuschlagen. Ein Erfolg linker Politik!

Die LINKE sagt aber nicht einfach nur "Nein!". Es ist der Bürgerschaftsfraktion ein Anliegen, ehrliche linke Politik im "Hier und Jetzt" zu gestalten. Sie stellt sich den Rahmenbedingungen, auch wenn man gegen deren Zustandekommen gekämpft hat. Zu diesen gehören Schulden und sinkende Einnahmen bei steigenden Ausgaben. Wer gestalten will, muss in Anbetracht knapper Kassen gemeinsam agieren. Auf Anregung unserer Fraktion wurde eine interfraktionelle Arbeitsgruppe gebildet und gemeinsam mit den anderen Fraktionen ein Haushaltssicherungskonzept bearbeitet. Der Haushalt 2011 ist in der Bürgerschaft mit nur einer Gegenstimme von allen Fraktionen gemeinsam beschlossen worden. Das war ein bisher einmaliger Vorgang und Erfolg.

Die Fraktion wusste und weiß, dass sie einen Teil ihres Gestaltungswillens der Haushaltskonsolidierung unterordnen musste und muss. Die Veräußerung kommunalen Eigentums konnte verhindert werden, dem fortschreitenden Personalabbau musste die Fraktion zustimmen. Dies betraf das Zusammenlegen von Verwaltungsstrukturen und Einschränkungen in der kommunalen Infrastruktur. Tagesgeschäft einer LINKEN-Fraktion ohne Mehrheiten ist es, immer wieder zu hinterfragen, welche Kompromisse man eingehen kann und welche nicht. Wer

glaubhaft linke Kommunalpolitik gestalten will, muss Prioritäten setzen ohne engstirnig zu sein.

Forderungen für den neuen Haushalt in Anbetracht der o.g. Rahmenbedingungen sind:

- Zu erbringende Aufgaben, sowohl Pflicht- als auch freiwillige Aufgaben, sollen festgelegt und finanziell abgesichert werden. Dazu muss das Land Zuweisungen zur Verfügung stellen und die Kommune durch Einnahmeerhöhungen ebenfalls einen Beitrag leisten. Das schließt auch weitere Erhöhungen von Steuern und Gebühren mit ein. Diese sollen aber sozial ausgewogen erfolgen.
- Wir fordern weiterhin einen „Zukunftsvertrag“, um die kommunalen Haushalte zukunftssicher zu machen, anstatt weiterhin die Mittel „per Giesskanne“ zu verteilen. Für die verabredeten Aufgaben müssen auch die Ausgaben zur Verfügung gestellt werden. Gesellschaftliche Akteure, wie Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände und andere Kommunen werden wir einbinden.
- In Rostock wollen wir eine verlässliche Jugendhilfe- und Sozialplanung etablieren. Wir wollen damit die hohen Ausgaben besser analysieren und das Geld zielgenauer einsetzen. Die Mittel sollen da ankommen, wo sie tatsächlich etwas bewirken und benötigt werden. Die Entscheidung darüber wollen wir mit den Akteuren vor Ort gemeinsam treffen.
- Wir fordern Vertragssicherheit für den Bereich der freiwilligen Aufgaben. Wenn festgelegt wurde, zu welchen Aufgaben sich die Stadt bekennt, ist es nur logisch diese auch über einen längeren Zeitraum abzusichern. Sowohl für die Kommune als auch für die Träger der Leistungen bedeutet das Planungssicherheit trotz eingeschränkter Haushaltsmittel.
- Wir wollen einen langfristigen statt kurzfristigen Schuldenabbau. Für uns ist es nicht sinnvoll, das Personal im öffentlichen Dienst soweit abzubauen, dass vernünftige kommunale Dienstleistungen nicht mehr erbracht werden können.
- Die Stadt Rostock braucht ein langfristiges Personalentwicklungskonzept. Bereits jetzt wissen wir, dass in den nächsten 5 Jahren 600 Arbeitsplätze, viele davon auch in Führungspositionen zu besetzen sind. Wenn wir jetzt nicht handeln, werden diese Stellen nicht durch fachkundiges Personal zu besetzen sein.
- Investitionen und Sachausgaben müssen in einer Stadt, in der die Verwaltung größter Investor ist, weiterhin in einem vernünftigen Verhältnis geleistet werden. Wegbrechende öffentliche Investitionen gefährden Arbeitsplätze und Steuereinnahmen.
- Wir wollen einen verständlichen und transparenten Haushalt, damit die Bürgerinnen und Bürger unserer Stadt wissen wofür wir, wie viel Geld ausgeben.
- Wir wollen die Bürgerinnen und Bürger stärker bei der Entscheidung über Budgets beteiligen. Dazu orientieren wir uns an den erfolgreichen Bürgerhaushaltsverfahren anderer Kommunen.

Fazit:

Die Einführung der Schuldenbremse sagt viel über das Vertrauen in die Politik und den Gestaltungswillen derjenigen aus, die dafür votiert haben. Nein, Haushaltskonsolidierung ist kein Selbstzweck! Aber manchmal ist sie notwendig. Wenn das demokratische System jedoch gefährdet ist oder die soziale Balance verloren geht, dann muss mit Augenmaß gegengesteuert werden. In solchen Situationen kann es sinnvoll sein, durch Ausgaben Nachfrage anzureizen und so langfristig für Stabilität zu sorgen. Um hierüber politisch entscheiden zu können, braucht es Einsicht und den politischen Willen. Starre Verfassungsregeln schaden da mehr als sie nützen.

Spätestens seit der Wirtschafts- und Finanzkrise ist offenbar geworden, dass die Schuldenbremse eine Chimäre ist. Der Druck des Kapitals war groß genug, um Entscheidungen der Politik zu erzwingen. Keine Schuldenbremse hätte die Rettungsschirme für Banken und Unternehmen verhindert.

Die Schuldenbremse ist ein Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Budgethoheit der Länder und die Selbstverwaltung der Kommunen. Sie ist aber zugleich auch ein Angriff auf unsere Demokratie. Das können wir als LINKE nicht gutheißen und widerstandslos hinnehmen!

Die Autorinnen:

Eva Maria Kröger ist Fraktionsvorsitzende der LINKEN in der Bürgerschaft der Hansestadt Rostock.

Kerstin Liebich ist die Vorsitzende des Kreisverbandes der LINKEN in Rostock. Sie ist zudem Landesgeschäftsführerin des Wohlfahrtsverbandes Volkssolidarität in Mecklenburg-Vorpommern. Zuvor war sie Staatssekretärin für Arbeit im Senat von Berlin sowie Gesundheits- und Sozialdezernentin von Friedrichshain-Kreuzberg.

Dokumentiert: Verständigung zwischen den Landtagsfraktionen über eine Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen [Stand: 01.02.2013]

Art. 85

(2) Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden, oder wenn der Freistaat durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.

Art. 94

(2) „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie des sozialen Ausgleichs Rechnung zu tragen.“

Art. 95

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz.

(2) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Verbot der Kreditaufnahme gilt ebenso für rechtlich unselbständige Sondervermögen des Staates. Am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen, soweit sie noch nicht zurückgeführt sind, bleiben unberührt.

(3) Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Art. 85 und Art. 87 unberührt

(4) Bei einer von der Normallage, d.h. der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre, um 3 vom Hundert abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 2 abgewichen werden. Die Kreditaufnahme ist begrenzt, um die Steuermindereinnahmen auf bis zu 99 von Hundert der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre zu verstärken. Eine Verstärkung über 99 vom Hundert ist unter den Voraussetzungen des Absatzes 6 möglich. Steuermereinnahmen sind zur Tilgung der Kredite nach diesem Absatz zu verwenden.

(5) Bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 2 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

(6) Die Feststellung der Ausnahmen obliegt dem Sächsischen Landtag. Er entscheidet im Falle von Absatz 4 mit der Mehrheit seiner Mitglieder und im Falle von Absatz 5 oder im Falle des Absatzes 4 bei einer Verstärkung um mehr als 99 vom Hundert mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. In diesen Ausnahmefällen hat eine Tilgung der Kredite spätestens innerhalb von acht Jahren zu erfolgen.

(7) Der Freistaat Sachsen hält eine auskömmliche Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles vor. Diese Mittel sind vom allgemeinen Staatshaushalt getrennt auszuweisen und zweckgebunden zu verwenden. Bei der Entnahme der Mittel ist das Verhältnis zwischen der Höhe der angesparten Mittel und der Höhe der bestehenden Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zu berücksichtigen.

(8) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

Der „Schuldenbremse“ die unsozialen Zähne gezogen – Zur Debatte um die sächsische Verfassungsänderung

Von: Rico Gebhardt

Am 1. Februar 2013 unterzeichneten die sächs. Fraktionsvorsitzenden von CDU, LINKE, SPD, FDP und Grünen gemeinsam eine Vereinbarung zur Änderung der sächsischen Verfassung.

Dem voraus gingen monatelange zähe Verhandlungen. Bei der Abstimmung im Plenum wird für die Fraktion DIE LINKE das Votum ihrer Parteigremien selbstverständlich maßgeblich sein. Dennoch lautet meine Stellungnahme zur aktuellen Debatte innerhalb der LINKEN:

Die Verfassung ist für uns LINKE in Sachsen ein wichtiges Instrument unserer Politik – so konnten wir mehr als ein Dutzend Mal die von der CDU geführte Staatsregierung vorm Verfassungsgerichtshof in Leipzig in die Schranken weisen, während wir im Landtag mit unseren Anträgen und Gesetzentwürfen regelmäßig auf Ablehnung stießen. Deshalb ist die allererste Änderung dieser Landesverfassung nach zwei Jahrzehnten auch etwas, was nicht leichtfertig als Paragraphen-Gedöns abgetan werden darf.

Wenn die am 1. Februar 2013 unterzeichnete Vereinbarung Wirklichkeit werden würde, verfügt Sachsen als einziges (!) Bundesland über den Grundsatz „des sozialen Ausgleichs“ bei der Aufstellung des Landeshaushalts – so lautet der von uns nun durchgesetzte Zusatz im Artikel 94 der sächsischen Verfassung. Bereits 2008 hatte sich die LINKE-Landtagsfraktion mit ihrem Gesetzentwurf zur Ausgestaltung des sächsischen Sozialstaatsprinzips in der Landesverfassung auf diesen Weg begeben, den wir nun konsequent zu Ende gehen: Wir wollen nichts unversucht lassen, damit eben nicht nur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Aufstellung der Haushaltspläne dominieren.

Damit bin ich schon beim für LINKE heiklen Thema „Schuldenbremse“. Und hier möchte ich gleich mit einem Missverständnis aufräumen: Wir LINKE wollen sie nicht in Sachsen einführen, sondern deren Auswirkung entscheidend abschwächen. Bei Steuermindereinnahmen von mindestens drei Prozent im Vergleich zum Durchschnitt der vergangenen vier Jahre können auch künftig Kredite aufgenommen werden – und das gegen den Wunsch der schwarz-gelben Koalition sogar mit einfacher Mehrheit im Landtag. Damit wird konjunkturellen Erfordernissen Rechnung getragen und der landespolitische Handlungsspielraum trotz der bereits – gegen unseren Willen – beschlossenen Schuldenbremse im Bund erweitert.

Ich meine, dies ist eine für Sachsen sehr gute Regelung. Seit 2006 hat der Freistaat keine Kredite mehr aufgenommen, und unsere alternativen Haushaltsansätze kommen seit dem Jahr 2000 sowieso ohne zusätzliche Neuverschuldung aus. Sachsen ist das Bundesland mit der höchsten Investitionsquote – ohne Kredite. Natürlich haben wir ganz andere politische Schwerpunkte und Ziele als die amtierende schwarz-gelbe Koalition – z. B. Stichwort „Bildung statt Beton“. Doch die erreichen wir durch Umschichtung vorhandener Mittel.

Selbstverständlich dürfen auch die Kommunen nicht zu den Opfern der Schuldenbremse werden. Mit der Änderung des Artikels 85 der Landesverfassung wird den Kommunen der finanzielle Ausgleich für ihnen übertragene Aufgaben endlich grundsätzlich und umfassend garantiert. Das ist ein enormer Fortschritt.

Deshalb werbe ich persönlich für die Annahme dieses Verhandlungsergebnisses in der Partei. Ich glaube, dass es unseren zwei Verhandlungsführern Klaus Bartl und Sebastian Scheel in rund einjährigen Verhandlungen gelungen ist, einen Vorschlag zu erreichen, der eine klare linke Handschrift trägt. Es ist zudem in Sachsen eine

demokratische Zeitenwende, wenn wir unter Beteiligung von Vertretern der CDU, die bisher stets auch den kleinsten unserer Anträge im Landtag abgelehnt hat, ein Bündel von Änderungen der Verfassung hinbekommen. Nun soll mir keiner sagen, mit der CDU dürfe man sowas nicht machen. Ja, aber ohne CDU gibt es in diesem Landtag keine 2/3 Mehrheit zur Änderung der Verfassung. Selbst wenn wir ab 2014 regieren könnten in Sachsen, braucht es für eine Verfassungsänderung immer (!) die CDU.

Ich glaube außerdem nicht, dass LINKE Politik umso glaubwürdiger wird, wenn wir stets den Eindruck erwecken, soziale Gerechtigkeit sei nur mit dauernder Neuverschuldung zu erreichen. Man kann meiner Meinung nach auch nicht in unserem aktuellen Entwurf des Bundeswahlprogramms einerseits überbordende Staatsverschuldung als schweres Übel brandmarken, und andererseits Schuldenbegrenzung für Teufelszeug erklären.

Nach meiner festen Überzeugung, haben wir in den Verhandlungen der „Schuldenbremse“ in Sachsen ihre unsozialen Zähne gezogen und wichtige Essentials unseres LINKEN Markenzeichens in die Vereinbarung geschrieben.

Mir ist klar, dass die „Schuldenbremse“ in anderen Bundesländern nicht „hilfreich“ ist. Ja, sie ist vielerorts ein ernsthaftes Problem. Und die Grundsatzkritik der Fraktionsvorsitzenden-Konferenz aus dem Jahre 2010 besteht zu Recht fort. Ich glaube aber, dass unser sehr konkretes Verhandlungsergebnis für das Land Sachsen sehr sinnvoll ist.

Und zum Schluss: Der von uns hinein verhandelte „soziale Ausgleich“ als Haushaltsprinzip und die Finanzierungsgarantie für die Kommunen leben auch dann fort, wenn es die „Schuldenbremse“ eines fernen Tages nicht mehr geben wird.

Der Autor:

Rico Gebhardt ist Landes- und Fraktionsvorsitzender der LINKEN in Sachsen.

Prinzip des sozialen Ausgleichs, finanzieller Ausgleich für Kommunen bei Aufgabenübertragung und Schuldenbremse. Zur Verständigung über eine Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen

Von: Enrico Stange und Dr. Axel Troost

Am 1. Februar 2013 überrascht DIE WELT mit der Meldung: „Mehrheit für Verfassung mit Schuldenbremse gefunden – In Sachsen ist eine parlamentarische Mehrheit für eine Verfassung mit Schuldenbremse gefunden. Nach mehrmonatigen Verhandlungen haben sich CDU/FDP-Koalition sowie Linke, SPD und Grüne am Freitag darauf verständigt, eine Änderung der Verfassung gemeinsam durchzusetzen. Über die genauen Modalitäten wollten die Fraktionschefs am späten Nachmittag informieren.“ Mitglieder und UnterstützerInnen der LINKEN müssen diesen Aufmacher fassungslos gelesen haben.

Im Anschluss an die angekündigte Pressekonferenz der Vorsitzenden der fünf demokratischen Landtagsfraktionen umreißt MDR-Online, was damit gemeint ist: „Der Plan: Sachsen darf in Zukunft neue Kredite nur noch in Notsituationen aufnehmen. Der Generationenfonds, aus dem Sachsen später Pensionen bezahlen will, soll weiter aufgefüllt werden. Für die Kommunen wurde ein Schutzschirm vereinbart; sie bekommen Geld, wenn ihnen zusätzliche Aufgaben übertragen werden. Bei der Aufstellung künftiger Haushaltspläne sind nicht nur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sondern auch soziale Aspekte zu berücksichtigen.“ Nach einem Verhandlungsmarathon von knapp acht Monaten gibt es also ein Ergebnis, eine grundsätzliche Einigung.

Die Autoren hatten just vor dem Erreichen dieses Punktes gewarnt. Es könne, wenn man sich auf den Weg von Verhandlungen begibt, auch zu Ergebnissen kommen, bei denen Forderungen der LINKEN übernommen würden und somit ein Gesamtergebnis kaum mehr glaubwürdig abzulehnen wäre. Aus diesen Erwägungen hatten sie sich gegen ein Neuverschuldungsverbot und gegen so geartete Verhandlungen ausgesprochen.

Die geplante sächsische Schuldenbremse

Die Sächsische Schuldenbremse in Form eines strengen und ausnahmslosen Neuverschuldungsverbots ist ein Projekt der FDP, das im Koalitionsvertrag zwischen ihr und der CDU am 20. September 2009 vereinbart wurde. Dort heißt es: „Wir setzen uns für eine Verfassungsänderung ein, mit der ein Neuverschuldungsverbot eingeführt und der Generationenfonds verankert wird.“ Im Februar 2012 haben die Koalitionsspitzen dann den Kontakt mit der SPD und den Grünen aufgenommen, auf deren Druck dann auch die LINKE als mit Abstand stärkste Oppositionspartei und zweitstärkste Fraktion in die Gespräche einbezogen wurde.

Die Verständigung fand vor dem Hintergrund statt, dass in Sachsen seit 2006 keine neuen Kredite aufgenommen wurden, alle demokratischen Fraktionen jegliche Haushaltsberatungen stets so geführt hatten, dass keine neuen Kredite zur Finanzierung herangezogen wurden, sondern Prioritätenverschiebungen in der Politik durch Prioritätenverschiebung bei der Haushaltsaufstellung Umsetzung fanden, und ab 2016 für den Bund und ab 2020 für alle Länder gleichermaßen die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse gelten wird. Hinzu kommen die „strafverschärfenden“ Regelungen des Fiskalpaktes. Und auch in der sächsischen Bevölkerung ist offenbar ein Neuverschuldungsverbot durchaus mehrheitsfähig, weshalb sich vor allem die um ihr politisches Überleben kämpfende sächsische FDP auch für einen Volksentscheid zu dieser Frage erwärmen konnte, falls die Verhandlungen scheitern würden.

Die Fraktion DIE LINKE hat hingegen auch eine Chance in diesen Verhandlungen zur Verfassungsmodernisierung gesehen und ist mit einem Acht-Punkte-Katalog für mögliche weitere Verfassungsänderungen in diese Gespräche gestartet. Schließlich handelt es sich um die erste Verfassungsänderung im Freistaat nach 20 Jahren. Zuvor hatte die Fraktion in ihrer traditionellen Frühjahrsklausur dazu eingehend und unter Beiziehung externer Experten auch von Gewerkschaften beraten und den genannten Vorschlagskatalog erarbeitet. So wurden die Quorensenkung für Volksgesetzgebung, die Erweiterung von Verbandsklagerechten, das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Landesverfassung, die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips als Erweiterung der Vorgaben zur Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans um das Ziel einer gerechten Sozialordnung mit ausreichender Finanzierung, die Verpflichtung zur Vorlage eines Nachtragshaushalts bei gravierenden Abweichungen vom beschlossenen Haushaltsplan, die Aufnahme eines Staatsziels, dass es Pflicht des Landes und Verpflichtung aller im Land ist, rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Aktivitäten sowie eine Wiederbelebung und Verbreitung nationalsozialistischen Gedankengutes nicht zuzulassen, in den Vorschlagskatalog aufgenommen.

Sicherlich eine Auswahl linker Forderungen der vergangenen 22 Jahre, die nach wie vor aktuell sind. Dennoch ist in komplizierten Verhandlungen vernünftigerweise nicht davon auszugehen, dass alle Seiten alle Forderungen durchsetzen können. Das liegt in der Natur mehrseitiger Gespräche politisch widerstrebender Richtungen. Es konnte also ausschließlich um einen Kompromiss bei der Verfassungsmodernisierung gehen.

Mit der Aufnahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz sowie dem Fiskalpakt ist eine neue Situation entstanden. Sie sind Realität. Dabei bleibt es zwar einerseits natürlich bei der politischen wie wissenschaftlichen Position, dass die Schuldenbremse nicht über Nacht richtiger oder volkswirtschaftlich sinnvoller geworden ist. Aber alle politischen Bemühungen von Gewerkschaften, globalisierungskritischen Netzwerken wie Attac und eben der LINKEN haben letztlich andererseits nicht dazu geführt, dass sie verhindert wurden.

Nunmehr könnte eine verständliche politische Option sein, ohne wenn und aber weiterhin und ausschließlich gegen diese Instrumente bzw. ihre Rahmenbedingungen anzukämpfen. Realistisch kann es allerdings angesichts der politischen Mehrheiten und der zu attestierenden Schwäche der Linken in Deutschland als gesichert gelten, dass eben jene Rahmenbedingungen auch für die kommenden 20 Jahre gelten und mithin den Handlungsrahmen für die zentralen Politikfelder linken Gestaltungsanspruchs bilden werden. Im Übrigen ist auch DIE LINKE nicht für grenzenlose Verschuldung sondern für geordnete öffentliche Finanzen. Sie will allerdings eine andere Lastenverteilung und hat daraus bereits seit längerem bundespolitisch die Schlussfolgerung gezogen, jetzt verstärkt durch „UmFairTeilung“ für deutliche Steuermehreinnahmen bei den Reichen und Millionären zu werben.

Gleichzeitig haben sich DIE LINKE sowie ihre Quellparteien PDS und WASG stets als Protest- und Gestaltungspartei verstanden, um einen tatsächlichen „Gebrauchswert“ für ihre Stammklientel und darüber hinaus zu haben. Und so nimmt es auch nicht Wunder, dass eine Reihe der dem Verhandlungskatalog beigefügten Verfassungsvorschläge über Jahre als Gesetzentwürfe oder Anträge von der LINKEN wiederholt in den Sächsischen Landtag eingebracht wurde. Auch über den Weg der Volksgesetzgebung ist versucht worden, beispielsweise die sozialen Grundrechte in die Sächsische Verfassung zu schreiben. In Gänze erfolglos, was für die parlamentarischen Initiativen nicht verwundert, aber auch die Initiativen über den Weg der Volksgesetzgebung (Volksantrag und Volksbegehren) scheiterten mangels Beteiligung. Die politischen Mehrheiten in Sachsen sind seit 23 Jahren vor allem durch eine Konstante geprägt: eine fast übermächtige CDU. Selbst nach Verlust der absoluten Mehrheit bei den Landtagswahlen 2004 und bei Bündelung der linken parlamentarischen Kräfte von LINKE und SPD sowie unter der Annahme, dass auch die Grünen zum linken Lager gehören, übersteigt die CDU dieses Lager mit Parlamentssitzen und also auch in den Wahlergebnissen.

Dies ist keine Kapitulationserklärung, sondern eine für die Einordnung des Verhandlungsergebnisses erforderliche Analyse, um zu sinnvollen und richtigen Schlüssen zu kommen.

Die grundsätzliche Vereinbarung zur Verfassungsänderung, die von den Fraktionsvorsitzenden am 1. Februar unterzeichnet wurde, hat insgesamt vier Komponenten: die Schuldenbremse mit Ausnahmeregelungen, den Generationenfonds, der zumindest stabil gehalten werden soll, die Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs für Kommunen bei Aufgabenübertragung und last but not least der Verfassungsgrundsatz des sozialen Ausgleichs bei der Aufstellung des Haushaltes.

Die vier Komponenten der geplanten Verfassungsänderung

Es soll in Sachsen ein **ausnahmebehaftetes Neuverschuldungsverbot** gelten. Danach darf nur bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen sowie bei einem konjunkturellen Einbruch mit Steuermindereinnahmen von drei Prozent und mehr gegenüber den Steuereinnahmen im vorangegangenen Vierjahresmittel eine Neuverschuldung als Neukreditaufnahme erfolgen. Diese Neukredite dürfen die Steuereinnahmen bis auf 99 Prozent der Steuereinnahmen des vorangegangenen Vierjahresmittels verstärken. Damit ist einerseits ein starres Neuverschuldungsverbot vom Tisch, andererseits ist eben auch die konjunkturelle Situation zu berücksichtigen. Daneben sollen alle Regelungen des finanziellen Ausgleichs mit den Kommunen davon unberührt bleiben, also eine Schadloshaltung des Freistaates bei notwendiger Kreditaufnahme zuungunsten der Kommunen ist passé. Wenn man nun also die bundesdeutschen Rahmenbedingungen einbezieht (Schuldenbremse, Fiskalpakt), ist, wie oben dargestellt, die beabsichtigte Verfassungsregelung zum Neuverschuldungsverbot überflüssig, aber de facto kein zusätzlicher Schaden.

Der **Generationenfonds** ist ein finanzpolitisches Ziehkind der CDU. Daraus sollen die Pensionslasten des Freistaates für die Landesbediensteten dauerhaft geschultert werden, die auch in Sachsen anwachsen. Dieser Generationenfonds wird nunmehr verfassungsrechtlich gesichert. Ein Punkt, der für die CDU unverhandelbar war.

Die **Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs für die sächsischen Kommunen** ist seit Jahren eine zentrale Forderung der LINKEN. Nun soll also auch eine nachträgliche Mehrbelastung der Kommunen aufgrund ihnen durch Gesetz übertragener Aufgaben ausgeglichen werden. Damit wird dem Bemühen der Kommunen, eine solche Regelung endlich umzusetzen, in die Verfassung aufgenommen und somit auch der Verfügungsmacht einfacher politischer Mehrheiten entzogen.

Die Aufnahme des **Prinzips des sozialen Ausgleichs** als gleichwertiger Aufstellungsgrundsatz für jegliche Haushaltspläne im Freistaat mit Verfassungsrang ist ein tatsächlich praktischer Erfolg steter linker Politik. Was hatte die LINKE nicht alles unternommen, um soziale Grundrechte in die Sächsische Verfassung zu bekommen. Alle Versuche scheiterten. Nunmehr also wird der Freistaat darauf verpflichtet, neben dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch den Erfordernissen des sozialen Ausgleichs Rechnung zu tragen.

Dies bewerten wir als einen großen Fortschritt, auch wenn wir die Äußerung des sächsischen Fraktionsvorsitzenden Rico Gebhardt als zu euphorisch einschätzen: „Auf dieser Grundlage hätten wir mit Sicherheit gegen den Doppelhaushalt 2011/2012 in Sachsen geklagt und vorm Landesverfassungsgericht Recht bekommen, da die Kürzungen im Sozialbereich (Jugendpauschale um ein Drittel) weit überproportional gewesen sind.“

Weil Verfassungsgerichte im Falle einer Klage generell heranziehen, welcher Gestaltungswille den Gesetzgeber bei der Formulierung der Verfassungspassagen trieb, kommt es also jetzt darauf an, recht konkrete Formulierungen für diese Grundsätze und die dahinterstehenden Absichten und Intentionen für den Begründungsteil der Verfassungsänderung zu finden.

Auch wenn der Verfassungsgrundsatz des sozialen Ausgleichs bei der Haushaltsaufstellung recht abstrakt sein mag, die mit Gesetzentwürfen und Volksinitiative eingeforderten sozialen Grundrechte sind hinsichtlich der Operationalisierbarkeit wesentlich abstrakter und haben selten direkten, konkreten Ausfluss in Politikgestaltung. Insbesondere in den Ländern kommt es auf die Haushaltsgestaltung an, wenn soziale Politik handgreiflich werden soll. Längst gesichertes Erkenntnis ist, dass die eigentlichen Politikgestalter hinsichtlich grundrechtlicher Belange und Verfassungsgrundsätzen die höchsten Landes- und Bundesgerichte sind. Sie gestalten in der laufenden Rechtsprechung aus, was Mindeststandard ist, was Gesetzgeber wollte, wie Rahmenbedingungen für gleichwertige Lebensverhältnisse nachjustiert werden müssen. Deshalb muss ab jetzt viel Intelligenz darauf gerichtet werden, den Verfassungstext mit geeigneten Begründungen zu untersetzen.

Im Ergebnis all dieser Überlegungen ist es offenbar tatsächlich gelungen, neben einer nicht verschärfenden Schuldenbremse zum einen dem sozialen Ausgleich und damit einer praktischen Politik sozialer Gerechtigkeit einen nicht zu unterschätzenden Dienst zu tun. Zum anderen ist es für die Kommunen extrem wichtig, wenn sie künftig unter einer (bundesweit geltenden) Schuldenbremse durch Aufgabenübertragungen vom Land auf die Gemeinden finanziell nicht noch mehr belastet werden können. Der finanzielle Ausgleich wäre nach dieser Änderung des Artikel 85 wirklich einklagbar.

Diese beiden Aspekte geben für uns den Ausschlag, den weiteren Verhandlungen über eine so gestaltete Verfassungsänderung wohlwollend entgegen zu sehen.

Die Autoren:

Enrico Stange (MdL) ist Sprecher für Landesentwicklung und Infrastruktur der Linksfraktion im Landtag Sachsen. Er gehörte zu den Gründern und ersten Sprechern der sächsischen WASG und war bis 2009 stellv. Landesvorsitzender der Partei DIE LINKE in Sachsen.

Dr. Axel Troost (MdB) ist finanzpolitischer Sprecher der Linksfraktion im Deutschen Bundestag und stellv. Vorsitzender der Partei DIE LINKE. 2004 gehörte er zu den Mitbegründern und dem Geschäftsführenden Bundesvorstand der WASG. Er ist langjährig tätig in der Memorandum-Gruppe und seit 1984 geschäftsführender Gesellschafter der PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH, Bremen/Teltow.

Die beiden Autoren veröffentlichten den Text am 03. Februar 2013.

Schuldenbremsen werden nie sozial sein. Zur Verständigung über eine Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen

Von: Torsten Löser

Ich neige nicht dazu, Genossinnen und Genossen in anderen Landesverbänden Ratschläge zu erteilen. Aber Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Arbeit der Gesamtpartei haben, sollten wir in kritischer Solidarität miteinander diskutieren. Dabei gilt für mich ganz klar, dass die betroffenen Landesverbände letztlich eigenverantwortlich entscheiden müssen, wie sie mit einer konkreten Sachlage umgehen wollen.

Gegenwärtig führt der Landesverband Sachsen eine Debatte, die aus meiner Sicht durchaus auf die Gesamtpartei und deren politische Glaubwürdigkeit ausstrahlt. Mit der Verständigung über eine Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen soll die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert werden und zwar mit Zustimmung der Linksfraktion im Sächsischen Landtag. Ich gebe zu: Ich war sprachlos, ob dieser Meldung!

Voranschicken will ich, dass ich die Transparenz, mit der der sächsische Landesverband mit seiner Entscheidung in die Partei kommuniziert hat, gut finde. Sowohl der Landes- und Fraktionsvorsitzende, Rico Gebhardt, also auch die zuständigen Fachpolitiker Enrico Stange und Axel Troost haben die Gründe für diese Entscheidung dargelegt. Zudem muss ja darauf hingewiesen werden, dass letztlich ein Landesparteitag entscheidet und wir insoweit bisher nur über Planungen diskutieren. Genau das motiviert mich, meine Meinung dann doch kund zu tun.

Wer die Isolation der sächsischen PDS und später der LINKEN miterlebt hat, der kann nachvollziehen, dass man nicht leichtfertig Einladungen ausschlägt. Wenn SPD und Grüne gegenüber der sächsischen CDU die Einladung der LINKEN durchgesetzt haben, dann ist es nicht nur eine Frage des politischen Anstandes, sondern auch der politischen Glaubwürdigkeit, sich auch ernsthaft an solchen Gesprächen zu beteiligen. Anders, als etwa in Brandenburg, wo die PDS ja die Verfassung mitgetragen hat, gingen die politischen Gestaltungsräume der LINKEN in Sachsen gegen bisher gegen null. Wer, wie ich, davon überzeugt ist, dass Politikwechsel auch inhaltlich vorbereitet werden müssen, der wird es immer begrüßen, wenn insbesondere SPD, Grüne und LINKE politische Schnittmengen und Differenzen debattieren und so gemeinsame Reformbündnisse inhaltlich vorbereiten. Wer den politischen Wechsel will, der muss ihn inhaltlich untersetzen.

Trotzdem bin ich im Konkreten mehr als skeptisch, ob die gefundene Vereinbarung am Ende einen Politikwechsel nutzt oder ob sie nicht eher kontraproduktiv wirkt.

Es lohnt sich ein Blick auf die verfassungsrechtlichen Hintergründe. Die Verankerung der Schuldenbremse in ihrer heutigen Form erfolgte im Grundgesetz 2009 im Ergebnis der Beratungen der Föderalismuskommission. Die LINKE hat die Schuldenbremse damals von zwei Richtungen kritisiert: Wir haben schon damals darauf hingewiesen, dass die Schuldenbremse die Haushaltshoheit der Länder dramatisch einschränkt und zum zweiten auch ihre Wirkung kontraproduktiv sein wird.

„Die im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform geplante Schuldenbremse geht an der eigentlichen Ursache der Staatsverschuldung vorbei, nämlich der zu geringen Beteiligung der wirtschaftlich Leistungsfähigen an den Kosten des Gemeinwesens. Die Schuldenbremse baut neue Sparzwänge auf, belastet den Bildungs- und Wissenschaftsbereich. Die Schuldenbremse hat nichts mit den hehren Motiven der Generationengerechtigkeit und der Nachhaltigkeit zu tun, die ihre Befürworter gern nennen. Die Schuldenbremse ist eine Investitionsbremse und verhindert aktive Gestaltung von Politik.“ (vgl. Themenpapier der Linksfraktion im Deutschen Bundestag)

Seitdem ist die Schuldenbremse im Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes festgeschrieben:

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

Im Rahmen der weltweiten Finanzmarktkrise hat Deutschland dann diese Schuldenbremse auch auf europäischer Ebene durchgesetzt. Ende 2011 wurde der Europäische Fiskalpakt geschlossen, der u.a. einheitliche Staatsschuldenziele, Verpflichtungen zum Abbau von Staatsschulden und der Verabschiedung von ausgeglichenen Haushalten festschrieb. Die LINKE hat diesen Pakt mit Recht und heftig kritisiert, fördert er doch eben gerade nicht nachhaltiges Wachstum, sondern würgt selbiges ab, weil er allein auf Kürzungspolitik setzt und diese auch noch verbindet mit dramatischen Sanktionsrechten der Europäischen Union gegenüber den Nationalstaaten. Letztlich kann das zum völligen Verlust des nationalen Etatrechts führen. Im übrigen haben die Präsident_innen der deutschen Landesparlamente im Juni letzten Jahres noch mal deutlich auf mögliche negative Folgen des Fiskalpaktes auf die Landeshaushalte hingewiesen.

Die Bundestagsfraktion erklärte nach dem Abschluss des Fiskalpaktes u.a.: *„Sollte der Vertrag wie vorgesehen bis Anfang 2013 in Kraft treten, wird dies die Krise weiter verschärfen, die Rezession beschleunigen und zu weiteren unsozialen Kürzungsprogrammen führen - und all dies bei deutlich eingeschränkten demokratischen Rechten, eine solche Politik zu verändern. Daher ist ein breit angelegter Widerstand, sowohl während der Verhandlungen des Vertrags, die bis Ende Januar oder spätestens Anfang März abgeschlossen sein sollen, sowie in der Phase der Ratifikation durch die nationalen Parlamente, zwingend.“*

Dieser Widerstand war nicht erfolgreich. Erste Wirkungen dieser rein auf Kürzen und Sparen ausgerichteten Fiskalunion spüren Griech_innen, Spanier_innen, Iri_inne und andere in Europa. Wachstum bricht ein, Arbeitslosigkeit steigt, die Krise der öffentlichen Haushalte spitzt sich weiter zu und die Auswirkungen auf Millionen Menschen sind dramatisch. Wir sind doch immer diejenigen, die deutlich unsere Solidarität mit den Kämpfen dieser Menschen bekunden.

Die Länder müssen nicht zwingend eigene Regelungen zur Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen aufnehmen. Art. 109 hat direkte Wirkung auf die Landeshaushalte. Längst nicht alle Bundesländer haben die Schuldenbremse in ihrer Landesverfassung verankert. Bisher ist sie in Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Schleswig-Holstein eingeführt. Einige Bundesländer haben sich explizit dagegen entschieden, wie etwa Brandenburg.

Hessen war dabei ein bundespolitischer Sonderfall, weil hier die Schuldenbremse sogar durch einen Volksentscheid legitimiert wurde. Einzig die Gewerkschaften und die LINKE leisteten Widerstand und konnten immerhin ein Drittel der Abstimmenden von ihrer Position überzeugen.

Argumente gegen die geplante Schuldenbremse in Sachsen:

a) Die Regelung ist verfassungsrechtlich überflüssig

Zu Recht weisen Axel Troost und Enrico Stange darauf hin, dass die Schuldenbremse nunmehr Realität ist und gilt und zwar in aller Konsequenz seit der Ratifizierung des EU-Fiskalpaktes. Auch ohne in der Landesverfassung verankerte Schuldenbremse, gilt die Schuldenbremse für die Bundesländer, wie übrigens auch Sanktionen die Bundesländer ggf. treffen. Zwar gibt es unter Staatsrechtlern hinsichtlich der Durchschlagskraft von Art. 109 unterschiedliche Auffassungen. Überwiegend wird die Notwendigkeit eigener landesverfassungsrechtlicher Regelungen verneint.

Die sächsischen Genoss_innen werben für die sächsische Schuldenbremse mit zwei Erfolgen, die sie aus meiner Sicht zweifellos erreicht haben:

- Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs für die sächsischen Kommunen

In der Tat ist der geplante Art. 85 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen ein Erfolg. Dieser Artikel ist für die Finanzierung der Kommunen, die ja an der Gesetzgebung nicht beteiligt sind (anders als die Länder über den Bundesrat), ein Fortschritt, die über das Konnexitätsprinzip hinausgeht. Auch eine Umwandlung von freiwilligen in Pflichtaufgaben muss ausgeglichen werden.

- Prinzip des sozialen Ausgleichs

Ich befürchte, dass die Regelung des Art. 94 Abs. 2 Prinzip eine leere Hülse bleibt, die kaum rechtssetzende Wirkung entfalten dürfte. Auch schon jetzt ist in der sächsischen Verfassung das Sozialstaatsgebot verankert (art. 7 Abs. 1). Ich gebe zu, dass mir aus der Ferne der von der sächsischen LINKEN bekundete praktische Nutzen dieser Regelung nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. Offen gestanden befürchte ich, dass dieser gutgemeinte Artikel das Schicksal mancher Staatsziele erleidet.

Die Argumentation zur Einführung von Landesregelungen ist daher eben eher: Doppelt hilft besser! So wurde in Hamburg bei der Einführung so argumentiert: „Durch diese spätestens ab 2020 gültige Grundgesetzregelung besteht auf Verfassungsebene nur insofern Handlungsbedarf für die Freie und Hansestadt Hamburg, als dass Ausnahmen definiert werden sollen oder ein früheres Inkrafttreten geplant ist.“

In den Beratungen zum Doppelhaushalt 2013/2014 wurde immer wieder argumentiert, dass mehr wegen der Schuldenbremse nicht ginge und zwar unabhängig davon, was die Menschen in dieser Stadt wirklich brauchen. Hamburg hat 2012 gegen die Stimmen der LINKEN die Schuldenbremse in der Hamburgischen Verfassung verankert. Und es genau das geschehen, was die LINKE, wie im übrigen auch die Hamburger Sozialverbände und der DGB, immer befürchtet haben: SPD, CDU, Grüne und FDP benutzen im Chor die Schuldenbremse als Argument, um drastische Kürzungsprogramme vor allem in der sozialen und kulturellen Infrastruktur durchsetzen zu können. In Hamburg erlebten wir einen wahren Wettbewerb, wer am schnellsten und am stärksten auf die Bremse tritt. Pro Jahr sind nun nur noch Ausgabenerhöhungen von 0,9% pro Jahr zulässig. Das hat dramatische Folgen. Erreichen etwa die Beschäftigten im öffentlichen Dienst höhere Tarifsteigerungen, dann sind sie gezwungen, diese intern selbst zu erwirtschaften. Das wird zwangsläufig zu weiteren Stellenabbau und Arbeitsverdichtung führen. Dabei ist auch in Hamburg der Bedarf an öffentlichen Investitionen immens. So fehlt es an ausreichend bezahlbaren Wohnungen, Schulen und Hochschulen schieben einen erheblichen Investitionsstau vor sich her. Der Rechnungshof in Hamburg beziffert diesen Investitionsstau mit 4,7 Mrd. Euro.

Oder in NRW: In den Debatten um die Haushalte der Minderheitsregierung in den Jahren 2010 und 2011 wurde von der Landesregierung immer wieder die bald geltende Schuldenbremse als Druckmittel genutzt und angeführt und selbst die geltende Ausnahme einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ wurde vom Verfassungsgericht verworfen. Vor Gericht und auf hoher See...

Ich warne vor Illusionen, die uns auch heftig auf die Füße werfen können und vor allem steht die Frage: „Wie schwer wiegen die Nachteile?

b) Die Position der LINKEN wird delegitimiert

Die LINKE in Sachsen steht auch in der Verantwortung für die gesamtdeutsche LINKE und im Angesicht dessen, muss sie gut abwägen, welche Entscheidung sie trifft. Ich erinnere an die Debatten in der Vergangenheit, etwa um den Ausstieg des Landes Berlin aus dem Flächentarifvertrag.

Der brandenburgische Finanzminister Helmuth Markov hat in dem lesenswerten Beitrag, der auch in diesem Heft veröffentlicht wird unter dem Titel „Den Wandel sozial gestalten – Wie linke Finanzpolitik auf Landesebene gerecht wird und zukunftsfest sein kann.“ Neben finanzpolitischen Herausforderungen, die sich im Osten Deutschlands in ganz besonderer Weise stellen, hat er einige Kernthesen entwickelt, die auch für mich im Zentrum linker Finanzpolitik stehen sollten:

- Wir haben kein Schulden- sondern ein Einnahmeproblem

Diese These wurde gerade kürzlich untermauert durch Zahlen einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung²¹, die beeindruckend nachweist, in welchen Dimensionen die verfehlte Steuerpolitik der Bundesregierungen seit 1998 den öffentlichen Haushalten Einnahmen entzogen. Dieser Prozess muss endlich nachhaltig umgekehrt werden. Deswegen können die zentralen Botschaften nur immer und immer wieder wiederholt werden

- eine deutliche Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensbesteuerung
- Wiedereinführung der Vermögenssteuer
- Erhebung einer Vermögensabgabe und
- die Einführung der Finanztransaktionssteuer
- Politik muss gestalten und darf nicht kapitulieren

Helmuth Markov stellte diese Forderung vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen in Brandenburg auf, die erst recht einen sozialen Ausgleich und ein Mehr an Investitionen benötigen.

- Die soziale Frage in den Mittelpunkt der Finanzpolitik stellen

Das ist eine Forderung, die in Sachsen jetzt erstmal konkretisiert wurde in Bezug auf die Frage der Aufstellung von Landeshaushalten. Dass ich die gefundene Lösung nicht überzeugend finde, habe ich ja schon deutlich gemacht.

Aber wie stehen diese programmatischen Positionen da, wenn nun ein Landesverband unserer Partei der Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung zustimmt?

Wir haben die Schuldenbremse immer abgelehnt mit dem Hinweis darauf, dass wir die Einnahmeseite stärken müssen, durch eine andere Steuerpolitik, durch mehr Investitionen, durch die Stärkung der Binnennachfrage und wir haben vor den dramatischen Folgen einer Schuldenbremse gewarnt, die im Ergebnis zu noch weniger Einnahmen der öffentlichen Haushalte führen kann.

Wir werden diesen Widerspruch: generelle Ablehnung hier und Zustimmung in Sachsen gemeinsam zu erklären haben. Künftig wird uns vielleicht immer entgegengehalten werden können: Aber in Sachsen haben Sie doch der Schuldenbremse zugestimmt. Um dieses, vielleicht auch sehr emotionale und weniger rationale Moment geht es bei der Entscheidung im sächsischen Landesverband eben auch.

²¹ <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09604.pdf>

Ich muss gestehen, dass ich den Stellungnahmen aus Sachsen keine Argumentationshilfe für genau diesen Konflikt und die große Gefahr der De-Legitimierung unserer Position entnehmen konnte. Wenig hilfreich finde ich den Hinweis auf die vermeintlich gute Finanzlage in Sachsen, denn wir haben nirgends in der Bundesrepublik, wie dargestellt, ein Schuldenproblem. Zudem steht auch Sachsen spätestens mit dem Ende des Solidarpaktes II vor neuen Herausforderungen in der Finanzpolitik, ganz zu schweigen von der dramatischen Finanzlage auch vieler sächsischer Kommunen. Im übrigen stellt sich ja die Frage, wieso die Verankerung der Schuldenbremse denn dann jetzt notwendig ist, wenn sie in der politischen Praxis gar kein Thema ist. Ab 2016 gilt die Schuldenbremse ohnehin. In Sachsen, wie in anderen Bundesländern, nun sogar vorher.

All das zeigt aus meiner Sicht deutlich, dass die Auffassung, man könne der Schuldenbremse ein soziales Gesicht geben oder sie nachhaltig entschärfen eine Illusion bleiben wird. Ich finde, dass die LINKE in der Auseinandersetzung, was solide Finanzpolitik ist, Farbe bekennen muss. Und diese Farbe heißt: Zur Überwindung der strukturellen Krise der öffentlichen Haushalte brauchen wir vor allem eine Umkehr in der Steuerpolitik und die Stärkung der Einnahmeseite. Das muss begleitet werden durch ein Programm öffentliche Investitions- und Beschäftigungspolitik.

Das wird eine Kernfrage im Bundestagswahlkampf sein und ich würde mir wünschen, dass die LINKE dabei verlässlich und konsequent an der Seite derer steht, die die Folgen einer Politik täglich spüren, die allein auf sparen und kürzen setzt.

Entscheiden müssen die Genossinnen und Genossen in Sachsen, diese Entscheidung kann und soll ihnen keiner abnehmen, aber die Argumente gegen die Schuldenbremse in Europa, im Bund und den Ländern bleiben kräftig:

1. Finanzpolitik verliert fast alle sozialen und demokratischen Handlungsspielräume sowie „Krisenreaktionsmöglichkeiten“: Nicht nur in „normalen“ Zeiten werden sich die Spielräume für eine andere, soziale und demokratische Politik noch weiter verengen. Der stabilisierungspolitischen Aufgabe der Finanzpolitik wird ein viel zu geringes Gewicht beigemessen.
2. Diese Schuldenbremse wirkt prozyklisch (und nicht antizyklisch). Der Ausgabensenkungsdruck wird weiter zunehmen.
3. Der jetzt schon enorme Investitionsstau in Bund, Länder und Kommunen wird noch größer, denn mit der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit von maximal nur noch 0,35 Prozent des BIP für den Bund könnte künftig nur noch ein Bruchteil des gegenwärtigen Investitionsvolumens kreditfinanziert werden. Dies ist vor dem Hintergrund des öffentlichen Investitionsstaus – allein rund 704 Mrd. € in den Kommunen – fahrlässig und schlicht kontraproduktiv. Die Schuldenbremse führt dazu, dass gegenüber den künftigen Generationen eine dramatisch schlechtere Infrastruktur vererbt wird.

Gerade wer wie die LINKE in Sachsen schon seit langem konsequent und nachvollziehbar an reformalternativen Ansätzen für die Landespolitik arbeitet, steht in der Verantwortung dass im gesamtdeutschen Kontext zu machen, sonst setzt er gerade diese Ansätze der Gefahr aus, weiter in der Gesamtpartei geschwächt zu werden.

Es ist zu hoffen, dass die sächsische LINKE auch diese Argumente in ihre Gesamtbetrachtung des Verhandlungsergebnisses einbezieht.

Der Autor:

Torsten Löser ist Geschäftsführer der Bürgerschaftsfraktion in Hamburg. Zuvor war er im Präsidialbüro und als Referatsleiter in der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht tätig. Ursprünglich aus Frankfurt/Oder stammend, war er dort u.a. stellv. Landesvorsitzender. Er gehört dem Kreisvorstand Köln der LINKEN, sowohl als Sprecher und nun als Mitglied an.

Verfassungs- und Föderalismusreform unter den Bedingungen von Schuldenbremse und Haushaltsnotlage

Von Prof. Dr. Benjamin-Immanuel Hoff

Die Bundesstaatlichkeit ist prägendes Prinzip sowohl der verfassungsrechtlichen Struktur als auch der Verfassungspraxis des deutschen Bundesstaates. Damit unterscheidet sich die Bundesrepublik von jenen föderativen Systemen, in denen die Verflechtung der staatlichen Ebenen nicht verfassungsrechtlich definiert ist, sondern durch politische Entscheidungen hergestellt wird, die einem entsprechenden politischen Willen entspringen müssen und jederzeit revidiert werden können.²²

Die Verflechtung der unterschiedlichen föderalen Ebenen, Bund, Länder und Gemeinden entspringt einerseits einer funktionalen Überlegung, nach der nur durch Kooperation die bundesstaatlichen Potenziale zur Entfaltung kommen können, da die Herausforderungen der unterschiedlichen Gemeinwesen nicht separat zu lösen sind. Andererseits unterliegt die Aufgaben- und insbesondere die Lasten- und Einkommensverteilung naturgemäß widerstreitenden Interessen zwischen dem Bund, der über den Bundesrat einer wirksamen Länderkammer begegnet und den Kommunen, denen eine spürbaren Einflussnahme auf Bundes- und Landesebene verwehrt ist – im Gegenteil, die sich im Bund föderal gerierenden Länder agieren nach innen wie Zentralstaaten. Die Schieflage zwischen kommunalen Aufgaben und deren Finanzierung ist deshalb seit Jahrzehnten Gegenstand der Klage, politisch wie verfassungsrechtlicher Natur, der unterschiedlichen kommunalen Interessenvertretungen. Subsidiarität, nach der die jeweils kleinste Ebene solange die Aufgaben wahrnehmen soll, wie sie selbst tragen kann, wird – so die Argumentation – ad absurdum geführt, wenn das Konnexitätsprinzip, nach dem Aufgabenübertragung Geld folgen soll, um die Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, auf den Kopf gestellt wird. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung der sächsischen Verfassungsvereinbarung verständlicher, in die DIE LINKE. eine verfassungsrechtliche Stärkung der Kommunen und ein tatsächliches Konnexitätsprinzip hinein verhandelt hatte (vgl. den Beitrag von Enrico Stange und Axel Troost in diesem Heft).

Diese hier nur kurz skizzierte Debatte wird seit Beginn der 1990er Jahre überlagert durch eine neoliberal geprägte Föderalismuskonzeption, in der Solidarität durch Wettbewerb ersetzt und das Prinzip der einheitlichen oder zumindest gleichwertigen Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet aufgelöst werden soll. Der wirksamste Hebel zur Durchsetzung dieser Ziele ist der Länderfinanzausgleich, seit vielen Jahren ein ständiger Streitgegenstand nicht nur auf der Bühne in Berlin, sondern auch vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.

Erst vor wenigen Wochen haben Bayern und Hessen eine erneute Klage vor dem BVerfG angekündigt, um die bisherigen Vereinbarungen aufzukündigen und die Zahlungen an die finanzschwachen Länder spürbar zu reduzieren.

Lässt man die ideologische Ebene des Wettbewerbsföderalismus außer Acht, besteht der Konflikt im Kern darin, dass Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie Hessen in der Lage waren, den Wandel von der fordistischen Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft strukturpolitisch zu gestalten. Strukturbrüche wie z.B. die Kohle- und Stahlkrise für das Ruhrgebiet konnte NRW auffangen – wenn auch unter vielen Mühen –, während Länder wie das Saarland und Bremen mit dem sie dominierenden Wirtschaftszweig, Kohle bzw. Werften, ins Trudeln gerieten und sich bis heute nicht erholt haben.

²² Münch, Ursula 1999, Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: APuZ B 13/99, S. 3.

Mit der deutschen Wiedervereinigung wurde das bis dahin durch Subventionen übertünchte Nord-Süd-Gefälle durch eine innerdeutsche West-Ost-Differenz überlagert, die auch mit milliardenschweren Transfers nicht überwunden werden konnte.

Eine Betrachtung staatlicher Konjunkturpolitik, die nicht auf die Besonderheiten föderaler Systeme Bezug nimmt, kann leicht übersehen, dass es den Staat als Entscheidungsebene nicht gibt. In der Bundesrepublik Deutschland handeln mehr als 16.000 Gebietskörperschaften und sonstige staatliche Institutionen nach eigenen politischen Programmen, spezifischen Mehr- und Minderheiten, institutionellen Zwängen wie Kosten-Nutzen-Analysen sowie Erfahrungswerten und Traditionen. In der Regel richten sie ihre wirtschaftlichen Entscheidungen an ihrer konkreten Situation aus und verfolgen kein übergeordnetes Ziel.²³

Die Unterschiedlichkeit der Zielsetzungen resultiert insbesondere aus den ungleich verteilten Kompetenzen bzw. stabilitäts- und kreditpolitischen Fähigkeiten der Gebietskörperschaften, die sich in der Finanzverfassung widerspiegeln. Ein wesentliches Problem finanzpolitischer Konjunktursteuerung besteht demnach in der föderalen Kompetenzverteilung, bei der eine Balance zwischen Bund und Gliedstaaten sowie aufgrund der Bedeutung der mehr als 15.000 Kommunen auch mit ihnen gefunden werden muss.

Deshalb ist es auch nicht überraschend, dass neben der Staatsverschuldung, die in der Regel auf den Nationalstaat bezogen wird, die Kommunalverschuldung im Zentrum der einschlägigen Betrachtungen stand²⁴, während die Länderverschuldung lange Zeit eher nachrangig behandelt wurde.

Kommunale Kreditpolitik

Laut § 16 Abs. 1 StabWG sind auch die Gemeinden auf die makroökonomischen Zielsetzungen verpflichtet. Dies entspricht einerseits ihrer schon zahlenmäßigen Bedeutung und dem Anteil der von ihnen insgesamt getätigten Investitionen bzw. Käufe von Gütern und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt. Andererseits würde ihre Fähigkeit zur stabilitätspolitischen Einflussnahme bei einer buchstabengetreuen Anwendung überschätzt, weshalb der kommunale Beitrag, entsprechend § 16 Abs. 2 StabWG, eher in der stabilitätspolitischen Verantwortung der Länder gesehen werden muss.²⁵

Dies liegt insbesondere darin, dass die Mittelzuführungen für den kommunalen Finanzausgleich durch die Länder in der Regel an ihre eigenen Einnahmen gekoppelt werden und somit mehr oder weniger konjunkturell bedingt sind. Die Länder verhalten sich hier, im Unterschied zum horizontalen Finanzfluss bzw. den Zuweisungen des Bundes an die Länder, ausgesprochen prozyklisch – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen.²⁶

Die kommunale Stabilitätspolitik steht demnach in einem interessanten Spannungsverhältnis:

- Zum einen wird die kommunale Haushaltsentwicklung durch konjunkturelle Einflüsse direkt geprägt. So reagiert die Gewerbesteuer unmittelbar auf wirtschaftliche Entwicklungen. Die Heftigkeit dieser Reaktionen wurde durch die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer noch verschärft, da nun nur noch die Unternehmensgewinne als Bemessungsgrundlage dienen. Darüber hinaus

²³ Oberhauser 1996, a.a.O., S. 568.

²⁴ Aus der Vielzahl der Literatur: Klein, Richard R. 1981, Zu den Grenzen der kommunalen Verschuldung, in: Simmert/Wagner, a.a.O., S. 393-410 sowie die Veröffentlichungen der Kommunalen Spitzenverbände.

²⁵ Lang, Eva/Thoma, Matthias 1983, Kreditpolitik im föderativen Staat, in: WSI-Mitteilungen Heft 5/1983, S. 327.

²⁶ Vesper, Dieter 2000, Finanzpolitische Stabilisierung im föderalen Staat: Deutsche Erfahrungen aus den 90er Jahren, in: DIW-Wochenbericht Heft 38/2000, S. 623.

sind die Gemeinden mit immerhin 15% an der Einkommensteuer beteiligt, deren Aufkommen ebenfalls ökonomisch determiniert ist. Vesper kommt zum Ergebnis, dass die Kommunen – obwohl sie weniger stark als vor allem der Bund aber auch die Länder stabilitätspolitisch tätig werden können – mit ihren Steuereinnahmen wesentlich stärker konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt sind, als die ihnen übergeordneten föderativen Ebenen.²⁷

- Zum zweiten müssen die Kommunen auf konjunkturelle Entscheidungen übergeordneter Ebenen reagieren, sie werden also auch indirekt konjunkturell berührt. So besitzen die Transferausgaben für soziale Leistungen auf der kommunalen Ebene zwar eine wesentlich geringere konjunkturelle Bedeutung als in ihrer bundesweiten Gesamtheit – die restriktive Ausgabenpolitik des Bundes, der seine Ausgaben bei der Finanzierung von Arbeitslosigkeit verringern wollte, traf die Kommunen letztlich jedoch doppelt. Denn erstens waren die Kommunen gezwungen, quasi im Maße des Bundesrückzugs aus der Arbeitslosenfinanzierung die kommunalen Sozialhilfeausgaben zu erhöhen, und zweitens schlug die vom Bund provozierte Verminderung der Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren in ihrer konjunkturellen Konsequenz auch wieder auf die Kommunen durch.²⁸
- Drittens ist aufgrund der bereits beschriebenen Interessenlage der Kommunen, die stärker auf lokale denn auf stabilitätsorientierte Ziele ausgerichtet ist, eine Einbindung der Gemeinden in eine an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte Finanzpolitik möglich. Die Fokussierung auf lokale Gegebenheiten denn auf gesamtwirtschaftliche Stabilitätspolitik beruht auf einer einfachen Kosten-Nutzen-Rechnung der Gemeindevertreterinnen und -vertreter. Die unmittelbar finanzwirksame makroökonomische Ausrichtung würde nicht unmittelbar, sondern nur sehr vermittelt über die Steuereinnahmen, an denen in erster Linie Bund und Länder partizipieren, wirksam werden. Mit anderen Worten: Während die Kommunen von wirtschaftlichen Rezessionen überdurchschnittlich intensiv direkt berührt werden, ist die unmittelbare stabilitätspolitische Wirksamkeit der Einzelkommune so begrenzt und vom Handeln der anderen föderativen Akteure abhängig, dass sich ein derartiger Einsatz nicht lohnt und im regionalen Standortwettbewerb, so aussichtslos er sich für die Mehrheit auch gestalten mag, die Mittel mikro- statt makroökonomisch eingesetzt werden.

In Österreich ist durch die Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände in die Regelungen zum dortigen Nationalen Stabilitätspakt, wenn auch nicht eine im eigentlichen Sinne makroökonomische Ausrichtung, so doch über die Einzelkommune hinausweisende Ausrichtung der jeweiligen Kreditpolitik erreicht worden. Dies hat mit Sicherheit mehr Effekt als die Regelung im § 16 Abs. 1 StabWG.

Dieter Vesper vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schlug deshalb schon im Jahr 2000 vor, die prozyklischen Effekte der Länderzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich dadurch zu reduzieren, dass die Länder ihre investiven Zuweisungen an die Gemeinden zum ersten einer Regelbindung unterwerfen und zum zweiten durch zinsbegünstigte Kredite ergänzen.

Diese von Bund und Ländern bereitgestellten zinsbegünstigten Kredite sollten nur in rezessiven Phasen ausgereicht und mit der Auflage versehen werden, zusätzliche Projekte zu finanzieren – also eine Ausweitung der Investitionen vorzunehmen. Die Kosten der Zinssubventionierung sollte nach Maßgabe der Steuerverteilung durch Länder und Bund gemeinsam getragen werden. Die Kommunen müssten die Schuldenlast erst dann zurückzahlen, wenn konjunkturbedingte Mehreinnahmen bei ihnen zu verzeichnen sind.

Um eine Überschuldung zu vermeiden, sollten neue Kredite hingegen erst aufgenommen werden dürfen, wenn die alten abgezahlt sind.²⁹ Der Vorschlag von Vesper

²⁷ Vesper 2000, a.a.O., S. 618.

²⁸ Vesper 2000, a.a.O., S. 623.

²⁹ Vesper 2000, a.a.O., S. 623.

ist zu begrüßen und wurde in ähnlicher Form bereits knapp zwanzig Jahre vorher von Klein unterbreitet. Dieser regte die zusätzliche Bereitstellung von Konjunktur-Notenbankkreditkontingenten, verbunden mit einer korrespondierenden Umgestaltung der Rücklagenwirtschaft an, um das prozyklische Kreditaufnahmeverhalten der Kommunen zumindest abzumildern.³⁰ Noch drängender hingegen wäre eine grundsätzliche Reform der Kommunalfinanzierung³¹, die jedoch in der Vergangenheit scheiterte.

Länderverschuldung – Ausdruck von Strukturproblemen statt mangelnde Haushaltsdisziplin

Die Kreditpolitik der Bundesländer unterlag verfassungsrechtlich im Wesentlichen den gleichen Restriktionen wie die des Bundes. Denn einerseits bindet Art. 109 GG die Länder an die Verpflichtung zur Durchführung einer bundesstaatlichen Finanzpolitik und andererseits haben die Länder in ihren Verfassungen die wesentlichen Bestandteile der Regelungen der Art. 109 und 115 GG übernommen.³² Hinzu kommen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich sowie zur Verteilung der landesgesetzlich geregelten örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern an die Kommunen, die sich aus Art. 105 Abs. 2a in Verbindung mit Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG ergeben.³³

Die Kreditpolitik der Länder wird seit 2009 durch die verfassungsrechtliche Beschränkung der Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 GG sowie Art. 143 d GG (Schuldenbremse) begrenzt. Die Schuldenbremse sieht vor, dass in einer Rezessionsphase aufgenommene Schulden oder gemachten Defizite im anschließenden Boom wieder vollständig getilgt werden. Sie geht dabei, wie der Wirtschaftsweisenrat Peter Bofinger feststellt, von einer lehrbuchhaften Symmetrie der Konjunkturzyklen aus, die so in der Realität selten gegeben ist.

Nachfolgend soll beispielhaft die Verschuldung der ostdeutschen Länder, die sich im Vergleich z.B. zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sehr unterschiedlich gestaltete, in den Blick genommen werden – die zugrunde gelegten Daten entstammen einer früheren Veröffentlichung und sind bereits einige Jahre alt. Diese Betrachtung dient dazu, sich mit dem Argument von Hessen und Bayern auseinanderzusetzen, dass es quasi der Verschwendungssucht der Empfängerländer im Länderfinanzausgleich zuzuschreiben sei, dass sie sich nicht aus eigener Kraft finanzieren können.

Schackmann-Fallis und Snelting konstatierten gegen Ende der neunziger Jahre einen Zielkonflikt der ostdeutschen Länder, der in dieser Form noch heute bestehen dürfte: Infolge der rasch steigenden Verschuldung würden die entsprechend anwachsenden Zinsausgaben die Haushaltsspielräume einengen und Konsolidierungsbedarfe erzeugen. Andererseits können gerade diese Konsolidierungserfordernisse zu weiteren Verwerfungen im Aufholprozess Ostdeutschlands führen und zur Verschärfung der Haushaltslage beitragen.³⁴

Vor Augen hatten die Autoren die damalige Klage der südwestdeutschen Länder gegen das bestehende Finanzausgleichsgesetz. Zwar haben sich die Befürchtungen bezogen auf eine Benachteiligung im Länderfinanzausgleich nicht bewahrheitet – im Gegenteil, dünn besiedelte ostdeutsche Länder wie Mecklenburg-Vorpommern erhal-

³⁰ Klein 1981, a.a.O., S. 410.

³¹ Vgl. Bach, Stefan/Vesper, Dieter 2002, Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: DIW-Wochenbericht Heft 31/2002, S. 505-517.

³² Vgl. Verfassungen der deutschen Bundesländer, München 1995.

³³ Vgl. Henneke, Hans-Günter 1998, Zwischen Bückeburg und Maastricht: Der Verfassungsrahmen für die Finanzpolitik in Niedersachsen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung Heft 1/1998, S. 12.

³⁴ Schackmann-Fallis, Karl-Peter/Snelting, Peter 1999, Probleme der Staatsverschuldung in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst Heft 2/1999, S. 100.

ten seitdem eine gesonderte Einwohnerverdelegung -, doch besteht das Problem der steigenden Zinslasten in einer Zeit anhaltender Ausgabenenkungen und die Kontroverse über den Umgang mit dem Solidarpakt II fort. Daran entzündet sich nicht zuletzt die erneute Klage von Hessen und Bayern gegen den Länderfinanzausgleich.

Gehen wir deshalb einige Jahre zurück: Die angestrebte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen Ost und West wurde in erster Linie über Finanztransfers umzusetzen versucht. Dazu wurden sowohl enorme Beträge zum Ausbau einschließlich der Modernisierung ostdeutscher öffentlicher Infrastruktur verausgabt, als auch mittels umfangreicher Sozialtransfers eine Abfederung des erheblichen Einbruchs der Beschäftigungszahlen sowie der faktischen Deindustrialisierung in Ostdeutschland vorgenommen. Der wesentliche Teil dieser Ausgaben wurde über Kredite finanziert, da diesen Aufwendungen absehbar keine adäquaten Steuereinnahmen in den ostdeutschen Ländern gegenüberstanden.³⁵

Da die neuen Länder eine Zeitlang ein deutlich überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum mit Traumraten von bis zu 9% verzeichneten, machte diese Vorgehensweise durchaus Sinn. Als dieses Wachstum sich freilich auf Raten von bis zu 2% und weniger abschwächte wurde deutlich, dass der erhoffte Produktivitätseffekt je öffentlicher Investition und ein selbsttragender Aufschwung nicht zu erwarten sind.

Daraus entstanden qualitative Unterschiede in der Schuldenstruktur zwischen ost- und westdeutschen Ländern trotz vergleichbarer absoluter Schuldenzahlen, die den Transformationscharakter der ostdeutschen Länder hervorheben:

- Die Schuldenstandsquote, also der Schuldenstand in Prozent des BIP, verdeutlicht die Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft. Während die westdeutschen Länder im Jahre 1997 mit rund 18,5% des BIP verschuldet waren, verzeichneten die ostdeutschen Länder eine Schuldenstandsquote von mehr als 30%. Zudem stagniert die Schuldenstandsquote im Westen seit 1993, während sie im Osten noch zunahm.
- In Ostdeutschland bestand für die Länder die Notwendigkeit, durch Kreditaufnahme aktuelle Ausgaben zu decken, während einige westdeutsche Länder lange Zeit auf Primärüberschüsse zurückgreifen konnten, so dass dort die laufenden Ausgaben gedeckt und der Schuldendienst bedient werden konnte.³⁶

Für den Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleich des Deutschen Bundestages hatte das Bundesfinanzministerium eine Zusammenstellung der finanzwirtschaftlichen Eckdaten der deutschen Bundesländer seit 1970³⁷ erarbeitet, der für die ostdeutschen Länder (ohne Berlin) eine Reihe von interessanten Merkmalen im Vergleich zu den westdeutschen Ländern zu entnehmen sind und die hier kursorisch dargestellt werden³⁸:

- Zwischen 1991 und 1999 verloren die ostdeutschen Länder 650.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Allein Brandenburg war aufgrund der Umlandfunktion für Berlin davon nicht betroffen, sondern verzeichnete ein positives Saldo von 29.241 Einwohnerinnen und Einwohnern.
- Da das jahresdurchschnittliche Wachstum in den ostdeutschen Ländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre immerhin 8,1% und in der zweiten Hälfte aber nur noch 1,1% betrug, stieg das BIP je Einwohner auf 61,6% des Niveaus der west-

³⁵ Vesper, Dieter 2004, Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite, in: DIW-Wochenbericht Heft 26/2004 (Internetfassung), S. 1.

³⁶ Schackmann-Fallis/Snelting 1999, a.a.O., S. 101.

³⁷ Bundesministerium der Finanzen 2001, Entwicklung finanzwirtschaftlicher Eckdaten der deutschen Bundesländer seit 1970, Sonderausschuss Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz-Drs. 14/000044.

³⁸ Für den nachfolgenden Abschnitt: BMF 2001, a.a.O., S. 18ff.

deutschen Länder und das BIP je Erwerbstätigen erreichte 67% des westdeutschen Niveaus.

- Die Gesamtausgaben wuchsen von 93 Mrd. DM im Jahre 1991 auf 126 Mrd. DM im Jahre 1999. Während sie zwischen 1991 und 1996 im Jahresdurchschnitt um 7,1% anstiegen, war seitdem bis 1999 ein jahresdurchschnittlicher Rückgang um 1,3% aufgrund von Konsolidierungsanstrengungen zu verzeichnen.
- Die Investitionsausgaben lagen 1999 im ostdeutschen Durchschnitt bei 27% der Gesamtausgaben. In den westdeutschen Ländern lag das Verhältnis bei 14% zu 86%, so dass im Osten eine deutliche höhere Investitionsquote als im Westen zu verzeichnen war. Damit wird freilich der Blick darauf versperrt, dass insgesamt ein Rückgang der Investitionen in massiver Höhe zu verzeichnen ist. Denn zwischen 1991 und 1996 stiegen die Investitionsausgaben im Jahresdurchschnitt um 3,6% und gehen seitdem um jahresdurchschnittlich 4,1% zurück. Die Investitionsquote fiel damit von 34,1% im Jahre 1991 auf 26,7% in 1999.
- Die Einnahmestruktur macht das Problem der nicht selbsttragenden Entwicklung Ostdeutschlands offensichtlich: Während die Steuereinnahmen nur 74% des westdeutschen Durchschnitts erreichen, liegen die Einnahmen aus Transferzahlungen des Bundes bzw. dem Länderfinanzausgleich fünfmal höher als im Westen. Die Steuereinnahmen, die immerhin von 19 Mrd. DM im Jahre 1991 um jahresdurchschnittlich 15% auf 57 Mrd. DM 1999 angestiegen waren, deckten gleichwohl erst 45,6% der bereinigten Ausgaben.
- Von einem niedrigen Ausgangsniveau ausgehend, stiegen die Schulden der ostdeutschen Länder wesentlich schneller als im Westen und erreichen 1999 101,4% des Niveaus der westdeutschen Länder. Entsprechend zeitversetzt folgten die Zinsausgaben, die 1999 7 Mrd. DM erreichten. Die Zinsbelastung betrug damit fast 92% des westdeutschen Niveaus. Wurden 1995 noch weniger als 4% der bereinigten Ausgaben für Zinszahlungen aufgewendet, so stieg die Zinsausgaben-Quote der ostdeutschen Länder bis 1999 auf 5,8% und lag damit 1,5% unter dem westdeutschen Durchschnitt von 7,3%.

Diese Angaben machen deutlich, dass die fundamentale Steuerschwäche Ostdeutschlands, die Steuerausfälle im Zuge der Steuerreform sowie aufgrund wirtschaftlicher Stagnation auch in Zukunft zu Finanzierungsdefiziten führen und einen Aufholprozess Ostdeutschlands, der auf einem dauerhaft höheren Wirtschaftswachstum gegenüber den westdeutschen Ländern basieren müsste, unwahrscheinlich werden lassen.

Ein Defizitabbau im Osten ist unter diesen Bedingungen nur unter erheblichen Opportunitätskosten möglich und deshalb unwahrscheinlich, doch der weitere Weg in die Verschuldung wird durch bereits heute sehr hohe Zinslasten stark eingeschränkt.

Vesper wies deshalb darauf hin, dass mit Blick auf die geringe Ausprägung des BIP die kontinuierliche Rückführung der Investitionsausgaben, die auch durch Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen nicht ausgeglichen wurden, in den ostdeutschen Ländern sehr bedenklich seien. Doch wenn die Basis für ostdeutsche Aufholprozesse nur in einer Belebung der Wirtschaftsentwicklung in allen Regionen Deutschlands bestehe, dann wäre eine Kommunalfinanzreform, eine weniger restriktive Ausrichtung der öffentlichen Haushalte sowie die beschleunigte Umsetzung des Solidarpakts II unerlässlich.³⁹ Diese Forderung, vor rund einer Dekade erhoben, ist ersichtlich nicht umgesetzt worden. Stattdessen sind die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Länder durch steuerpolitische Fehlentscheidungen auf Bundesebene sowie die verfassungsrechtlich bindende Schuldenbremse im Grundgesetz weiter eingeschränkt worden. Dass eine Landespartei wie DIE LINKE in Sachsen unter diesen Bedingungen versucht, wenigstens die kommunale Handlungsfähigkeit zu ver-

³⁹ Vesper 2004, a.a.O., S. 6.

bessern und die Haushaltspolitik an sozialen Indikatoren, nicht allein an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten, ist ebenso nachvollziehbar wie richtig.

Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse

Um es klar zu sagen: Hätte damalige PDS in der rot-roten Landesregierung sich geweigert, im Rahmen der durch das einzelne Land nicht veränderbaren und bundesgesetzlich vorgegebenen Hartz-IV-Gesetze Verbesserungen für die Berlinerinnen und Berliner zu erreichen, wären bereits 2004 Zwangsumzüge in großer Zahl an der Tagesordnung gewesen, die den Segregationstendenzen und Gentrifizierung einen großen Schub gegeben hätten.

Ebenfalls wäre in Berlin nicht die Beendigung der Vergabe von Lebensmittelgutscheinen statt Bargeld an Flüchtlinge durchgesetzt worden, wenn im damaligen rot-roten Senat die PDS bzw. später DIE LINKE die Auffassung vertreten hätten, dass wir uns an keiner Verbesserung der Rahmenbedingungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts beteiligen, weil es in vielen Punkten rassistisch und ausgrenzend motiviert ist.

Kurz: Es mag zwar kein richtiges Leben im Falschen geben, doch sind für eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern bereits graduelle Unterschiede in den Lebensbedingungen, von Hartz-IV-Empfänger/-innen, Flüchtlingen oder unter der Aufsicht von Haushaltskommissaren stehenden Kommunen spürbar und wichtiger als manches Grundsatzpapier.

Im Beitrag von Stange/Troost in diesem Heft sind diejenigen Aspekte genannt, die seitens der sächsischen LINKEN in die Verfassungsdebatte eingebracht wurden. Es hätte noch die Forderung hinzukommen können, landesgesetzlich die Möglichkeit einzuräumen, Volksentscheide auch zu finanz- und haushaltsspezifischen Aspekten, nicht zuletzt zur Höhe der Staatsverschuldung zuzulassen.

Erfahrungen aus den USA sowie der Schweiz zeigen, dass die Annahme, der Souverän sei bei Wahlen und Volksabstimmungen eher bereit, kostenintensive bzw. einnahmемindernde Entscheidungen zu treffen, nicht schlüssig belegt werden kann.⁴⁰ Im Gegenteil zeigen entsprechende Beispiele, dass die Einräumung von Mitsprache durch Plebiszite über die Art der Ausgaben, die Mittelverwendung und die Höhe ggf. notwendiger Kredite und deren Rückzahlung eher als in den Gebietskörperschaften, in denen dies nicht möglich ist, zu Fiskaldisziplin beiträgt. Eine Schuldenbremse, wie Liberale und Christdemokraten sie fordern, bräuchte es also nicht, wenn nicht im Namen des Volkes öffentliches Handeln beschränkt würde, statt Volksabstimmungen in diesen Fragen zuzulassen.

Darüber hinaus stehen weiterhin einige Aufgaben auf der föderalen Agenda, von denen einige auch innerhalb der LINKEN nur ungern diskutiert werden:

1. Unstrittig dürfte sein, dass eine Reform des Steuersystems erforderlich ist. Im Beitrag von Helmut Markov in diesem Heft sind dazu einige Aussagen getroffen, die dazu beitragen, neben einer deutlichen Vereinfachung des Steuerrechts die Bemessungsgrundlagen zu erweitern und dadurch das Aufkommen zu erhöhen.
2. DIE LINKE in Sachsen hat das Konnexitätsprinzip auf Landesebene im Blick gehabt. Bundesweit sollte künftig nicht mehr an der Verwaltungs-, sondern an der Gesetzgebungskompetenz angesetzt werden. Würde dies konsequent realisiert, müsste alle durch einschlägiges Bundesrecht bestimmten Länder- und Gemeindeaufgaben zusammengefasst und erneut im Bundestag zur Abstimmung gestellt werden. Wenn für die entsprechenden Verwaltungskostenvereinbarungen Pauschalierungen festgelegt würden, so würde damit ein zusätzlicher Anreiz zur territorialen Neugliederung geschaffen.

⁴⁰ Tiefenbach, Paul 2004, Mit Volksentscheiden zum sanierten Staatshaushalt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 1/2004, S. 85ff.

3. Damit wären wir bei einem weiterhin ungelösten Problem des bundesdeutschen Föderalismus und einem wesentlichen Hebel zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Vor dem Hintergrund der faktischen extremen Haushaltsnotlage in Bremen, Berlin, dem Saarland, Schleswig-Holstein sowie Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sollten Haushaltssanierung und Länderneugliederung zusammengedacht werden:
- a) Es ist ein Bundes-Altlastentilgungsfonds aufzubauen, dessen Zweck in der Teilentschuldung der Sanierungsländer besteht. Die Teilsanierung ist mit der Auflage zu versehen, dass die eingesparten Zinszahlungen ausschließlich für den Schuldenabbau verwendet werden. Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben aus anderen Gründen sollen für konjunkturelle Maßnahmen verwendet werden können.
 - b) Die verfassungsrechtlichen Regelungen des Art. 29 GG sind durch Rückkehr zum Zustand vor 1976 zu ändern, um Neugliederungen in einem gegenüber dem aktuellen Regelungsstatbestand vereinfachten Verfahren zu ermöglichen. Durch Änderung des Art. 118a GG sollte eine erleichterte Fusion der Sanierungsländer mit Nachbarregionen erreicht werden. Dabei ist bezogen auf die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin im Grundgesetz oder in einem im verfassungsändernden Verfahren zeitgleich zu beschließenden Gesetz, die Fortführung der Stadtstaatenveredelung für einen Zeitraum bis 2019, dem Auslaufen des Solidarpakts II, festzuschreiben.
 - c) Um Anreize zur Neugliederung auch für weitere Länder zu schaffen, sollte im Bundesrat vereinbart werden, dass bei einer Neugliederung zeitlich ausreichende Sonderregelungen für die neugebildeten Länder geschaffen werden. Die neugebildeten Länder sollten für mindestens fünf bis zehn Jahre dasselbe Ausgleichsvolumen wie zum Zeitpunkt der Fusion erhalten.

Am Ende sollten neben Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen noch vier bis sechs weitere Länder bestehen. Der Länderfinanzausgleich würde auf seine Kernfunktion zurückgeführt und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand verbessert werden.

Macht man sich die für eine wirksame Reform tatsächlich erforderlichen Schritte bewusst und setzt sie in das Verhältnis zu den vorhandenen Vetomöglichkeiten, muss auch ein normativer Optimist ein ausreichendes Maß an Skepsis über ihre Realisierbarkeit als Verpflichtung zu redlicher Analyse und Argumentation akzeptieren.

Der Autor:

Dr. Benjamin-Immanuel Hoff ist Rektor der privaten BEST-Sabel-Hochschule Berlin und Professor für Governance und Public Management. Zwischen 2006 und 2011 war er im Senat von Berlin als Staatssekretär tätig und zwischen 1995 und 2006 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Er ist Bundessprecher des »forum demokratischer sozialismus« (fds).

DIE LINKE.



**FORUM
DEMOKRATISCHER
SOZIALISMUS**

Mitgliedschaftserklärung

Hiermit erkläre ich meine Zugehörigkeit zum Zusammenschluss Forum Demokratischer Sozialismus (fds) der Partei DIE LINKE.

Vorname: _____

Nachname: _____

E-Mail: _____@_____

Geburtsdatum: _____

Straße: _____ Hausnummer: _____

PLZ: _____ Ort: _____

☐ Ich bin Mitglied der Partei DIE LINKE in folgendem Landesverband:

☐* Ich bin nicht Mitglied der Partei DIE LINKE und wohne im Bundesland:

* Mir ist bewusst, dass mir für die Beteiligungen an Entscheidungen des Zusammenschlusses gemäß der Satzung der Partei DIE LINKE, durch Beschluss Mitgliederrechte übertragen werden müssen.

Tel. (für Rückfragen z.B. bei Unleserlichkeit der Angaben): _____

Ort, Datum

Unterschrift

Bitte ausgefüllt per Post senden an:
DIE LINKE.
Forum Demokratischer Sozialismus
Kleine Alexanderstraße 28
10178 Berlin

Oder per Fax an:
030-22 77 66 21

