

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

Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung zum
Fragenkatalog zur schriftlichen Anhörung zum Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur
Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer
Schuldenbremse in Verantwortung für kommende
Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse),
Drucksache 18/2732.

von Dr. Achim Truger

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
in der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf, 3. November 2010

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

Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung zum Fragenkatalog zur schriftlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse),
Drucksache 18/2732.

von Dr. Achim Truger

1. Einleitung: Das Grundproblem der Schuldenbremse

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

So ist im weiteren Verlauf der Debatte damit zu rechnen, dass es zahlreichen gegenwärtigen Befürwortern der Schuldenbremse so ergehen wird wie dem ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzminister Ingolf Deubel, der mittlerweile offen zugegeben hat, dass er, „[...] – obwohl gelernter Finanzwissenschaftler und Ökonometriker – zum Zeitpunkt meiner Zustimmung im Bundesrat die aus diesem Ausführungsgesetz für den Bundeshaushalt folgenden Konsequenzen nicht in allen Facetten überschaut habe. [...] Aus heutiger Sicht würde ich dem

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

Bund dringend von einer solch präzisen Festlegung auf ein so unpräzises Verfahren abraten.“
(Deubel 2010, S. 2).

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

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

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

eingegangen. Zur besseren Orientierung ist der Fragenkatalog im Anhang (Abschnitt 11) reproduziert.

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

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

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

Die Stabilisierung der Schuldenstandsquote des Landes Hessen von – vor der Krise – etwa 14 % des hessischen BIP würde langfristig unter der Annahme eines Wachstums des nominalen BIPs von 2,4 bis 2,7 % pro Jahr ein strukturelles Defizit von 0,34 bis 0,38 % des BIP erlauben. Im Jahre 2009 wären dies immerhin 0,73 bis 0,82 Mrd. Euro gewesen. Geht man von einer investitionsorientierten Verschuldung aus und unterstellt, dass in Zukunft investive Nettoausgaben auf dem hohen Niveau des Jahres 2009 in Höhe von 0,74 % des BIP

(1,6 Mrd. Euro) getätigt werden, dann wäre dies zulässig, würde allerdings langfristig zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote auf 28 bis 31 % des BIP führen. Legt man das niedrigere Niveau des Jahres 2008 von 0,6 % des BIP (1,3 Mrd. Euro) zugrunde, würde sich der Schuldenstand bei 22 bis 25 % des BIP stabilisieren. Aus ökonomischer Sicht läge das anzustrebende strukturelle Defizit in Werten von 2009 also zwischen etwa 0,7 und 1,6 Mrd. Euro, nicht aber bei Null, wie es die Schuldenbremse vorschreibt.

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

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

Verfassungsänderung um eine ökonomisch sinnvolle Begrenzung der Staatsverschuldung zu implementieren.

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

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

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

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

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

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

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

Deutschland jedoch nur bei 23,4 % des BIP, während sie im EU-15-Schnitt immerhin 25,4 % betrug.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zwar mag es möglich sein, einen Teil der Investitionen durch Nutzung von Gestaltungsmöglichkeiten – Auslagerung in Sondervermögen, formale Privatisierung, ÖPP etc. – von Kürzungen zu verschonen. Ein solches Vorgehen weist aber aus Sicht der

demokratischen Kontrolle, hinsichtlich möglicher Mehrkosten und eines drohenden Verlustes der Tarifbindung auch erhebliche potenzielle Nachteile auf.

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

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

Sämtliche Konjunkturbereinigungsverfahren, die üblicherweise zur Anwendung kommen, führen zu mehr oder weniger pro-zyklischen Effekten mit der Folge dass im Abschwung nicht genug Spielraum für die öffentlichen Haushalte besteht, während im Aufschwung nicht genug konsolidiert wird: Eine Veränderung der aktuellen oder zukünftigen Konjunkturlage führt automatisch auch zu einer mehr oder weniger starken Veränderung des zugrunde gelegten so genannten Produktionspotenzials und damit auch einer veränderten Einschätzung über die Größe der Produktionslücke, d.h. der Abweichung von der konjunkturellen Normallage. Dies kann man beispielhaft an der mittlerweile fast schon unter komödiantischen Gesichtspunkten wertvollen ständigen Aufwärts- und Abwärts- und nun wieder Aufwärtsrevision des

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

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

Die Bestimmung der (Abweichung von der) Normallage für ein einzelnes Bundesland ist schwierig, da die dazu eigentlich notwendigen länderspezifischen Konjunkturprognosen nicht

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

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

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

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

allerdings – von der Sondersituation einer großen Koalition abgesehen – tatsächlich eine Zweidrittelmehrheit sicher gewesen wäre, ist höchst zweifelhaft.

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

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

bis 2020 an die neue Schuldenbremse, in eine überstürzte Konsolidierungspolitik zu zwingen. An diesem Problem zeigt sich erneut, wie schlecht durchdacht die Schuldenbremse zum Zeitpunkt ihrer Einführung tatsächlich war.

10. Literatur

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

- Truger, A./ Will, H. (2009): Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren“ (Drucksache 16/2771 Absatz 4), IMK Policy Brief September.
- Truger, A./ Will, H. / Köhrsen, J. (2009a): Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags am 17. September 2009, IMK Policy Brief September.
- Truger, A./ Eicker-Wolf, K./ Will, H./ Köhrsen, J. (2009b): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009, Düsseldorf.
- Truger, A. (2010): Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. *European Journal of Economics and Economic Policies* 1/2010, S. 11-24.
- Truger, A./Teichmann, D. (2010): IMK-Steuerschätzung 2010-2014: Kein Spielraum für Steuersenkungen: IMK Report Nr. 49, Mai 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Truger, A. und van Treeck, T. (2009): Wachstumsbeschleunigungsgesetz“: Kein spürbarer Wachstumsimpuls zu erwarten, IMK Policy Brief, November 2009, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

11. Anhang: Der Fragenkatalog

Zu erörternde Fragen (gemeinsamer Fragenkatalog der Fraktion der CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE)

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

A. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse

- Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?
- Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?
- Ist es aus Ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken?
- Halten Sie einen Verzicht zur die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf die Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen darf?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für den nationalen und internationalen Finanzmarkt, wenn der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf?
- Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelung gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?
- Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?
- Wie hat sich das strukturelle Defizit unter Berücksichtigung der verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente bis in das Jahr 2010 entwickelt?
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse konjunkturgerecht umgesetzt werden kann?
- Wie beurteilen Sie die Verschuldung des Landes Hessen, sowohl in Bezug auf die Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten als auch in Bezug auf die damit getätigten Ausgaben?

B. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

- Welche konkreten Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung bzw. Effizienzsteigerung können Sie in Ihrem Erkenntnisbereich benennen und wie quantifizieren Sie diese?
- Welche Auswirkungen hätten die von Ihnen angeführten Ausgabenreduzierungen auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und/oder die Umwelt?
- Welche Auswirkungen erwarten Sie durch entsprechende Einnahmesteigerungen bzw. Ausgabenkürzungen des Landes für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes Hessen?
- Wie werden sich nach der vorgeschlagenen Einführung der Kreditbremse die Ausgaben Hessens entwickeln?
- Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- bzw. Ausgabenprioritäten setzen?
- Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Reduzierung des strukturellen Defizits im Ausgabenbereich?
- Wäre der vollständige Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits in Hessen ohne Einnahmeerhöhungen realisierbar?
- Ist die Entwicklung des strukturellen Defizits des hessischen Landeshaushaltes vorwiegend auf die Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben zurückzuführen?
- Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?
- Welche Konsequenzen ergäben sich für die Leistungsfähigkeit des Staats, wenn auf Einnahmeerhöhungen verzichtet würde?
- Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?
- Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?
- Wie wird unter einem Schuldenverbot der Verkauf von Landeseigentum bewertet? Wird er einem Defizit hinzugerechnet?
- Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten des Landes Hessen, seine Ausgaben und Einnahmen so zu gestalten, um den Anforderungen einer Kreditbremse zu genügen?

C. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden

- Wären alle Bundesländer ohne umfangreiche Entlastung von ihren Altschulden in der Lage, ihr strukturelles Defizit vollständig abzubauen?
- Welche Vor- und Nachteile bieten denkbare Ausgestaltungen eines Altschuldenfonds, in dem die Altschulden der Bundesländer gebündelt werden, und die Zins und/oder Tilgungszahlungen durch den Bund übernommen werden?
- Welche Gestaltungsoptionen für den Abbau der Altschulden bestehen jenseits eines Altschuldenfonds? Welche Vor- und Nachteile kennzeichnen diese?

2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse

A. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse

- Welchen Regelungsbedarf gibt Artikel 109 GG auf Landesebene vor?
- Aus welchen Gründen ist eine Veränderung der Hessischen Verfassung notwendig?
- Welche Nachteile könnten entstehen, wenn man die Schuldenbremse mit einem einfachen Gesetz ausführt? Ist die Verknüpfung der verfassungsrechtlichen Einführung der Schuldenbremse mit einer Volksabstimmung nicht nur aus rechtlichen Gründen geboten?
- Ist es aufgrund der Regelungen des Artikel 109 des Grundgesetzes zwingend notwendig, eine Kreditbremse in der Hessischen Landesverfassung zu verankern, oder wäre den Anforderungen des Artikel 109 Absatz 3 auch dann entsprochen, wenn die Regelungen der Kreditbremse in der Landeshaushaltsordnung getroffen würden?
- Welchen Regelungsgehalt hat der vorliegende Gesetzentwurf? In welcher Weise erfüllt die vorgeschlagene Änderung der Hessischen Verfassung somit die Anforderungen des Grundgesetzes?
- Welche Redundanzen oder Widersprüche weist die vorgeschlagene Neuregelung in Bezug auf die Hessische Verfassung bzw. auf das Grundgesetz auf?
- In welchem Spannungsverhältnis stehen die Staatsziele der Hessischen Verfassung (Soziale Grundrechte, Umwelt, Kunst und Kultur, Landschaft, Sport), der Art. 137 HV und eine Schuldenbremse?
- Wie kann verhindert werden, dass die Schuldenbremse die Staatsziele ausbremst?
- Entstehen durch eine Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung Pflichten für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat?
- Welche Auswirkungen hätte ein Erfolg der Klage des Landes Schleswig-Holstein auf die Schuldenbremse a) bei einer Aufnahme in die Hessische Verfassung bzw. b) bei nur einfachgesetzlicher Regelung?
- Ist es richtig, dass ab dem Jahre 2020 in Hessen ausnahmslos das absolute Schuldenverbot gelten würde, wenn das Land nicht durch eine Verfassungsregelung eigene Ausnahmeregelungen vorsähe (z.B. Naturkatastrophen)?
- Sollten die Schritte zur Haushaltssanierung bis 2020 wie im Grundgesetz für den Bundetat bis 2015 festgesetzt werden und welche Bezugsgröße sollte genommen werden?
- Wie passt die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes unter I letzter Absatz („Es wird daher eine besondere Herausforderung der kommenden Jahre sein, den Landeshaushalt auf das bevorstehende Kreditverbot vorzubereiten. Da die hierfür erforderlichen Maßnahmen zügig eingeleitet werden müssen, duldet die Verabschiedung der Verfassungsänderung keinen Aufschub und soll deshalb so bald wie möglich beschlossen werden“) mit der Tatsache zusammen, dass anders als das Grundgesetz aber keine gleichmäßige Schritte zur Nullverschuldung vorgesehen sind?
- Wie kann durchgesetzt werden, dass die Landesregierung einen verfassungskonformen Haushaltsentwurf vorlegt, der die Vorgaben einer Schuldenbremse beachtet?

- Welche Rechtsfolgen entstehen bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse durch den Haushaltsgesetzgeber?

B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen

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

C. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen

- Wie kann unter den Bedingungen der Schuldenbremse sichergestellt werden, dass ausreichend in die öffentliche Infrastruktur investiert wird bzw. eingegangene Verpflichtungen (wie das Ziel, dass Bund und Länder 10% des BIP für Bildung und Forschung aufwenden) umgesetzt werden? Inwieweit werden Instrumente aus den vielen Möglichkeiten der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP), die die explizite staatliche Verschuldung vermeiden, an Bedeutung gewinnen? Wie können hierbei die Haushaltshoheit des Landtags und die Gebote der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sichergestellt werden?
- Wie wird unter Geltung eines Schuldenverbots in der Verfassung der Wertverzehr von Investitionen behandelt?
- Wie beurteilen sie die Auswirkung einer Kreditbremse auf die Investitionen des Landes?
- Trägt eine Kreditbremse dazu bei, im Sinne der Generationengerechtigkeit Investitionen in Bildung, öffentliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen nachhaltig zu stärken?

D. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung

- Welche unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage gibt es und welche dieser Berechnungsmethoden ist aus Ihrer Sicht am besten geeignet, um eine Abweichung festzustellen?
- In Art. 141 Abs. 2 des Gesetzentwurfes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen wird geregelt, dass bei einer „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ von Abs. 1 (Haushalt ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen) abgewichen werden kann. Durch welche Institution sollte aus Ihrer Sicht die Abweichung von der Normallage festgestellt werden und sollte dies nach bundeseinheitlichen Regelungen erfolgen?

- Hätten die relevanten Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Kreditobergrenzen rasch genug auf die Wirtschaftskrise 2008/2009 reagieren können?
- Ist es richtig, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes prozyklische Wirkung haben könnte?
- Liegt gegenwärtig in Hessen eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor?
- Wie wirken sich starke temporäre Abweichungen von der konjunkturellen Normallage, wie etwa die konjunkturellen Einbrüche der Jahre 2008 und 2009, auf Berechnung der konjunkturellen Normallage aus?
- Wie sind Effekte zu bewerten, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zur Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?
- Welche Verfahren sind zur Bestimmung eines sogenannten strukturellen Defizits geeignet? Wie unterscheiden sich diese Verfahren voneinander? Welche Kriterien sprechen für bzw. gegen die jeweiligen Verfahren? Sind diese Berechnungsverfahren objektiv und wissenschaftlich weitgehend unumstritten?
- Wie sind Effekte zu bewerten, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zur Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?

E. Regelung der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

- Im Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen wird in Art. 141 Abs. 3 die Abweichung von der Schuldenbremse geregelt. Halten Sie in diesem Zusammenhang eine Ergänzung des Abs. 3 im Sinne der Regelung in Schleswig Holstein für sinnvoll, wonach die Feststellung der Ausnahmen durch eine 2/3 Mehrheit des Landtages erfolgen muss?
- Welcher Verfassungsbegriff sichert eine zeitnahe vollumfängliche Tilgung mit größerer Bestimmtheit ab: „Tilgungsregelung“ oder „Tilgungsplan“ (siehe Art. 109, Abs. 2 GG sowie Regelung für den Bund in Art. 115, Abs. 2 GG)?
- Bewerten Sie die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 als eine außergewöhnliche Notsituation oder als einen starken konjunkturellen Abschwung? Falls es sich um eine außergewöhnliche Notsituation handelte: Wie könnte in diesem Fall das zulässige Kreditvolumen bemessen werden?
- Bewerten Sie die durch Zweifel an der Zahlungsfähigkeit Griechenlands ausgelöste Eurokrise 2010 als eine außergewöhnliche Notsituation? Falls es sich um eine außergewöhnliche Notsituation handelte: Wie könnte in diesem Fall das zulässige Kreditvolumen bemessen werden?
- Wie kann sichergestellt werden, dass bei erheblichen strukturellen Veränderungen für die Einnahme- bzw. Ausgabenseite des Landes durch Entscheidungen des Bundes das Vorhaben zur Einhaltung der Schuldenbremse plötzlich nicht realisierbar wird?

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
