

position

The logo for the DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) is located in the top right corner. It consists of a red parallelogram shape with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font inside it.

DGB

Stellungnahme des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen

Impressum

Herausgeber:

DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Otto-Brenner-Str. 1

30159 Hannover

www.niedersachsen.dgb.de

verantwortlich: Sebastian Meise und Lars Niggemeyer

Stand: März 2019

Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes:

- IG Bauen-Agrar-Umwelt
- IG Bergbau, Chemie, Energie
- EVG - Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
- IG Metall
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
- Gewerkschaft der Polizei
- ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Das Niedersächsische Ministerium für Finanzen hat den Deutschen Gewerkschaftsbund, Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt, mit Schreiben vom 22. Januar 2019, zu einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen eingeladen.

Ökonomische Bewertung der Schuldenbremse

Im Jahr 2009 wurde die Schuldenbremse sowohl im Bundestag als auch Bundesrat mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen und ins Grundgesetz aufgenommen. Dadurch ist der staatliche Handlungsspielraum deutlich eingeschränkt worden. Der DGB und die Gewerkschaften haben von Beginn an – auf Bundes- und Landesebene – deutlich gemacht, dass die Schuldenbremse ein ökonomisch falsches und rein ideologisch motiviertes Instrument ist, dessen Umsetzung negative Folgen hat. Ein Grund dafür ist die enorme Bedeutung des Staates als wirtschaftlicher Akteur – die nicht zuletzt durch den Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 mehr als offensichtlich geworden ist.

In den vergangenen Jahren hat der Bund regelmäßige Haushaltsüberschüsse erzielt und damit die Vorgaben der Schuldenbremse übererfüllt. Daraus ist der irrtümliche Schluss gezogen worden, dass sie ein sinnvolles Instrument sei und wesentlich zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beigetragen habe. Das ist aber nicht der Fall. Die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat sich in den letzten Jahren aufgrund der vergleichsweise günstigen konjunkturellen Lage entspannt. Tatsächlich waren es aber primär außerordentlich niedrige Zinsausgaben und ein hohes – binnenwirtschaftlich getragenes – Wirtschaftswachstum samt Beschäftigungsanstieg inklusive Lohnsteigerungen, die die deutlichen Überschüsse aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen erst möglich gemacht haben.

Durch die günstige konjunkturelle Lage ist ein Teil der Gefahren und Probleme, die mit der Schuldenbremse einhergehen, bisher nicht zum Tragen gekommen. Gemeint ist dabei Folgendes: Das Grundgesetz erlaubt sinnvollerweise, dass sich Bund und Länder in konjunkturell schlechten Zeiten verschulden dürfen, sofern diese neuen Schulden in

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen

konjunkturell besseren Zeiten wieder abgebaut werden. Eine solche Regelung erfordert es allerdings, zwischen konjunkturunabhängigen und konjunkturabhängigen Bestandteilen eines Haushaltsdefizits zu unterscheiden. Denn eine konjunkturunabhängige oder strukturelle Verschuldung ist den Ländern auch in konjunkturrellen schlechten Zeiten nicht erlaubt, dem Bund nur in geringem Umfang. Die grundsätzliche Problematik liegt allerdings darin, dass es schlicht unmöglich ist, eindeutig und ohne Revisionen zwischen einer strukturellen und einer konjunkturrellen Verschuldung zu unterscheiden. Derzeit gibt es mehrere Verfahren, mit denen genau dies versucht wird. Keines von ihnen ist in der Lage, die strukturelle Verschuldung so zu berechnen, dass deren Werte tatsächlich unabhängig von konjunkturrellen Schwankungen wären. Bei solchen Berechnungen wird im Abschwung ein Teil des konjunkturrellen Defizits in ein strukturelles Defizit umgedeutet. Dieser Effekt ist umso größer, je länger eine konjunkturrelle Schwächephase andauert. Damit wirkt die Schuldenbremse prozyklisch: Im Abschwung sind die öffentlichen Haushalte zu früh gezwungen, Ausgaben zu kürzen und Defizite zu reduzieren; dies würgt die Konjunktur zusätzlich ab. Diese Kürzungen führen aufgrund ihrer Multiplikatorwirkungen in der Regel unmittelbar zu einer weiteren Schwächung der Wirtschaftstätigkeit und damit zu geringeren Steuereinnahmen. Wegen der Schuldenbremse müssen die öffentlichen Haushalte dann mit weiteren Ausgabenkürzungen reagieren. Damit aber droht das Land in einen Teufelskreis aus sinkenden Staatsausgaben, sinkender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und steigender Verschuldung zu geraten. Für diesen ökonomischen Zusammenhang gibt es im Wesentlichen drei Gründe:

1. Wenn die öffentlichen Haushalte Ausgaben kürzen, so bricht staatliche Nachfrage weg. Da die öffentliche Hand aus volkswirtschaftlicher Perspektive ein großer und wichtiger Nachfrager ist, wirkt der Einbruch der staatlichen Nachfrage gerade in Krisenzeiten wachstumshemmend.
2. Wird die staatliche Umverteilung von wohlhabenderen zu ärmeren Menschen eingeschränkt, so ergibt sich ein zusätzlicher Rückgang der Nachfrage, der das Wachstum

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen

gefährdet – denn die Nachfrage durch Wohlhabende ist aufgrund einer höheren Sparquote relativ geringer als die Nachfrage durch ärmere Menschen.

3. Wenn die öffentlichen Haushalte nicht mehr adäquat in Infrastruktur investieren, droht ein Verfall von Straßen, Schienen und Leitungsnetzen etc. Auf diese aber sind Unternehmen angewiesen, die investieren und Arbeitsplätze erhalten oder schaffen wollen. Langfristig schwächt dies die wirtschaftliche Dynamik.

Die neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse zeigen, dass Austeritätspolitik das Wachstum langfristig schwächt. Um solche Negativwirkungen zu vermeiden, ist es von großer Bedeutung, die finanzpolitischen Spielräume nicht zusätzlich einzuschränken. Die Schuldenbremse ist deshalb kein geeignetes Instrumentarium, um den wirtschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Dieser Ansicht ist auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR): „Als obere Grenze für eine dauerhaft zulässige Neuverschuldung bieten sich aus ökonomischer Sicht am ehesten die öffentlichen Investitionsausgaben an. Die „Goldene Regel der Finanzpolitik“ postuliert dementsprechend, dass öffentliche Investitionen über Kreditaufnahme finanziert werden sollten. Eine solche investitionsorientierte Verschuldung gewährleistet im Prinzip, dass es zu einer gleichmäßigen Verteilung von Belastungen und Entlastungen über die verschiedenen Generationen hinweg kommt“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), Expertise: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, TZ 70, S. 50). Obwohl hier angebotsorientierte Ökonomen dominieren, hat sich der Sachverständigenrat klar zur klassischen „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ bekannt, die mit der jetzt im Grundgesetz verankerten investitionsfeindlichen Schuldenbremse nicht vereinbar ist.

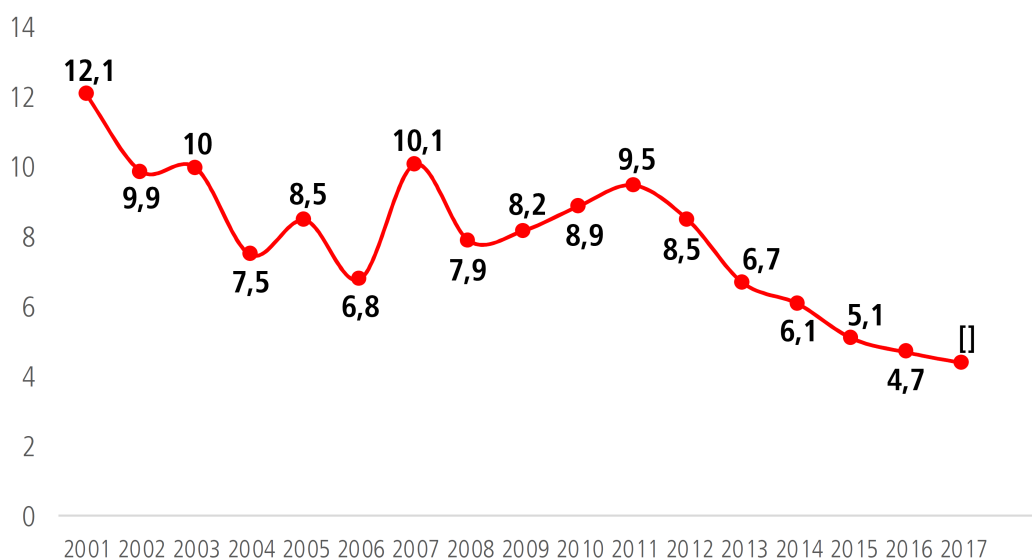
Tatsächlich hat sich die restriktive Finanzpolitik der letzten 15 Jahre bereits sehr negativ in Niedersachsen ausgewirkt. Das Land ist mit seiner Investitionsquote von mageren 4,4 Prozent der Landesausgaben bundesweites Schlusslicht ist (siehe Grafik). In vielen Bereichen verfällt inzwischen das reale Sachvermögen des Landes. Dies beeinträchtigt mittelfristig die Wirtschaftskraft, Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit des Landes massiv. Hier zeigt sich auch ein weiterer grundlegender Konstruktionsfehler von Schul-

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen

denbremsen: Den Verbindlichkeiten wird nicht das öffentliche Vermögen gegenübergestellt. So entsteht die absurde Situation, dass eine Verringerung der Schulden, die mit noch höheren Abschreibungen des realen Vermögens einhergeht, positiv erscheint, obwohl sich insgesamt das Gesamtvermögen verringert hat. Dies zeigt: Die Schuldenbremse ist unverantwortlich gegenüber den nachfolgenden Generationen.

Entwicklung der Investitionsquote des Landes Niedersachsen (Anteil der Investitionen an den Landesausgaben)

– Angaben in Prozent –



Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018; eigene Darstellung

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen

Die Folge dieser Politik ist der inzwischen bestehende massive Investitionsstau im Land Niedersachsen. Folgende Beispiele illustrieren dies:

- Bei den Landesbauten und -straßen beträgt der Investitionsstau gigantische 5 Mrd. Euro.
- Für Ausstattung und Infrastruktur der Krankenhäuser sind Mittel in Höhe von 1,6 Mrd. Euro nötig.
- Der Sanierungsbedarf der niedersächsischen Hochschulen wird auf bis zu 3,5 Mrd. Euro geschätzt.
- Allein die Versorgung aller Haushalte mit Gigabit-Anschlüssen wird 10,4 Mrd. Euro kosten. Die vorgesehenen Mittel im Masterplan Digitalisierung reichen bei weitem nicht.
- Weil zu wenige Neubauten entstehen, ist bezahlbarer Wohnraum für alle Einkommenschichten absolute Mangelware. Die Zahl der Sozialwohnungen sinkt ständig. Das vorgesehene Landesprogramm reicht nicht einmal aus, um den Status quo zu halten.

Diese Zahlen zeigen eindeutig, dass die Fokussierung der Landespolitik auf die Verringerung der Kreditaufnahme in den letzten Jahren zu massiven Versäumnissen geführt hat. Vorrangiges Ziel muss es sein, dem Land einen bestmöglichen finanziellen und rechtlichen Handlungsspielraum zu sichern – und zwar dauerhaft. Ansonsten sind die Lebensbedingungen der Menschen und die Zukunftsfähigkeit des Industrie- und Dienstleistungsstandortes akut gefährdet.

Zur vorgesehenen Verfassungsänderung

Aus den bereits angeführten Gründen vertritt der DGB die Position, dass die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung das falsche ökonomische und politische Signal ist. Eine solche Verfassungsänderung lehnen wir deshalb entschieden ab. Der geplante Artikel 71 der Landesverfassung enthält in weiten Teilen die Regelungen aus Artikel 109 Grundgesetz. Eine landesgesetzliche Regelung ist unter anderem notwendig, um Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen („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“). Andernfalls müsste der Haushalt unabhängig von der Konjunkturlage oder etwaiger Notfälle immer ausgeglichen sei. Die Umsetzung der Schuldenbremse ist aber auch ohne Aufnahme in die Landesverfassung möglich. Es genügt völlig, die Schuldenbremse durch ein einfaches Gesetz und/oder eine Änderung der Landeshaushaltsordnung in Landesrecht umzusetzen.

Es ist durchaus bemerkenswert, dass sowohl das „Investitionspaket“ von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker als auch die Vorschläge der so genannten Fratzscher-Kommission faktisch darauf hinauslaufen, Investitionen durch eine faktische Umgehung der Schuldenbremse (bzw. des „Fiskalpakts“ als deren europäische Variante) zu befördern. Diese Konzepte sind im Detail aus verschiedenen Gründen durchaus kritisch zu sehen – dessen ungeachtet sind sie als unausgesprochene Bekenntnisse zu werten, dass die Schuldenbremse (bzw. der „Fiskalpakt“) eine Wachstums- und Investitionsbremse für die deutsche und europäische Wirtschaft darstellt. Niedersachsen ist gut beraten, hier klüger zu agieren und – erstens – sich von Beginn an eine größtmögliche Handlungsfähigkeit trotz Schuldenbremse zu bewahren sowie – zweitens – bundespolitisch auf deren Revision unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Vernunft hinzuwirken.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Artikel 71 Absatz 4 Landesverfassung bzw. § 18c Landeshaushaltsordnung

Hier ist vorgesehen, dass nur mit Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Landtages eine außergewöhnliche Notlage, welche eine außerordentliche Kreditaufnahme erlaubt, festgestellt werden kann. Diese Regelung geht über die vergleichbaren Regelungen des Bundes und anderer Länder weit hinaus und ist aus vielen Gründen kontraproduktiv. Zum einen ist in einer Notlage in der Regel schnelles Handeln erforderlich, um die negativen Folgen einer Krise wie die der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 einzugrenzen. Zum anderen ist das Timing der Anti-Krisen-Maßnahmen für deren Erfolg und Wirksamkeit aber auch deren Kosten besonders wichtig. Je früher. Die zwei Drittel Mehrheit dürfte aber regelmäßig nur durch Zustimmung von Teilen der Opposition erreichbar sein. Diese ist oftmals nur mit erheblichem Zeitverzug zu gewinnen. Berücksichtigt man die inzwischen Fragmentierung der Parteienlandschaft in den Parlamenten, so wird die Organisation von zwei Drittel der Stimmen entweder nicht zu erreichen oder mit erheblichen Zeitaufwand verbunden sein. Im Extremfall ist es sogar denkbar, dass die Opposition ihre Zustimmung nur deshalb verweigert, um der Regierung zu schaden und die eigenen Wahlchancen zu erhöhen. Somit könnte das hier vorgesehene Zustimmungserfordernis in einer Notlage fatale Auswirkungen haben.

Wir schlagen deshalb vor, stattdessen auf die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen abzustellen.

§ 18a Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit Artikel 71 Absatz 2 Landesverfassung

Eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen (Erwerb von Beteiligungen, Privatisierungserlöse) ist sinnvoll, weil diese Transaktionen für die langfristige Haushaltslage neutral sind. Die Vorgehensweise beim Bund ist entsprechend und auch innerhalb der VGR werden die finanziellen Transaktionen herausgerechnet. Ebenso wird in anderen

Bundesländern verfahren. Zu der hier vorgesehenen Regelung passen allerdings nicht folgende Ausführungen in der Begründung auf Seite 7:

„Dagegen gilt die Regelung nicht für Kredite, welche Dritte mit eigener Rechtspersönlichkeit aufnehmen. Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte entfaltet Artikel 71 NV nur insoweit Wirkung, als er verbietet, das Neuverschuldungsverbot durch eine vom Regelfall der Finanzierung innerhalb des Kernhaushalts abweichende formale Gestaltung zu umgehen. Wenn die Umgehung im Einzelfall feststellbar ist, ist die Kreditaufnahme

wie eine Kreditaufnahme des Kernhaushalts zu bewerten und bei Überschreitung der Schuldengrenze verboten. Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.“

Diese Auslegung der Verschuldung von Dritten ist sehr restriktiv, findet sich im Gesetzestext nicht und ist auch nicht sachgemäß. Zudem ist unklar, nach welchen Kriterien und von wem „die Umgehung im Einzelfall“ festgestellt wird. Unter diesen Umständen könnten diese Ausführungen Anlass für spätere Missverständnisse sein und Handlungsmöglichkeiten einschränken. **Daher schlagen wir vor, die Ausführungen ab „Für die Aufnahme von Schulden durch Dritte...“ bis einschließlich „in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.“ zu streichen.**

§ 18b Landeshaushaltsordnung

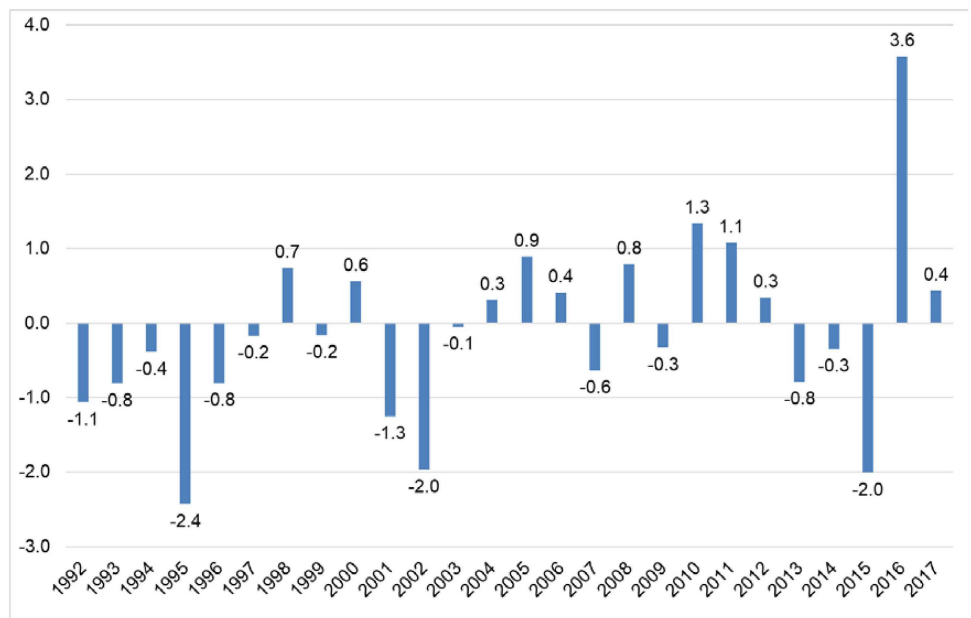
Gemäß dem Gesetzentwurf ist für Niedersachsen bei der Konjunkturbereinigung eine Orientierung am Verfahren des Bundes kombiniert mit einer Steuerabweichungskomponente vorgesehen. Hierdurch wird unterstellt, dass die niedersächsische Konjunktur

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen

sich im Gleichlauf mit der gesamtdeutschen Konjunktur befindet. Ein Vergleich der niedersächsischen BIP-Wachstumsraten mit den BIP-Wachstumsraten zeigt aber deut-

liche Abweichungen, wobei die Abweichungen wiederholt über mehrere Jahre in die gleiche Richtung abweichen und kumuliert eine nennenswerte Größenordnung erreichen. Somit kann auch die Produktionslücke für Niedersachsen nicht direkt aus der gesamtdeutschen abgeleitet werden (siehe Abbildung nächste Seite).

Differenz zwischen niedersächsischer und gesamtdeutscher BIP Wachstumsrate



Quelle: VGR der Länder, Berechnungen des IMK.

Somit können – anders als in der Gesetzesbegründung angenommen – sehr wohl konjunkturbedingte Mehrausgaben auf Landesebene temporär erforderlich sein. Auf der

Einnahmenseite findet durch die föderalen Finanzbeziehungen zum Teil ein Ausgleich von konjunkturbedingten Steuereinnahmen statt. Allerdings gleichen die Zuweisungen Unterschiede in der Finanzkraft nicht vollständig aus. Wie sich die reformierten födera-

len Finanzbeziehungen hier auswirken, sollte man daher vor einer Entscheidung zugunsten eines Verfahrens prüfen. Bei der Konjunkturbereinigung müssen zudem die Rückwirkungen der Landesfinanzen auf die Kommunen berücksichtigt werden. Hier wäre es angebracht, dem Land die anteilige Konjunkturkomponente der Gemeinden zuzuschlagen. In dem Umfang könnte das Land dann zusätzlich Kredite aufnehmen, die zu günstigen Konditionen an die Kommunen weitergereicht werden und bei guter Konjunktur wieder getilgt werden (siehe hierzu: Eicker-Wolf, K. , Truger, A. (2015): Kommunalfinanzbericht 2015: Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die zukünftige Verschuldungsmöglichkeit des Landes sich nur nach dem Verfahren der Konjunkturbereinigung und der Bereinigung um finanzielle Transaktionen bestimmt. Angesichts der konjunkturellen Unterschiede sollte hier nicht vorschnell eine Festlegung auf das Verfahren des Bundes erfolgen, sondern ein Niedersachsen angepasstes Verfahren entwickelt werden. Der Gesetzentwurf enthält außerdem eine „Konjunkturbereinigungsrücklage“, der konjunkturell bedingte Überschüsse zugeführt werden sollen. Bei konjunkturbedingten Mindereinnahmen sollen Entnahmen aus dieser Rücklage den Haushalt ausgleichen. Es ist nicht ersichtlich, warum Überschüsse grundsätzlich der Rücklage zugeführt werden sollen, statt beispielsweise zur Tilgung verwendet zu werden. Hier kommt es auf die Zinsdifferenz zwischen Anleihezinsen und der Verzinsung einer Rücklage an. Entscheidungsleitend sollte sein, dass das Land seine Zinsausgaben minimiert. Die hier vorgesehene Konjunkturrücklage ist daher nicht sinnvoll, anders als eine Stabilisierungsrücklage (vgl. Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz), um eine Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs zu gewährleisten. Der Nutzen einer ausschließlich für Tilgungszwecke verwendbaren Rücklage ist nicht ersichtlich.

§ 18d Landeshaushaltsordnung

Hier wird die Einrichtung eines Kontrollkontos normiert. Dieses kann sinnvoll sein, um einen Überblick über Zielverfehlungen bei der Schuldenbremse zu behalten. Allerdings sollten von Korrekturen beim Kontrollkonto keine zusätzlichen restriktiven Wirkungen ausgehen. Dafür sollte es bei der Höhe des Saldos eine gewisse Flexibilität geben und der Abbau eines negativen Saldos sollte konjunkturgerecht erfolgen. Der vorliegende Vorschlag erfüllt diese Anforderungen aber nicht. Es wird hier ein schneller Abbau in zwei großen Schritten vorgegeben, auch wenn dies negative Auswirkungen auf die Konjunktur hat. Es wäre besser, wenn Niedersachsen sich hier die Regelungen im Bund bzw. in Rheinland-Pfalz zum Vorbild nimmt. Beim Bund liegt die Grenze bei 1,5% des BIP (also 2019 rund 53 Mrd. Euro oder 16 % der Steuereinnahmen), in Rheinland-Pfalz liegt die Grenze bei 15 % der Steuereinnahmen. **Wir schlagen daher folgende Regelung analog Rheinland-Pfalz vor: „Der negative Saldo des Kontrollkontos soll im Betrag einen Wert von 15 v. H. der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage nicht überschreiten. Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos den Wert in Satz 1, ist der Saldo des Kontrollkontos konjunkturgerecht um den überschießenden Betrag zurückzuführen.“**

Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen