

Stellungnahme des DGB-Bezirks

Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

zum Änderungsvorschlag zum Entwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung (Drucksache 16/3748)

Stellungnahme des DGB-Bezirks Niedersachsen – Bremen - Sachsen-Anhalt

zum Änderungsvorschlag zum Entwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung (Drucksache 16/3748)

Der Deutsche Gewerkschaftsbund, Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt, hat in den vergangenen 12 Monaten wiederholt durch verschiedene Veröffentlichungen deutlich gemacht, dass er die so genannte „Schuldenbremse“ für das falsche Instrument hält, um auf den drastischen Anstieg der Schuldenstandsquote Deutschlands bzw. Niedersachsens zu reagieren. Dabei spricht er sich keineswegs gegen einen sparsamen und effizienten Umgang mit Steuermitteln oder gegen die Notwendigkeit aus, die Schuldenstandsquote zu stabilisieren bzw. zu reduzieren. Die genannten Ziele werden sich allerdings mit der „Schuldenbremse“ nicht erreichen lassen, wie wir unten näher begründen werden.

Diese Positionierung auf Landesebene steht in Kontinuität zur kritischen Haltung, die der DGB schon auf Bundesebene im Zuge der Verankerung der „Schuldenbremse“ im Grundgesetz eingenommen hatte. Gleichwohl wurde diese Grundgesetzänderung – gegen nachdrückliche Einwendungen des DGB – beschlossen, so dass sich die Frage des "Ob" für Niedersachsen (wie für alle Bundesländer) heute nicht mehr stellt. Die „Schuldenbremse“ gilt schließlich unmittelbar auch für die Länder. Deren Entscheidungsspielraum beschränkt sich lediglich auf die Frage, ob sie die im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelungen auch für sich beanspruchen wollen. Wenn sie sich dafür entscheiden, in Ausnahmefällen vom Neuverschuldungsverbot abzuweichen, so müssen sie dieses im eigenen Recht entsprechend regeln.

Aus Sicht des DGB ist es mehr als sinnvoll, diesem Erfordernis nachzukommen. Wenngleich wir die „Schuldenbremse“ grundsätzlich für falsch halten, halten wir ein absolutes Neuverschuldungsverbot doch für die schlechtere Variante, verglichen mit einem Neuverschuldungsverbot, das mit Ausnahmeregelungen versehen wird. Allerdings

- ist aus unserer Sicht die Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit der „Schuldenbremse“ nicht von der Frage zu trennen, in welcher Weise die „Schuldenbremse“ im eigenen Recht verankert werden sollte, hier wäre eine einfachgesetzliche Regelung vorzuziehen, und
- besteht die Notwendigkeit einer Verankerung der „Schuldenbremse“ in Landesrecht keineswegs schon heute, vielmehr wäre noch bis zum Jahr 2019 Zeit, da die „Schuldenbremse“ erst ab 2020 für die Länder gilt; ein Abwarten hätte den Vorteil, die Er-

fahrungen anderer Länder beobachten und mögliche Änderungen an der „Schuldenbremse“ im Grundgesetz abwarten zu können, und

- sollten vor Verankerung der „Schuldenbremse“ in Landesrecht die finanzielle Situation des Landes sowie die absehbaren bzw. wahrscheinlichen Folgen der „Schuldenbremse“ auf die Leistungsfähigkeit des Landes seitens der Landesregierung offengelegt und ein Konzept zur Umsetzung der „Schuldenbremse“ erarbeitet werden; dies ist bislang unterblieben, wäre aber nicht zuletzt angesichts der in der Landesverfassung vorgegebenen Staatsziele mehr als notwendig.

Die folgenden Ausführungen beginnen vor diesem Hintergrund mit grundsätzlichen Anmerkungen zur (mangelnden) Sinnhaftigkeit der so genannten „Schuldenbremse“. Im zweiten Teil ziehen wir, daran inhaltlich anknüpfend, Schlussfolgerungen für die Art und Weise, in der die „Schuldenbremse“ in niedersächsischem Recht verankert werden sollte. Im dritten Teil schließlich beurteilen wir den Vorschlag der Landtagsfraktionen von CDU und FDP für eine Änderung der niedersächsischen Landesverfassung.

1. Die „Schuldenbremse“ als falsches politisches Instrument

Als „Schuldenbremse“ wird eine seit 2009 im Grundgesetz verankerte Regelung bezeichnet, die die nicht konjunkturbedingte Neuverschuldung des Bundes ab 2016 auf 0,35 Prozent und die der Länder ab 2020 sogar auf 0 Prozent begrenzt. Hiervon darf nur in sehr restriktiven Ausnahmefällen abgewichen werden – nämlich bei außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen. Mit diesem politischen Instrument möchte man die Schuldenstandsquote Deutschlands drastisch reduzieren.

Der Ausgestaltung und Umsetzung der „Schuldenbremse“ liegen mehrere Annahmen zu Grunde:

- Die Annahme, dass Deutschland bzw. Niedersachsen zu hohe Ausgaben hat oder hatte.
- Die Annahme, dass sich Schulden reduzieren lassen, indem der Staat Ausgaben kürzt.

- Die Annahme, dass Vermögen und Schulden in einer Volkswirtschaft sich unabhängig voneinander entwickeln oder zumindest entwickeln könnten.
- Die Annahme, dass die vorgesehenen Regelungen ein adäquates Reagieren auf konjunkturelle Schwankungen, auf Notsituationen und Naturkatastrophen erlauben.

Wir halten jede dieser Annahmen für falsch, wie wir im Folgenden zeigen und begründen werden. Unsere Ausführungen beschränken sich dabei auf ein Minimum an Ausführlichkeit; für zusätzliche Informationen und empirische Daten verweisen wir auf unsere Veröffentlichungen der vergangenen Monate, die wir bei Interesse gerne zur Verfügung stellen.

A) Die Annahme, **dass Niedersachsen zu hohe Ausgaben hat oder hatte:**

Von einem starken Anstieg der Ausgaben kann weder in Deutschland insgesamt noch in Niedersachsen die Rede sein. Ganz im Gegenteil verfolgen beide seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten eine sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik. In den Jahren 1998 bis 2008 stiegen die Staatsausgaben hierzulande nominal um durchschnittlich 1,4 Prozent pro Jahr. Real, also inflationsbereinigt, entspricht dies sogar einem Rückgang der jährlichen Ausgaben um durchschnittlich 0,2 Prozent. Außer Japan weist kein anderes Industrieland einen derartigen Rückgang der Staatsausgaben auf. Von „explodierenden“ Staatsausgaben in Deutschland kann vor diesem Hintergrund nicht gesprochen werden. Dies gilt auch für Niedersachsen. In den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise war die Ausgabenpolitik Niedersachsens – auch im internationalen Vergleich – extrem restriktiv. So stiegen die Ausgaben des Landeshaushalts in den Jahren 2000 bis 2008 jährlich im Durchschnitt nominal nur um 1,6 Prozent, was real sogar einem Rückgang von knapp 0,1 Prozent entsprach.

Nun stellt sich allerdings die Frage, weshalb mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2008 die Staatsverschuldung zugenommen hat, obwohl Deutschland und Niedersachsen über Jahre hinweg eine extrem sparsame Ausgabenpolitik betrieben haben. Dies ist im Wesentlichen auf zwei Einflussfaktoren zurückzuführen:

- Zum einen wirkte diese restriktive Ausgabenpolitik negativ auf die Konjunktur, was wiederum die Steuereinnahmen verringerte. Dazu siehe Punkt B.

- Zum anderen verfolgten die rot-grüne, die schwarz-rote und die schwarz-gelbe Bundesregierung eine Politik der Steuersenkungen. Hierdurch sind den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen in großem Umfang Steuereinnahmen verloren gegangen – allen Gebietskörperschaften in Deutschland zusammen in den Jahren 2000 bis 2010 über 330 Milliarden Euro, dem Land Niedersachsen etwa 15 Mrd. Euro. Führt man sich vor Augen, dass Niedersachsen 2009 einen Schuldenstand von 52 Mrd. Euro hatte, so ist rechnerisch zu konstatieren: Mit den entgangenen Einnahmen der Jahre 2000 bis 2010 hätte Niedersachsen 2009 fast 30 Prozent seiner Schulden tilgen können.

Davon zu sprechen, die öffentlichen Haushalte Deutschlands oder Niedersachsens lebten „über ihren Verhältnissen“, ist vor diesem Hintergrund zynisch. Im Gegenteil: Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind unterfinanziert.

Die Unterfinanzierung des niedersächsischen Landeshaushalts hat der DGB im Frühjahr 2011 anhand zweier Beispielrechnungen im Detail aufgeschlüsselt. Er konnte auf Basis der Mittelfristigen Finanzplanung 2010-2014 aufzeigen, dass die durch die „Schuldenbremse“ zu erwartenden Kürzungen sich bis 2017 je nach Haushaltsposten und je nach Konjunkturlage inflationsbereinigt auf ca. 18 bis ca. 42 Prozent belaufen dürften. (Eine Aktualisierung der Berechnungen ist geplant.)

B) Die Annahme, **dass sich Schulden reduzieren lassen, indem der Staat Ausgaben kürzt:**

Die Idee hinter der „Schuldenbremse“ ist, der öffentlichen Hand strikte Grenzen der Neuverschuldung vorzugeben und diese ebenso strikt durchzusetzen. Obgleich die „Schuldenbremse“ offen lässt, wie diese Vorgaben eingehalten werden, ist realistischerweise davon auszugehen, dass dies überwiegend auf der Ausgabenseite geschehen wird: Die Ausgaben von Bund und Ländern, auch Niedersachsens, dürften drastisch gekürzt werden. Selbst wenn einige Parteien zwischenzeitlich begrüßenswerte programmatische Korrekturen der eigenen verheerenden Steuerpolitik vergangener Jahre vornehmen, so wird man kaum erwarten dürfen, dass die „Schuldenbremse“ weit überwiegend über die Einnahmeseite eingehalten werden wird – so wünschenswert dies aus gewerkschaftlicher Sicht auch wäre.

Drastische Kürzungen auf der Ausgabenseite aber wirken sich unmittelbar negativ auf die Konjunktur und damit auf die Einnahmenseite aus (dies gilt angesichts der unsicheren Konjunkturlage und der aktuellen Eurokrise umso mehr). Als Beispiel für die Folgen drastischer Kürzungen sei insbesondere auf die Jahre 2001 bis 2005 verwiesen. Die damalige rot-grüne Bundesregierung versuchte, durch eine sehr restriktive Ausgabenpolitik die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union vorgegebene Defizitgrenze von maximal 3,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einzuhalten. Das Ergebnis war mehr als verheerend: Das jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts erreichte für einen Fünf-Jahres-Zeitraum historisch schlechte Werte. Aufgrund der wegbrechenden Steuereinnahmen konnte die Euro-Defizitgrenze ab 2002 vier Jahre in Folge nicht eingehalten werden. Die Schuldenstandsquote aber stieg auf einen damaligen neuen Höchstwert.

Zu hoffen, man könne schlicht die Ausgaben des Landes kürzen und würde auf diesem Weg die Neuverschuldung auf Null reduzieren, ist vor diesem Hintergrund bestenfalls naiv, schlechtestenfalls verantwortungslos.

C) Die Annahme, **dass Vermögen und Schulden in einer Volkswirtschaft sich unabhängig voneinander entwickeln oder zumindest entwickeln könnten:**

Es gibt allerdings noch einen sehr viel grundlegenden Einwand gegen die Vorstellung, man könne die Schuldenstände ausgabeseitig reduzieren. Eine Marktwirtschaft beruht darauf, dass die Menschen „Überschüsse“ und „Vermögen“ erwirtschaften. In aller Regel sind die Finanzierungssalden des Privatsektors, bestehend aus Privathaushalten und Unternehmen, folglich positiv – wie sich auch am Beispiel Deutschlands zeigen lässt. Die Haushalte konnten 2001 bis 2009 stets deutlich positive (und dank Steuersenkungen auch stark steigende) Finanzierungssalden erwirtschaften. Dies gilt mit Ausnahme des Jahres 2001 sogar für Unternehmen. Diese können zwar – wie eben 2001 – durchaus negative Finanzierungssalden haben, da sie ihre Gewinne an Privathaushalte ausschütten oder für (teilkreditfinanzierte) Investitionen verwenden. Der Privatsektor insgesamt aber verzeichnet regelmäßig positive Finanzierungssaldi. Er muss dies auch tun, denn nur so kann sich privates Kapital und Vermögen akkumulieren, was wiederum Triebfeder jeder Marktwirtschaft ist.

Es ist aber Grundlage der modernen Kreditgeldökonomie, dass jeder Verbindlichkeit eine Forderung von gleichem Wert gegenübersteht. Volkswirtschaften insgesamt können keinen Geld-Reichtum anhäufen, sondern nur Sachvermögen. Es steht jedem „Überschuss“ oder „Vermögen“ deshalb notwendig ein „Defizit“ oder eine „Schuld“ gegenüber. Die Finanzierungssalden von Privatsektor, Staat und Ausland gleichen sich daher stets aus. Ihre Summe ist immer und ausnahmslos Null. Dies kann gar nicht anders sein in einem Wirtschaftssystem, in dem Geld immer und ausnahmslos als Kredit "auf die Welt kommt" – Stichwort Geldschöpfung.

Wenn der Privatsektor nun aber notwendig ein positives Finanzierungssaldo erreichen und Vermögen aufbauen soll, muss es anderswo negative Finanzierungssalden geben. Dies können logischerweise nur der Staat oder das Ausland sein. Das Ausland allerdings scheidet in einer nachhaltigen Weltwirtschaft hierfür aus. Steigen nämlich die Schulden einiger Staaten gegenüber den anderen Staaten immer mehr an, kommt es zu Verwerfungen bis hin zu massiven Finanz- und Wirtschaftskrisen – wie in jüngster Zeit geschehen. Dauerhafte Außenhandelsbilanzüberschüsse und steigende Zahlungsansprüche bei den einen Staaten sind ebenso schädlich wie dauerhafte Defizite und eine steigende Verschuldung bei den anderen. Angesichts von aktuellen Kürzungsprogrammen auch in anderen Ländern ist überdies nicht zu erwarten, dass das Ausland weiterhin und dauerhaft die deutschen Überschüsse durch eigene Verschuldung aufzufangen vermag. Wenn aber der Privatsektor Kapital und Ersparnisse mehren möchte und das Ausland als Schuldner ausscheidet, so verbleibt als möglicher Schuldner lediglich der Staat. Dies unterscheidet ihn fundamental von Privathaushalten und Unternehmen.

Die Konsequenz hieraus ist, dass es nur zwei sinnvolle Wege geben kann, mit einer hohen – und bei zunehmenden Vermögen eben auch steigenden – Staatsverschuldung umzugehen: Entweder man akzeptiert sie als notwendiges Phänomen, das zunehmenden privaten Reichtum "spiegelt" und notwendig spiegeln muss. Dies erscheint angesichts der derzeitigen Schuldenstände wenig sinnvoll. Oder aber man reduziert den privaten Reichtum analog zu einer Reduktion der öffentlichen Schulden. Dies würde eine drastische Erhöhung von Steuern etwa auf hohe Einkommen und Vermögen, auf Erbschaften sowie Unternehmensgewinne erfordern. Die „Schuldenbremse“ aber gewährleistet beides nicht, sie ist vor diesem Hintergrund ein ungeeignetes Instrument.

D) Die Annahme, **dass die vorgesehene Regelungen ein adäquates Reagieren auf konjunkturelle Schwankungen, auf Notsituationen und Naturkatastrophen erlaube:**

Die Ausnahmeregelungen zur „Schuldenbremse“ gehen im Grundsatz in die richtige Richtung, weil mit ihnen in der Tat angestrebt wird, die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern zu erhalten. Es ist deshalb im Grundsatz auch richtig, sie in Landesrecht zu überführen – denn nur dann gelten sie auch für Niedersachsen. Sie genügen allerdings nicht einmal ansatzweise, um erstens die Handlungsfähigkeit des Staates unter allen denkbaren Umständen zu gewährleisten und zweitens die konjunkturelle sowie wirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden.

Die Ausnahmeregelung, die bei Naturkatastrophen und Notsituationen die Aufnahme neuer Schulden erlaubt, ist an einen entsprechenden Beschluss des Bundestags gekoppelt. Es ist im Gesetzentwurf von CDU und FDP vorgesehen, dass auch in Niedersachsen der Landtag darüber entscheidet, ob eine Naturkatastrophe oder eine Notsituation eingetreten ist – sogar mit einer Mehrheit von zwei Dritteln. Damit besteht das Risiko, dass aus ideologischen Gründen (der grundsätzlichen Ablehnung einer Neuverschuldung mit Hinweis auf das übergeordnete Ziel eines ausgeglichenen Haushalts) nicht adäquat auf Krisensituationen reagiert wird. Hier wäre zu wünschen, dass die Hürden für entsprechende Beschlüsse so niedrig wie möglich gesetzt werden.

Hinzu kommt die problematische Verpflichtung, zum Abbau der Neuverschuldung von Beginn an Tilgungspläne vorzulegen und zu verfolgen: Es liegt in der Natur von Katastrophen und Wirtschaftskrisen, dass ihre Entwicklung nicht vorhersehbar ist. Hierin gründet ein zweites, wesentliches Risiko – nämlich jenes, dass zu starre Tilgungspläne ein zu rasches, konjunkturschädliches und damit letztlich kontraproduktives Abbauen der Neuverschuldung erzwingen.

Noch sehr viel gravierender aber sind Probleme, die mit der Notwendigkeit einhergehen, die Konjunkturabhängigkeit von Einnahmeausfällen und Ausgabesteigerungen der öffentlichen Haushalte zu bestimmen. Die „Schuldenbremse“ sieht vor, dass sich die öffentlichen Haushalte in konjunkturell schlechten Zeiten verschulden dürfen, sofern diese neuen Schulden in konjunkturell besseren Zeiten wieder abgebaut werden. Eine solche Regelung erfordert es, zwischen konjunkturunabhängigen und konjunkturabhängigen Bestandteilen eines Haushaltsdefizits zu unterscheiden.

Die grundsätzliche Problematik liegt allerdings darin, dass es schlicht unmöglich ist, zwischen einer strukturellen und einer konjunkturellen Verschuldung zu unterscheiden. Derzeit sind mehrere volkswirtschaftliche Berechnungsverfahren in der Diskussion, 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 konjunkturellen Schwankungen sind.

Offensichtlich wird bei solchen Berechnungen stets und ausnahmslos ein Teil des konjunkturellen Defizits in ein strukturelles Defizit umgedeutet. Es lässt sich nachweisen, dass dieser Effekt umso größer ist, je länger eine konjunkturelle Phase dauert. Damit wirkt die „Schuldenbremse“ entgegen ihrer eigentlichen Intention prozyklisch: Im Abschwung sind die öffentlichen Haushalte zu früh gezwungen, Ausgaben zu kürzen und Defizite zu reduzieren. Dies würgt die Konjunktur zusätzlich ab. Im Konjunkturaufschwung hingegen können sich die Haushalte noch verschulden, obwohl eigentlich eine frühere Reduktion des Defizits angemessen wäre.

Vor diesem Hintergrund sollte bei der Umsetzung der „Schuldenbremse“ in Niedersachsen darauf geachtet werden, ein Konjunkturbereinigungsverfahren zu wählen, das möglichst große Handlungsspielräume belässt.

2. Die Umsetzung der „Schuldenbremse“ in Niedersachsen

Wie erwähnt, hat der Bund für sich Ausnahmeregelungen vorgesehen, die in bestimmten Fällen die Aufnahme neuer Schulden erlauben. Die Länder können solche Ausnahmen nur für sich in Anspruch nehmen, wenn sie entsprechende Regelungen im eigenen Recht verankern. Wenngleich diese denkbaren Ausnahmen keineswegs ausreichend sind, so sind sie – verglichen mit einem absoluten Neuverschuldungsverbot – doch wünschenswert. Solange die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz verankert ist, sollte das Land Niedersachsen sie deshalb – selbstverständlich mitsamt möglichst weit reichender Ausnahmeregelungen – auch in Landesrecht umsetzen.

Da die so genannte „Schuldenbremse“ allerdings nicht nur ein ungeeignetes, sondern darüber hinaus ein schädliches Instrument zum Umgang mit der gestiegenen Schuldenstandsquote des Landes Niedersachsen darstellt, sollte ihre Verankerung in Landesrecht so spät und so niedrigschwellig wie möglich erfolgen:

- Die „Schuldenbremse“ schreibt dem Land Niedersachsen **erst ab 2020** vor, keine neuen Schulden mehr zu machen. Die Ausnahmen braucht es deshalb gleichfalls erst ab 2020. Eine entsprechende Gesetzesinitiative kann daher durchaus im Jahr 2019 gestartet werden – und auch nur, sofern die grundgesetzlichen Regelungen bis dahin noch bestehen sollten. Das häufig vorgebrachte Argument, die Haushaltspolitik des Landes müsse sich schon von heute an auf einen „Sparkurs“ (Kürzungskurs) begeben, um 2020 die Nullverschuldung tatsächlich zu erreichen, ist zwar richtig. Allerdings ist keine Landesregierung daran gehindert, ihre Politik entsprechend zu gestalten, zumal die „Schuldenbremse“ ja im Grundgesetz schon verankert ist. Eine „Schuldenbremse“ im niedersächsischen Recht braucht es dafür zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht.
- Auch wenn Teile von Medien und Politik in den vergangenen Monaten irreführend das Gegenteil behauptet haben: Es genügt völlig, die „Schuldenbremse“ durch ein **einfaches Gesetz oder eine Änderung der Landeshaushaltsordnung** in Landesrecht umzusetzen. Gerade weil es sich bei ihr um ein nicht nur ungeeignetes, sondern darüber hinaus sogar potentiell gefährliches Instrument handelt, sollte sie so gering wie möglich rechtlich abgesichert werden. Eine Verankerung in der Landesverfassung würde eine Zwei-Drittel-Mehrheit erfordern, um die „Schuldenbremse“ wieder zu Gunsten einer sinnvolleren, investitionsorientierten Verschuldungsgrenze abzuschaffen. Vor diesem Hintergrund ist eine einfachgesetzliche Umsetzung oder eine Änderung der Landeshaushaltsordnung vorzuziehen. Da Bundesrecht Landesrecht bricht, käme eine solche einfachgesetzliche Regelung mit der heutigen Verschuldungsregel aus Art. 71 der Landesverfassung (aktuell) nicht in Konflikt.

Eine Verankerung der „Schuldenbremse“ in Landesrecht sollte dabei weder im einfachgesetzlichen Falle noch im Falle einer Verfassungsänderung isoliert geschehen. Welchen Weg der Gesetzgeber in Niedersachsen letztlich auch einschlägt – folgende begleitende Maßnahmen sind angesichts der heutigen Finanzlage und angesichts der Tragweite der „Schuldenbremse“ zwingend notwendig:

- Die Erarbeitung eines **finanzpolitischen Konzeptes** zur Umsetzung der „Schuldenbremse“, basierend auf einer schonungslosen Offenlegung der finanziellen Situation des Landes und der absehbaren Kürzungszwänge. Erklärtes Ziel muss es dabei

sein, die Erfüllung der von der Landesverfassung vorgegebenen Staatsziele ebenso zu garantieren wie die kommunale Selbstverwaltung. Der DGB ist bereit, die Landesregierung bei der Erarbeitung eines solchen Konzeptes zu unterstützen.

- Unabdingbarer Bestandteil eines solchen Konzeptes ist eine Politik auf Bundesebene, die auf eine **Erhöhung der Steuereinnahmen** drängt. Hierbei ist insbesondere zu denken an Steuern auf hohe Einkommen, Vermögen, Erbschaften und Unternehmensgewinne; die in diesen Bereichen vorgenommenen Steuersenkungen der vergangenen Jahre haben sich als schädlich erwiesen. Sozial und konjunkturell unverantwortlich wäre hingegen eine stärkere Besteuerung des Konsums. – Niedersachsen ist, wie oben gezeigt, strukturell unterfinanziert. Eine ausgabenseitige Konsolidierung des Landeshaushalts wäre nicht nur sozial und wirtschaftlich äußerst schädlich, sondern würde darüber hinaus die Erfüllung der in der Landesverfassung festgeschriebenen Staatsziele gefährden. Die Konsolidierung des Landeshaushalts kann nur vorwiegend über die Einnahmeseite geschehen.
- Die zeitgleiche Verabschiedung eines begleitenden Gesetzes, in dem die **Modi der Umsetzung** der „Schuldenbremse“ geklärt werden. Dies betrifft insbesondere das zu Grunde gelegte Konjunkturbereinigungsverfahren. Da keines der bekannten Verfahren die so genannte „strukturelle Verschuldung“, sofern es sie überhaupt gibt, verlässlich berechnen kann, ist hier darauf zu drängen, dass dem Land möglichst große Handlungsspielräume verbleiben. Da diesem Begleitgesetz entscheidende Bedeutung für die Finanzpolitik der kommenden Jahre zukommt, empfehlen wir, eine Verankerung der „Schuldenbremse“ in Landesrecht nicht ohne die gleichzeitige Verabschiedung eines solchen Begleitgesetzes vorzunehmen.

3. Die geplante Änderung der Landesverfassung

Wie oben ausführlich begründet, lehnt der DGB eine Änderung der Landesverfassung ab. Sollten die Mitglieder des Landtags dennoch eine Verfassungsänderung anstreben, so regen wir folgende Änderungen am vorliegenden Gesetzentwurf an:

- **Art. 71 Abs. 2 Satz 1 (neu):** Die hier vorgesehene Konjunkturkomponente ist sinnvoll. Allerdings kann, wie oben beschrieben, keines der bekannten Konjunkturberei-

nigungsverfahren den „strukturellen“ und den „konjunkturellen“ Anteil an der jeweiligen Neuverschuldung verlässlich bestimmen. Um hier negative Auswirkungen zu verhindern, sollte zumindest in einem Begleitgesetz festgelegt werden, dass bei der Wahl und Ausgestaltung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens darauf zu achten ist, dem Land einen möglichst großen Handlungsspielraum zu belassen.

- **Art. 71 Abs. 3 Satz 1 (neu):** Hier werden „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“, „die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, als Ausnahmesituationen definiert, in denen das Land sich auch über die von Art. 71 Abs. 1 (neu) vorgegebene Grenze hinaus neu verschulden darf. Beide Formulierungen dienen erkennbar dem Zweck, auf Einnahmeausfälle und Ausgabesteigerungen reagieren zu können, die dem Land nicht zuzurechnen sind. Das Land Rheinland-Pfalz hat in seiner Landesverfassung eine weitere Ausnahmeregelung vorgesehen, um auf jene Einnahmeausfälle oder Ausgabensteigerungen reagieren zu können, die auf möglichen Änderungen der Rechtslage basieren und die gleichfalls dem Land nicht zuzuordnen sind (dort: Art. 117 Abs. 1). Gerade angesichts der schon heute drastischen Unterfinanzierung des Landeshaushalts empfehlen wir, diesen Ausnahmetatbestand auch in den vorliegenden Gesetzentwurf aufzunehmen, um im Falle von Steuersenkungen des Bundes den Handlungsspielraum des Landeshaushalts zumindest zeitlich befristet zu wahren.
- **Art. 71 Abs. 3 Satz 1 (neu):** Die Hürde von „zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages“ erscheint uns zu hoch. Gerade in Krisensituationen, auf die dieser Absatz Bezug nimmt, ist ein schnelles und effektives Reagieren der Landesregierung notwendig. Eine einfache Mehrheit des Landtags genügt. Die Gefahr einer „exzessive[n] Inanspruchnahme dieser Ausnahmenvorschrift“, von der in der Gesetzesbegründung die Rede ist, sehen wir angesichts der hohen Hürde, die durch die Formulierung „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“ gesetzt wird, nicht.
- **Art. 71 Abs. 3 Satz 2 (neu):** Ein Tilgungsplan, „der die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums regelt“, sollte die Handlungsfähigkeit des Landes nicht gefährden. Diese Gefahr besteht aber gerade in

den Notsituationen, die in diesem Absatz geregelt werden. Eine entsprechende Klarstellung wäre wünschenswert.

- **Art. 71a Abs. 1 Satz 1 (neu):** Den hier vorgesehenen Pfad zur Rückführung der Neuverschuldung halten wir für zu strikt. Es besteht kein Grund, einen ausgeglichenen Haushalt schon früher zu erreichen, als das Grundgesetz es vorschreibt. Umgekehrt aber droht eine solche Vorschrift die negativen Auswirkungen der Schuldenbremse zu verstärken. Wir regen daher an, diesen Absatz ersatzlos zu streichen. Es bleibt jeder Landesregierung unbenommen, im Falle einer guten Konjunkturlage und einer guten Einnahmesituation schon vor 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.