



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

Defizitabbau im Landeshaushalt durch Verfassungsziele

Vorschlag an die Mitglieder des Hessischen Landtags

23. April 2010

Emil-von-Behring-Straße 4 - 60439 Frankfurt am Main
Tel.: 069 95808-0 - www.vhu.de

1 Zusammenfassung

Staatsverschuldung, Haushaltsdefizite und steigende Zinslasten in Deutschland und in Hessen verringern die Gestaltungskraft von Bund, Ländern und Kommunen. Sie benachteiligen kommende Generationen, schwächen die Wirtschaftskraft unseres Landes und erschweren den sozialen Ausgleich. Die Verschuldungsspirale zu stoppen und umzukehren, ist zur Wahrung des Gemeinwohls geboten.

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU) unterbreitet den Abgeordneten des Hessischen Landtags einen Vorschlag: In der Hessischen Verfassung soll eine verbindliche Zielvorgabe zum Abbau des strukturellen Defizits des Landeshaushalts verankert werden:

- Das inhaltliche Ziel lautet: Hessen kommt ohne strukturelle Defizite im Landeshaushalt aus und hält die grundgesetzliche Schuldengrenze ein.
- Dazu wird - ähnlich der Regelung für den Bundeshaushalt - ein verbindlicher Zeitplan zum Abbau des strukturellen Defizits festgelegt.
- Der Zeitplan enthält in Euro festgelegte Obergrenzen für das pro Jahr zulässige strukturelle Defizit, die im laufenden Jahrzehnt linear auf null verringert werden.
- Zeitplan und Obergrenzen sollen in der Verfassung verankert werden.
- Für die Verfassungsergänzung ist eine Volksabstimmung erforderlich, die spätestens im kommenden Jahr durchgeführt werden sollte.
- In einem Landesgesetz soll die Berechnungsmethode zur Feststellung weiterhin zulässiger konjunktureller Defizite festgelegt werden.

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes ist richtig, aber hinsichtlich der Länder noch unzureichend. Ein Zwang durch die Hessische Verfassung würde es der hessischen Landespolitik erleichtern, die immense Konsolidierungsaufgabe erfolgreich zu meistern und das strukturelle Defizit auf Null zu reduzieren. Die Bürger könnten über eine Verfassungsergänzung den Abgeordneten einen verbindlichen und gangbaren Weg des Abbaus des strukturellen Defizits ebnen.

2 Begründungen für die Verringerung von Defiziten und Schulden

Hohe Staatsverschuldung verhindert Generationengerechtigkeit

An erster Stelle stehen Überlegungen zur intergenerativen Lastenverteilung. Es geht um Generationengerechtigkeit und finanzielle Nachhaltigkeit. In der Umweltpolitik ist das Nachhaltigkeitsziel mittlerweile unbestritten und der Erhalt von Natur- und Umweltgütern besitzt eine hohe Priorität. Nachhaltigkeit beinhaltet aber auch die Nachhaltigkeit der Finanzen des öffentlichen Sektors. Steigende explizite wie implizite Schulden bei gleichzeitig sinkenden öffentlichen Vermögenswerten burden kommenden Generationen übermäßige Lasten auf. Hinzu kommt die demographische Entwicklung: Die Zukunftslasten müssen von immer weniger Erwerbstätigen und Steuerzahlern geschultert und im weltweiten Wettbewerb erwirtschaftet werden.

Hohe Staatsverschuldung senkt den Wohlstand

Eine hohe Staatsverschuldung bremst das Wachstum und senkt den künftigen Wohlstand. Denn die Kredite verwendet der Staat in der Regel nicht vollständig für Investitionen, die für die Zukunft Gegenwerte schaffen. Die wachsenden Zinslasten reduzieren die staatlichen Ausgabenmöglichkeiten. Darunter leiden alle Bevölkerungsgruppen:

- Kann der Staat weniger wirtschaftsnahe Infrastruktur bereitstellen, z.B. für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Wissenstransfer oder Mobilität, verliert der Standort an Attraktivität, und Investitionen und Beschäftigung sinken.
- Zu den Folgen steigender Schuldendienste von Bund, Ländern und Kommunen zählen Abgaben-, Steuer- und Gebührenerhöhungen, die Privathaushalte und Unternehmen tragen,
- Im Extremfall der Überschuldung droht die Zahlungsunfähigkeit des Staates.

Hohe Staatsverschuldung gefährdet den sozialen Ausgleich

Auch der soziale Ausgleich wird in Frage gestellt. Denn der Staat muss auch seine Sozialausgaben verringern, wenn die Schuldenlasten weiter ansteigen. In der Regel werden auch langfristig in Aussicht gestellte Leistungen gekürzt.

Hohe Staatsverschuldung gefährdet die Demokratie

Ein langfristig ausgeglichener Landeshaushalt ist erforderlich, um die politische und finanzielle Gestaltungskraft der Politik zu erhalten. Anderenfalls wäre die demokratische Ordnung nicht funktionsfähig. Wenn die Schuldenlast Politikern keine Handlungsspielräume mehr lässt, dann haben auch die Bürger faktisch keine echten Wahlmöglichkeiten mehr.

An der Konsolidierung der Staatsfinanzen führt in diesem Jahrzehnt kein Weg vorbei!

3 Ausgangslage: Defizitabbau beim Bund binnen sechs Jahren versus zehn Jahre Schonfrist für die Länder?

Die Wirtschafts- und Finanzkrise belastet die öffentlichen Haushalte in Deutschland massiv. Der Finanzierungssaldo des Staates betrug im Jahr 2009 minus 3,3 Prozent bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (2.407 Mrd. Euro) - nach einem ausgeglichenen Saldo in 2008. Laut Statistischem Bundesamt betrug 2009 das Finanzierungsdefizit des Staates 79 Mrd. Euro und errechnete sich als Differenz der Einnahmen (1.066 Mrd. Euro) und der Ausgaben (1.145 Mrd. Euro) des Staates. Aufgeteilt auf die staatlichen Ebenen betrug das Defizit des Bundes 39,6 Milliarden Euro, das der Länder 20,2 Milliarden Euro, das der Gemeinden 7,5 Milliarden Euro und das der Sozialversicherung 12,1 Milliarden Euro. Für 2010 werden minus 5,5 Prozent des BIP erwartet. Die Schuldenstandsquote nahm 2009 von zuvor 66 Prozent auf rund 72 Prozent des BIP zu.

Auf Vorschlag der Föderalismuskommission II haben Bundestag und Bundesrat eine Begrenzung der langfristigen, strukturellen Neuverschuldung im Grundgesetz verankert. Die Neufassung von Artikel 109 Absatz 3 GG bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Für den Bund bedeutet nach Artikel 115 Absatz 2 GG dieser „grundsätzliche“ Haushaltsausgleich, dass die strukturelle Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten darf. Für die Länder werden die neuen Verschuldungsregeln erst im Haushaltsjahr 2020 wirksam.

Für Bund und Länder sind gemäß Art 109, Absatz 3, S. 2 und 3 Ausnahmen möglich, für die sie Regelungen treffen können: Für konjunkturelle Defizite und im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können die Kreditgrenzen überschritten werden. Dies ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Im Falle einer erneuten tiefen Rezession könnten Bund und Länder also angemessen reagieren. Die VhU begrüßt diese Ausnahmemöglichkeiten ausdrücklich. Aber dazu müssen die Länder zunächst eigene Regelungen erlassen – anderenfalls dürfen sie gar keine Kredite mehr aufnehmen ab 2020. Das ist Folge von Satz 1 im Absatz 3 in Artikel 109 GG.

Im „Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform“ ist dem Bund im Zeitraum 2011 bis 2016 ein Defizitabbaupfad vorgegeben. Sein strukturelles Defizit im Haushaltsjahr 2010 muss „in gleichmäßigen Schritten“ zurückgeführt werden, so dass 2016 die Obergrenze von 0,35 Prozent erreicht wird. Die Bundesregierung stellte im Finanzplan des Bundes 2009–2013 fest, dass der „Übergangspfad“ bis zur Schuldenbremse ab 2016 so auszugestaltet ist, „dass das strukturelle Defizit des Jahres 2010 (nach derzeitiger Schätzung auf Basis des Regierungsentwurfs 2010: 39,3 Mrd. €, entsprechend rd. 1,6 % des BIP) ab 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden muss. Bei linearer Ausgestaltung des Abbaupfades ergeben sich ab 2011 bis zur vollen Geltung der Schuldenregel im Jahr 2016 mit einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme von 0,35 % des BIP jährliche Abbauschritte in Höhe von rd. 0,2 % des BIP.“

Leider wurde darauf verzichtet, den Ländern einen konkreten Defizitabbaupfad vorzugeben. Es ist daher fraglich, ob die Länder ohne gesetzlichen Zwang, mithin also freiwillig, das Jahrzehnt zum Abbau der strukturellen Defizite nutzen.

Auch der neu eingerichtete Stabilitätsrat ist kein effektiver Ersatz für fehlende Defizitabbaupläne der Länder. Der Stabilitätsrat soll zwar die Haushaltspolitik von Bund und Ländern überwachen und im Falle einer „drohenden Haushaltsnotlage“ gemeinsam mit Bund und Ländern ein „Sanierungsprogramm vereinbaren“. Jedoch verfügt er nicht über Sanktionsmöglichkeiten.

4 Hoher Konsolidierungsbedarf im Haushalt des Landes Hessen

Wie auch der Bundeshaushalt und die meisten Länderetats verzeichnet der hessische Landeshaushalt einen seit Jahren kontinuierlich steigenden Schuldenstand und ein tendenziell wachsendes jährliches Haushaltsdefizit.

Knapp 40 Mrd. Euro Schulden wird Hessen am Ende des Jahres 2010 haben. Dieser Schuldenberg wurde über viele Legislaturperioden aufgetürmt, indem systematisch mehr ausgegeben als eingenommen wurde. Selbst in wirtschaftlichen Wachstumsphasen wurden netto neue Kredite aufgenommen - Altschulden wurden unter dem Strich nicht getilgt. Im jüngsten Aufschwung betrugen die Nettokreditaufnahmen 0,7 Mrd. Euro in 2007 und 0,9 Mrd. Euro in 2008. Konjunkturpolitisch wie auch haushaltspolitisch wären damals Schuldentilgungen angezeigt gewesen.

In Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise (u. a. wegen des hessischen Sonderinvestitionsprogramms) stieg die Neuverschuldung 2009 auf rund 2,7 Mrd. Euro. Sie soll im laufenden Jahr den historischen Negativ-Rekord von knapp 3,4 Mrd. Euro erreichen. Im nächsten Jahr will die Landesregierung die Nettoneuverschuldung unter 3 Mrd. Euro drücken. Die mittelfristige Finanzplanung sieht für die Jahre 2012 und 2013 eine weitere Verringerung der Nettoneuverschuldung auf 2,5 Mrd. Euro und 1,95 Mrd. Euro vor. Dies sind ambitionierte Ziele.

Die Höhe des strukturell-bedingten Defizits innerhalb des Haushaltsdefizits ist abhängig von der Methode seiner Berechnung, insb. dem verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren und der angenommenen Budgetsensitivität. Nach Berechnungen des Hessischen Ministeriums der Finanzen betrug im Jahr 2009 das strukturelle Defizit 1,8 bis 1,9 Mrd. Euro. Dabei wurden konjunkturbedingte Steuerausfälle in Höhe von rund 1 Mrd. Euro und konjunkturbedingte Mehrausgaben in Höhe von 0,1 Mrd. Euro angenommen. Für das Folgejahr 2010 prognostiziert das Finanzministerium das strukturelle Defizit mit 2,1 Mrd. Euro. Der Bund der Steuerzahler Hessen beziffert den Wert des strukturellen Defizits in 2010 mit 1,8 bis 1,9 Mrd. Euro. Auf einen höheren Wert von 2,4 bis 2,7 Mrd. Euro als strukturelles Defizit für 2010 kommt das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans Böckler Stiftung in seinen Berechnungen. Um die politische Debatte so objektiv wie möglich zu gestalten, sollten das Hessische Statistische Landesamt und der Hessische Rechnungshof gemeinsam jährlich die Berechnungen vornehmen.

Wie einengend die Schuldenlast ist, zeigt der Vergleich der Zinsausgaben mit den Investitionen. Fast 1,5 Mrd. Euro muss das Land für Zinsen im Jahr 2010 aufwenden. Dies ist fast so hoch wie die Nettoinvestitionen (1,6 Mrd. Euro). Im vergangenen Jahrzehnt gab das Land sogar mehr für Zinsen aus als netto für Investitionen.

Im Jahr 2013 werden laut Finanzplan die Zinsausgaben auf knapp 2,0 Mrd. Euro steigen – und noch weiter wachsen, falls das allgemeine Zinsniveau nicht wie derzeit vergleichsweise niedrig bleibt. Das heißt, Hessen wird in drei Jahren 500 Mio. Euro mehr an Zinsen zahlen müssen als heute. Allein diese Differenz ist eine schwere Hypothek: Der Betrag kommt der jährlichen Förderung der ÖPNV-Verkehrsverbände nahe bzw. ist mehr als doppelt so hoch wie der Landesstraßenbauetat.

Der finanzpolitische Handlungsspielraum wird nicht nur durch die Zinslast eingeengt, sondern immer mehr durch die Versorgungsausgaben. Knapp 2,0 Mrd. Euro wendet das Land 2010 dafür auf. Die Ausgaben für Zinsen und Versorgung entsprechen mit zusammen gut 3,4 Mrd. Euro der Höhe der Nettoneuverschuldung. Das heißt: Das Land verschuldet sich neu und kann damit lediglich die Zinsen der Altschulden und die Ausgaben für die Versorgung bezahlen!

Welch riesige Zukunftslast die Versorgung darstellt, ist dank der Umstellung von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung des Landeshaushalts erkennbar. Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen wurden zum 1.1.2009 in der Eröffnungsbilanz Hessens mit 38,4 Mrd. Euro angegeben; sie werden voraussichtlich bald den Betrag der expliziten Verbindlichkeiten des Landes überholt haben. Explizite und implizite Schulden des Landes sind heute so hoch, dass bei einer Bilanzsumme von 88,5 Mrd. Euro ein negatives Eigenkapital des Landes in Höhe von 57,9 Mrd. Euro errechnet wurde. Zwar lässt sich eine Staatsbilanz nicht eins zu eins mit Unternehmensbilanzen vergleichen – zumal die Leistungen in den Bereichen Bildung, Forschung und Sicherheit im herkömmlichen Sinne keine Investitionen und nach den Regeln des HGB nicht aktivierungsfähig sind. Aber auch die Größenordnung des Fehlbetrags an Eigenkapital deutet das enorme Ausmaß der Konsolidierungsaufgabe in Hessen an.

Leider stellt der Länderfinanzausgleich (LFA) eine Hessen-spezifische Erschwernis für die Konsolidierung des Landeshaushalts dar. Seit 1987 ist Hessen Hauptzahler – das Volumen der Zahlungen an den LFA war bis 2008 stets höher als die Nettoneuverschuldung. Ohne LFA-Verpflichtung hätte Hessen Haushaltsdefizite erheblich leichter vermeiden können. Bis 2013 müssen LFA-Zahlungen von 2,2 bis 2,6 Mrd. Euro jährlich verkräftet werden. Länderfinanzausgleich, Versorgung und Schuldzinsen haben heute mit zusammen 5,6 Mrd. Euro einen Anteil von 26 Prozent an den bereinigten Gesamtausgaben des Landes - Tendenz steigend.

Der Landesregierung und der Mehrzahl der Landtagsfraktionen ist zu Gute zu halten, dass sie die Konsolidierungsnotwendigkeit klar erkannt haben. Die Koalitionsparteien haben sogar ein Verschuldungsverbot und eine Verfassungsänderung in ihren Koalitionsvertrag aufgenommen. Zudem hat die Landesregierung mit der Eröffnungsbilanz eine wichtige finanztechnische Voraussetzung für die weitere Konsolidierung geschaffen. Im Finanzplan 2009 bis 2013 der Landesregierung werden zu Recht zwei Ziele benannt: „Die Finanzpolitik in Hessen steht in den kommenden Jahren vor der Aufgabe, die massiven Folgen zu bewältigen, die die schwerste Wirtschaftskrise in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands im Landeshaushalt hinterlässt. Kurzfristig muss hierbei der Fokus – in Anbetracht des Ausmaßes des Konjunkturreinbruchs sowie der erheblichen Unsicherheiten über die weitere wirtschaftliche Entwicklung – zunächst noch darauf gerichtet sein, für eine weitere Stabilisierung der konjunkturellen Lage zu sorgen. Mit dem sich abzeichnenden Auslaufen der Krise ist es allerdings unabdingbar, die Konsolidierung des Haushalts wieder in das Zentrum finanzpolitischen Handelns zu rücken.“

Gleichwohl bleibt angesichts des geringen Umfangs der Konsolidierung in vergangenen Boom-Phasen Skepsis, ob nach Ende der aktuellen Krise diesmal ausreichende Schritte zum Abbau des strukturellen Defizits in Hessen unternommen werden.

5 Verbindlicher Zeitplan für Obergrenzen des strukturellen Defizits

Die grundgesetzliche Schuldenbremse ist richtig, aber institutionell noch nicht vollständig zu Ende konstruiert. Ähnlich der Regelung für den Bund sollte ein verbindlicher Zeitplan zum Defizitabbau spätestens ab 2012 in Hessen aufgestellt und eingehalten werden. Nötig sind linear sinkende Obergrenzen für das zulässige strukturelle Defizit in jedem Haushaltsjahr bis zur Null. Spätestens ab dem Jahr 2020 muss das strukturelle Defizit beseitigt sein.

Im Grundgesetz ist den Ländern als Ziel eine Zahl vorgegeben und nicht wie beim Bund ein Prozentwert (0,35 Prozent des BIP). Daher sollten die Obergrenzen der Länder in Zahlen angegeben werden. Gewiss könnten die Obergrenzen auch als Prozentsätze in Relation zum nominalen hessischen Bruttoinlandsprodukt formuliert werden. Jedoch sprechen die höhere Transparenz und die Vereinfachung von Prognosen für Zahlen – beides nützt der Durchsetzbarkeit von Konsolidierungspolitik.

Wichtig ist, dass sich die erste Obergrenze sowohl an dem für 2010 zu erwartenden strukturellen Defizit orientiert als auch politisch machbar ist. Der Einstieg in die Konsolidierungspolitik sollte realistisch gestaltet werden. Seine Wirksamkeit entfaltet ein Zeitplan in erster Linie aufgrund der Höhe der ersten Obergrenze und der Verbindlichkeit an sich - und nur in zweiter Linie aufgrund des Startjahres oder der Unterschiede zwischen Angaben in Prozentsätzen oder in Zahlen.

Zur Erläuterung wurden plausible Zahlen als Beispiel gewählt. Falls das strukturelle Defizit für das Jahr 2011 mit 1,8 Mrd. Euro errechnet würde, dann müsste als erste Obergrenze für das strukturelle Defizit in 2012 ein Betrag von 1,6 Mrd. Euro in die Verfassung aufgenommen werden. Dieser Betrag wäre dann in Schritten von je 200 Mio. Euro pro Jahr zu reduzieren, so dass das strukturelle Defizit in 2020 null beträgt.

Beispiel 1: Strukturelles Defizit sinkt um 200 Mio. Euro p.a.

<u>HH-Jahr</u>	<u>Obergrenze für strukturelles Defizit</u>
2012	1,6 Mrd. Euro
2013	1,4 Mrd. Euro
2014	1,2 Mrd. Euro
2015	1,0 Mrd. Euro
2016	0,8 Mrd. Euro
2017	0,6 Mrd. Euro
2018	0,4 Mrd. Euro
2019	0,2 Mrd. Euro
2020	0,0 Mrd. Euro

Im Vergleich zum Bund räumt das Grundgesetz der Landespolitik mehr Zeit für den Abbau des strukturellen Defizits ein: 2020 statt 2016. Diese längere Frist orientiert sich an den finanzschwächeren Ländern. Weil Hessen zu den finanzstärkeren Ländern zählt, erscheint es gerechtfertigt zu sein, bereits vor 2020 einen Abbau des strukturellen Defizits anzustreben – zum Beispiel bis 2016 wie im Bund.

Das zweite Beispiel mit entsprechend ambitioniertem Zeitplan unterstellt ein geringfügig kleineres strukturelles Defizit im Jahr 2011 von 1,75 Mrd. Euro. Die Obergrenze wird beginnend mit 1,4 Mrd. Euro in 2012 in Schritten von je 350 Mio. Euro p.a. reduziert:

Beispiel 2: Strukturelles Defizit sinkt um 350 Mio. Euro p.a.

<u>HH-Jahr</u>	<u>Obergrenze für strukturelles Defizit</u>
2012	1,40 Mrd. Euro
2013	1,05 Mrd. Euro
2014	0,70 Mrd. Euro
2015	0,35 Mrd. Euro
2016	0,00 Mrd. Euro

Die Linearität der Verringerung der Obergrenzen ist empfehlenswert, weil dieser Verlauf den geringsten Widerspruch in Politik und Wählerschaft hervorrufen dürfte. Mancher Regierungspolitiker könnten zwar geneigt sein, für den Zeitraum vor Wahlen mehr Flexibilität bzw. eine höhere Verschuldungsmöglichkeit zu bekommen, doch

befördert dies nicht das Ziel, solide Staatsfinanzen zu erreichen. Zudem hat kein heutiger Politiker Kenntnis über den Ausgang der Landtagswahlen 2013 und 2018 oder gar über seine Position danach.

Ohne verbindlichen Zeitplan mit Obergrenzen des strukturellen Defizits ist zu befürchten, dass die Länder die Schuldenbremse nicht realisieren. Denn in den Jahren bis 2019 unterliegen die Landespolitiker keinem wirksamen Zwang zur tatsächlichen und drastischen Reduktion der jährlichen Haushaltsdefizite. Es drohen fortgesetzt hohe Defizite in den Landeshaushalten und – schlimmstenfalls - eine erneute Grundgesetz-Novellierung mit Relativierung oder Streichung des Verbots der strukturellen Nettoneuverschuldung. Die Missachtung der Maastrichter Stabilitätskriterien der EU ist ein abschreckendes Negativbeispiel.

Die Befürchtung, der Defizitabbau könne unterbleiben, ist darin begründet, dass viele Bürger Konsolidierungspolitik, wenn sie konkret wird, unbequem finden. Zumindest erwecken Interessensvertreter von Betroffenen regelmäßig diesen Eindruck in Medien und bei Politikern. Defizitverringerung oder gar strukturell ausgeglichene Haushalte über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg gab es in Deutschland und den meisten anderen Industriestaaten in den vergangenen Jahrzehnten nicht. Offenbar honorieren in Mediendemokratien die Bürger bei Wahlen tatsächliche Konsolidierungsschritte nicht. Im Gegenteil: Konsolidierungsbefürworter werden eher selten gewählt, so dass Politiker aus Angst vor Wahlniederlagen konkrete Konsolidierungspolitik scheuen.

Diese allgemeine Beschreibung dürfte die aktuelle Stimmung unter zahlreichen hessischen Landtagsabgeordneten ausdrücken. Aufgrund der oft konfliktären Streitkultur in Hessens Landespolitik und der knappen und wechselnden politischen Mehrheiten in Hessen ist die Befürchtung, dass der Defizitabbau unterbleibt, besonders angebracht. Nach der scharfen politischen Debatte um den Landeshaushalt 2004 und den turbulenten Ereignissen zwischen den Landtagswahlen 2008 und 2009 ist nicht zu erwarten, dass Politiker im Vorfeld der Landtagswahlkämpfe 2013 und 2018 freiwillig eine für Bürger unbequeme Konsolidierungspolitik betreiben werden.

6 Obergrenzen in Verfassung, nicht einfachgesetzlich regeln!

Um zu verhindern, dass die Obergrenzen nachträglich aufgrund tagespolitischer Erwägungen relativ leicht verändert werden können, empfiehlt es sich, den Zeitplan mit den Obergrenzen nicht einfachgesetzlich zu beschließen, sondern in der Hessischen Verfassung zu verankern. Dies erfordert in Hessen eine Volksabstimmung. Sie sollte spätestens in 2011 stattfinden.

Je höher die institutionelle Regelung des Defizitabbaus angesiedelt ist, desto mehr Autorität kann daraus für ihre Durchführung gewonnen werden. Eine erfolgreiche Volksabstimmung zur Einfügung von Obergrenzen für den Defizitabbau in der Hessischen Verfassung ermöglichte es Politikern, den Wählern glaubhaft zu erklären, dass die Politik - erstens - juristisch gezwungen sei, zu konsolidieren, und - zweitens -, dass die Politik den grundsätzlichen Auftrag des Souveräns zu konsolidieren umsetze. Politiker würden sich nicht länger dem Vorwurf aussetzen müssen, sie wollten „freiwillig“ konsolidieren.

Die Alternative, lediglich das Jahr in der Verfassung vorzugeben, bis zu dem das strukturelle Defizit gänzlich zu beseitigen ist, birgt gerade während einer langjährigen Konsolidierung die Gefahr, dass ein einfachgesetzlich normierter Defizitabbauplan zwischenzeitlich verändert wird. Gegner von Konsolidierungspolitik könnten permanent von den jeweiligen Regierungsfractionen eine Änderung der entsprechenden Gesetzesregelung zum Defizitabbau zu verlangen.

Ein Zwang durch eine übergeordnete Regel entlastet Politiker im Alltagsdialog mit Bürgern und Medien. So wurden auch in anderen Politikfeldern Fortschritte möglich:

- Beispiel Geldwertstabilität: Erst seit die Notenbank Unabhängigkeit von der Politik genießt, kann sie ein hohes Maß an Geldwertstabilität gewährleisten.
- Beispiel Schutz des Wettbewerbs: Die Europäische Union hat die Zuständigkeit für die Verhinderung grenzüberschreitender Wettbewerbsbeschränkungen erhalten, so dass es einfacher wurde, wettbewerbsverzerrende und wohlstandsmindernde Marktinterventionen der Politik zu unterbinden

7 Gesetz zur Berechnungsmethode der Konjunkturkomponente

Zwingend erforderlich ist eine verbindliche und über die Jahre möglichst konstante Regelung, wie das konjunkturell bedingte Defizit bzw. der konjunkturell bedingte Überschuss (=Schuldentilgung) pro Jahr berechnet werden. Dabei müssen alle Bereiche der Landesfinanzen erfasst werden – Schattenhaushalte darf es nicht geben. Auch vor diesem Hintergrund sind die Eröffnungsbilanz und die regelmäßig geplanten Vorlagen vollständiger Bilanzen der hessischen Landesfinanzen zu begrüßen.

Nach Vorgabe des Grundgesetzes muss der Landeshaushalt ab dem Jahr 2020 ohne Kredite auskommen. Konjunkturell bedingte Defizite und andere Ausnahmen sind zulässig. Sie setzen aber eine noch zu treffende Regelung des Landes voraus.

Entscheidend für konjunkturell bedingte Defizite und Überschüsse ist die Berechnungsmethode der Konjunkturkomponente. Nur wenn diese konsequent, d.h. über den gesamten Konjunkturzyklus, angewandt wird, ist der Grundgesetzvorschrift in Art 109 Absatz 3 genüge getan, dass die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung „symmetrisch“ im Auf- und Abschwung Berücksichtigung finden.

Aus der missbräuchlich häufigen Anwendung der früheren Ausnahmeregelung von der investitionsorientierten Nettoneuverschuldungsgrenze sollte eine Lehre gezogen werden: Es ist ratsam, die Entscheidungskompetenz über die Methode zur Berechnung der zulässigen konjunkturell-bedingten Defizite nicht allein in die Hände der Regierung zu geben, wie es im Hinblick auf den Bundeshaushalt das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismuskommission in Artikel 2 vorsieht.

In Hessen wäre eine gesetzliche Regelung vorzugswürdig gegenüber der Regelung im Bund, wo nur eine Rechtsverordnung ohne Beteiligung des Bundesrats nötig ist. Die Landesregierung sollte in dem Gesetz verpflichtet werden, zur Formulierung der Rechenmethode externe Kompetenz einzubeziehen, etwa den Hessischen Rechnungshof und das Hessische Statistische Landesamt. Ebenso ist daran zu denken, dass alle Länder bundeseinheitlich eine Methode anwenden.

8 Konsolidierung

Im Rahmen einer öffentlichen Diskussion um eine Verfassungsergänzung durch einen Zeitplan mit Obergrenzen wird gewiss ausführlich über unterschiedliche konkrete Konsolidierungsschritte gesprochen. Dies ist politisch erwünscht. Die Debatte über die nötige Konsolidierung und eine breite gesellschaftliche Zustimmung zur Konsolidierung sind wichtig.

Es geht um ein Höchstmaß an Transparenz über Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen und über verschiedene Ansätze zur Haushaltskonsolidierung. Ohne eine breite Debatte über die Konsequenzen eines verbindlichen Defizitabbauplans würde Gegnern der Konsolidierung grundlos Raum für haltlose Spekulationen gegeben.

Nur ein Mix verschiedener Instrumente kann tatsächlich dauerhaft solide Finanzen gewährleisten.

Angesichts der immens großen Aufgabe, vor der das Land Hessen nach jahrzehntelanger Verschuldungspolitik steht, ist an mehreren Hebeln anzusetzen: Dazu gehören

- (1.) Kürzungen der Ausgaben,
- (2.) Steigerungen der Einnahmen und
- (3.) Steigerungen der Effizienz der Erbringung öffentlicher Dienste.

Über den geeigneten Mix dieser Instrumente entscheiden Landesregierung und Hessischer Landtag.

Dabei sind sie aufgerufen, die Wechselwirkungen auf das kurzfristige und das langfristige Wachstum, auf die Attraktivität des Produktions- und Innovationsstandorts Hessen sowie auf die Beschäftigung zu berücksichtigen.

Zudem muss die Politik sicher stellen, dass die Konsolidierung sozial ausgewogen erfolgt. Die unvermeidbaren Belastungen in Folge einer jahrelangen Konsolidierung sollten nach Maßgabe des Leistungsfähigkeitsprinzips auf alle Bevölkerungsgruppen verteilt werden („Starke Schultern können mehr tragen als schwache Schultern“).