



Schuldenbremse – eine fiskalpolitische Selbstentmachtung

Anmerkungen zur Verankerung der Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung

Torsten Windels, Sprecher der Keynes-Gesellschaft – Sektion Hannover

1. Bedeutung und Rolle der Finanzpolitik

Die Fiskalpolitik ist neben der Geldpolitik das wirkmächtigste Instrument zur Beeinflussung der makroökonomischen Entwicklung von Volkswirtschaften. Diese im Rahmen der globalen Finanzmarktkrise seit 2008 wieder in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte gerückte Bedeutung wurde in Deutschland durch die Einführung der Schuldenbremse 2009 gefesselt.

In der Diskussion der Schuldenbremse spielte die (behauptete) intergenerative Belastung und die abnehmende Handlungsfähigkeit des Staates durch Zins- und Tilgungslasten eine wichtige Rolle. In der Euro-Krise (ab 2011) wurde die Gefahr einer hohen Abhängigkeit der Staatsfinanzierung durch die Kapitalmärkte (bei fehlender Währungsautonomie) deutlich. Unterschiedlich agierende Geld- und Fiskalpolitik sowie die seinerzeitige Infragestellung der Dauerhaftigkeit des Euro in den Mitgliedstaaten führte zur Schuldenkrise in Südeuropa. Die folgende, hoch umstrittene Austeritätspolitik verursachte eine Schrumpfung des BIP und hohe Arbeitslosigkeit.¹

Die fiskalpolitische Intervention zur Abwendung eines Abschwungs oder von Unterbeschäftigung ist neben einer offensiven Geldpolitik die klassische Antikrisenpolitik nach Keynes.

Im Krisenfall, bei depressiven Erwartungen der Unternehmen geht die Investitionsneigung zurück, ohne dass die Sparneigung der Haushalte in gleicher Weise rückläufig ist. Der Rückgang der effektiven Nachfrage (Unterinvestition, Überersparnis oder Unterkonsumtion) löst eine Anpassungsreaktion aus, die zu einer Schrumpfung des BIP mit Arbeitslosigkeit und wohlfahrtsbedingter Rückführung der Ersparnis führt.

Alternativ hierzu kann dieser Krisenzyklus durch eine Mobilisierung staatlicher Nachfrage durchbrochen werden. Das war die Kernlehre von Keynes aus den Erfahrungen der Great Depression der 30er Jahre. Die Fiskalpolitik tat seinerzeit oftmals das Gegenteil und verschärfte durch Austeritätspolitik die Krise. In Südeuropa beging man nach 2011 in Ermangelung einer funktionsfähigen EU-Fiskalpolitik ganz ähnliche Fehler.

¹ „Daher müssen der Kapitalbestand und das Beschäftigungsvolumen schrumpfen, bis die Bevölkerung so verarmt ist, dass die Gesamtersparnisse auf null fallen (wobei die positiven Ersparnisse mancher Leute durch die negativen Ersparnisse anderer ausgeglichen werden). In einer wie von uns beschriebenen Gesellschaft unter den Bedingungen des Laissez-faire wird der

Nach 1945 war diese wichtige Erkenntnis der makroökonomischen Stabilisierungspolitik in einem notwendig zyklischen Kapitalismus „common sense“. Die Stabilitätsziele als wirtschaftspolitische Selbstverpflichtung in Deutschland formulieren sich im sogenannten magischen Viereck (Gleichgewicht zwischen Inflation, Beschäftigung, Außenwirtschaft und Wachstum).²

In kritischer Reflektion zu dieser verschuldungsbasierten „Globalsteuerung“ („deficit spending“) ist die Diskussion um eine einseitige Verschuldungspolitik in der Krise, bei fehlender Entschuldung im Aufschwung zu sehen.

2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Staatsschulden

Im Gegensatz zur schwäbischen Hausfrau (Finanzleitbild von Bundeskanzlerin Merkel) beeinflusst der Staatshaushalt mit seinen fiskalischen Handlungen die Basis seiner Existenz. Spart der Staat zu viel, geht dies zu Lasten von Wachstum und Steuereinnahmen. Die Staatsschulden steigen trotz bzw. wegen der Sparanstrengungen weiter an.

Mit seiner Größe agiert der Staatssektor immer als Makro-Akteur und seine Rolle als Sparer oder Schuldner hat wesentlichen Einfluss auf Wachstum, Zins sowie Leistungsbilanzsaldo und damit auch auf Beschäftigung, Inflation und Wechselkurs.

Neben der Deckung von Staatsausgaben bieten Schuldtitel des Staates privaten Sparern sichere Sparformen („keiner mag Staatsschulden, aber alle wollen Bundesanleihen kaufen“). Zudem können beispielsweise Bundesanleihen nur bei hinreichender Größe ihre Benchmarkrolle am Anleihemarkt wahrnehmen und erst dann als hochliquide und sichere Anlageinstrumente bereitstehen. Diese sind regulativ wichtig für Banken und Versicherungen.

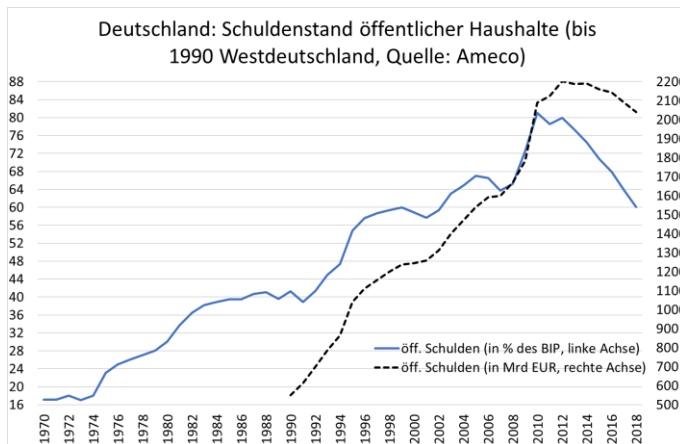
Die deutschen Schulden stiegen seit 1973 in Wellen an, mit

- den Ölpreiskrisen ab 1973,
- der Finanzierung der deutschen Einheit ab 1990,
- der Umsetzung der Reformen nach 1998 (Steuersenkungen, Kürzungen der Sozialausgaben) und
- der globalen Finanzkrise ab 2009.

Gleichgewichtszustand nur erreicht, wenn die Beschäftigung gering genug ist und der Lebensstandard elend genug ist, damit sich die Ersparnisse auf null belaufen.“ (Keynes, S. 184)

² Vgl. § 2 Sachverständigenratsgesetz von 1963, §1 Stabilitätsgesetz von 1967

Es wuchs der Wunsch nach einer Begrenzung der Staatsverschuldung. Dies mündete in der Schuldenbremse. Diese Selbstbegrenzung der Fiskalpolitik wurde aber immer auch kritisch gesehen. Allein die Veränderungen der finanzpolitischen Rahmenbedingungen seit der Einführung der Schuldenbremse (2009) mit Finanzkrise, Nullzinsen und Eurokrise zeigen wie wenig vorhersehbar die wirtschaftliche und politische Dynamik ist. Eine rigorose Finanzverfassung ist daher unpolitisch.



Die heutige Schuldenbremse akzeptiert durch ihre Ausnahmetatbestände (Konjunktur, Notfall) zwar grundsätzlich die fiskalische Stabilisierungsfunktion von Staatsausgaben und damit auch von Staatsverschuldung, begrenzt diese aber im Wesentlichen auf die automatischen Stabilisatoren, die einen abschwungbedingten Nachfrageausfall z.B. über Sozialleistungen dämpft. Ein expansiver Impuls zur Mobilisierung zusätzlicher Nachfrage zur Unterbrechung einer Abwärtsspirale ist aber nicht vorgesehen. Im Kern setzt die Philosophie der Schuldenbremse auf eine nominelle Neuverschuldung von Null über den Konjunkturzyklus hinweg. Was im Abschwung an zusätzlicher Verschuldung erlaubt war, soll im Aufschwung wieder abgebaut werden. Damit werden die Schuldenquoten rückläufig sein und die Tilgungsorientierung bei konjunkturellen Überschüssen baut die Staatsverschuldung auch nominell weiter ab. Hierdurch ist die Schuldenbremse strenger als der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU, der lediglich auf die Einhaltung der BIP-Relation verweist (60 bzw. 3%).

3. Defizitursachen

a. Strukturelle Finanzierungsdefizite

Diese weisen auf eine Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte zur Erledigung ihrer Aufgaben hin und sollten über eine Erhöhung der regulären Einnahmen (im Wesentlichen Steuern) behoben werden.

³ Vgl. KfW. Die KfW beziffert den Investitionsstau im Kommunalbereich auf 159 Mrd EUR. Tendenz seit Jahren, steigend. Ursache ist neben regional unterschiedlichen Finanzen auch der kommunale Fachkräftemangel und die Kapazitätsengpässe im Bausektor.

⁴ Dies gilt auch für die Kommunen. Die niedersächsischen Anstrengungen zur Entschuldung der Kommunen haben in den letzten Jahren zwar viel Geld

Aktuell sei hier auf die unzureichende deutsche Infrastruktur (Straßen, Brücken, Schienen, Breitbandnetze, Kitas, Schulen) verwiesen. Die Investitionsrückstände im Kommunalen Bereich sind hinreichend dokumentiert.³ Die Finanzkraft der Länder (und auch der Kommunen) ist höchst unterschiedlich. Auch nach dem Finanzausgleich zeigen sich in Schuldenstand und Investitionsaktivitäten erhebliche Unterschiede, die die Strukturunterschiede weiter verfestigen (s.u.).⁴

Die Probleme liegen hier oft auch in der Hoffnung der Wählerinnen und Wähler öffentliche Leistungen (=Ausgaben) ohne entsprechende Bepreisung (=Steuern) genießen zu können.

b. Einmalige Struktur Anpassungsdefizite

Diese erfordern oftmals den Einsatz nicht unerheblicher öffentlicher Mittel zu ihrer Bewältigung. Hier sei auf die jüngsten Finanzierungszusagen des Bundes und der betroffenen Länder zum Ausstieg aus der Braunkohle verwiesen. Aber auch die Finanzierung der Deutschen Einheit und der Folgen der Finanzkrise sind einmalig. Die Finanzierung dieser einmaligen Struktur Anpassungen über Schulden ist aufgrund ihrer Einmaligkeit durchaus begründbar. Insbesondere bei regional unterschiedlichen Betroffenheiten kann dies aufgrund wettbewerblicher Verzerrungen nicht über regionale Steuern finanziert werden (hier bedarf es auch Maßnahmen des Finanzausgleichs zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ Art 72 II GG, auch Art 106 Abs. 2, Ziffer 2 GG). Man möge sich vorstellen die Schuldenbremse hätte bereits 1990 zur Deutschen Einheit bestanden.

Zur Finanzierung strukturstärkender Investitionen wird regelmäßig auf die Goldene Haushaltsregel verwiesen, nach der Investitionen auch über Verschuldung finanziert werden können, da diese (voraussichtlich) höheres Wachstum und höhere Steuereinnahmen bringen, mit denen die Schulden zurückgeführt werden können. Gerade bei den aktuell niedrigen Finanzierungskosten, ist eine Investitionsrendite oberhalb des Refinanzierungszinses leichter erreichbar.⁵

c. Konjunktur bedingte Defizite

Die deutsche Konjunktur schwächt sich 2019 spürbar ab. Dies wird negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen haben und bereits im Haushalt 2020 zu Anpassungen bei den Ausgaben/Investitionen führen. Die in Niedersachsen nur geringen freien Verfügungsspitzen sind klein und schrumpfen im Abschwung sehr schnell.

„Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ (Art 115 II GG) sind Ausnahmen zulässig, die in den Ländern rechtlich geregelt werden müssen. Somit dürfte

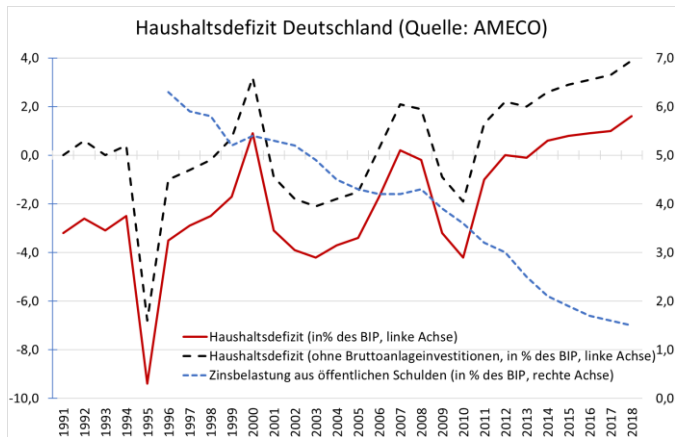
gekostet aber kaum etwas an den Strukturschwächen geändert. Vgl. auch die grundsätzlichen Bezüge auf Art. 106 Abs. 3 GG zur allgemeinen Finanzverfassung mit der eine Gesamtverantwortung zur „Deckung der notwendigen Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen“ formuliert wird. (Grüne, S. 1)

⁵ Bayern hat auch unter der Schuldenbremse den Bezug zu den Investitionen als Kreditobergrenze beibehalten (Bayern LHO Art 18 II)

schon zeitnah eine Diskussion beginnen, ob eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vorliegt oder nicht.⁶

4. Ausgangslage heute

Eine der Lehren der Finanzkrise von 2008 ist, die Zukunft ist ungewiss. Und überraschende oder ungewollte Veränderungen erfordern immer wieder politische Antworten, z.B. Rettung der Sparer, der Banken und der Konjunktur durch den Staat. Das Defizit in Niedersachsen sprang 2009 von geplanten 250 Mio Euro auf 2,3 Mrd Euro!⁷



Trotz außerordentlich guter Konjunktur mit stark steigenden Steuereinnahmen und relativ sinkenden Sozialausgaben gingen die Investitionsquoten der Länder und Kommunen von 2009 bis 2017 zurück.⁸ Dies dürfte wesentlich auch auf die Rückführung der Haushaltsdefizite zurückzuführen sein, die seit 2009 sinken. Seit 2013 sind die Länderhaushalte im Durchschnitt ausgeglichen. Die Gesamtverschuldung in Niedersachsen fällt seit 2015. Damit wird deutlich, dass die Haushaltskonsolidierung gerade in struktur- und finanzschwachen Räumen, bei niedriger Einnahmeautonomie und hohen Graden an (sozialpolitischen und personalen) Rechtsverpflichtungen rasch zu Lasten der Investitionen und auch eigener landespolitischer Initiativen gehen (müssen). Politikbeschränkungen durch die Schuldenbremse sollten vor diesem Hintergrund in Niedersachsen besonders vorsichtig bewertet werden. Bayern konnte dagegen in den letzten Jahren Verschuldung abbauen und die öffentlichen Investitionen ausbauen.

⁶ "Das Wirtschaftswachstum verliert gerade an Dynamik. Es kann gut sein, dass wir uns in Kürze über ein Konjunkturpaket unterhalten müssen. Konjunkturpakete sollte man schnüren, um Krisen zu verhindern, nicht erst dann, wenn man bereits in einer Krise steckt. Ich halte den Zeitpunkt jetzt für richtig, um notwendige Impulse zu setzen, damit wir die Rekordbeschäftigung und einen stabilen Arbeitsmarkt weiter festigen. Ein solches Konjunkturpaket braucht zwei Säulen: Entlastung der Arbeitnehmer und kraftvolle Investitionen in Innovation und Infrastruktur." Alexander Dobrindt

⁷ Himpele (2010), S. 84

⁸ Niedersachsen hat seit längerem die niedrigste Investitionsquote der Flächenländer. Die Quote aller Länder sank von 14,8% (2009) auf 10,9% (2017). Absolut stagnierten die nominal investierten Pro-Kopf-Investitionen der Länder und Kommunen bei ca. 640 EUR/Einwohner. Regional ist die Reaktion sehr unterschiedlich (vgl. StBA (2019a/b). Weiteres s.u.

Die deutsche Schuldenbremse ist eine politische Selbstentmachtung von Parlament und Regierung. Dies ist umso unverständlicher, als die deutschen und europäischen Erfahrungen in und seit der Finanzkrise 2008 die Bedeutung einer handlungsfähigen Finanzpolitik wieder offenbar gemacht haben. Staatsschulden sind nicht per se gut oder schlecht, sondern müssen immer im politischen Kontext betrachtet werden.

Der Tenor der Umsetzung der Schuldenbremse vor allem in der ökonomischen Begleitung z.B. durch die Deutsche Bundesbank zeigt eine unpolitische, d.h. verwaltungstechnische Herangehensweise. Finanzpolitik möge weitestgehend regelbasiert und frei von politischen Beeinflussungen vonstattengehen.⁹ Dieser Politik-skeptische Ansatz lehnt interventionistische, auch ad hoc-Reaktionen der Finanzpolitik ab. Die politische Realität ist aber anders. Sie erfordert auch und vor allem eine finanzpolitische Reaktionsfähigkeit zur Behebung sozialer, wirtschaftlicher oder sonstiger Problemlagen.

Die Entscheidung über die Verwendung von Finanzmitteln ist entscheidend zur Umsetzung von Politik. Und das Budgetrecht ist eines der wichtigsten Einflussmittel des Parlaments. Staatsverschuldung vergrößert den politischen Handlungsspielraum. Hat aber natürlich auch einen Preis.

5. Strukturpolitische Herausforderungen in Niedersachsen

Niedersachsen steht vor demografischen Anpassungen (Sozialversicherung, Zuwanderung, Beamtenpensionen).

Industriepolitisch wird für Niedersachsen die deutsche Energiewende, die Digitalisierung¹⁰ und insbesondere die E-Mobilität absehbare Herausforderungen für Infrastruktur (Leitungsausbau, Power to Gas, ...) und Konversion (Energiewirtschaft, Automobilindustrie [Um- und Abbau von Beschäftigung]) bringen. Im Vergleich zu den Automobilclustern in Bayern, Baden-Württemberg ist Niedersachsen industriell deutlich geringer diversifiziert und daher voraussichtlich mit mehr Anpassungsproblemen konfrontiert.¹¹

Dies drückt sich in Niedersachsen auch in einer finanzpolitisch überdurchschnittlichen Konjunkturabhängigkeit aus (insbesondere Export- und KFZ-Konjunktur).

Die öffentlichen Investitionen pro Kopf sind in Niedersachsen (inkl. Kommunen) niedrig, insbesondere im Vergleich zu Süddeutschland und schwächen damit das Wachstumspotential

⁹ Die verwaltungspraktische Umsetzung durch den Stabilitätsrat wird weitere Standardisierungen zur Überwachung der Länderfinanzpolitik mit sich bringen. Dies ist bei aller rechtlich gebotener Absicht immer auch eine Beschränkung der Handlungsspielräume auf Landesebene. Vgl. Stabilitätsrat (2018)

¹⁰ Digitalisierung: Aufgrund der hohen Bedeutung der Industrie in der deutschen Wirtschaft sind laut OECD 18,4% der deutschen Arbeitsplätze mit hoher Wahrscheinlichkeit vom technischen Abbau bedroht (OECD-Durchschnitt: 14%). Weitere 35,8% sind von starken Veränderungen durch die Digitalisierung betroffen (OECD: 31,6%).

¹¹ Das BIP je Erwerbstätigen lag in Niedersachsen 2018 strukturbedingt 5% unter dem Bundesdurchschnitt. Es ist nach Schleswig-Holstein der niedrigste Wert der alten Bundesländer und liegt 11 bzw. 12% unter den Werten von Baden-Württemberg bzw. Bayern. (Quelle: VGR der Länder)

für die Zukunft.¹² Das Süd-Nord-Gefälle in Pro-Kopf-Einkommen, Steuerkraft und öffentlichen Infrastrukturen dürfte sich damit verfestigen und weiter vertiefen.

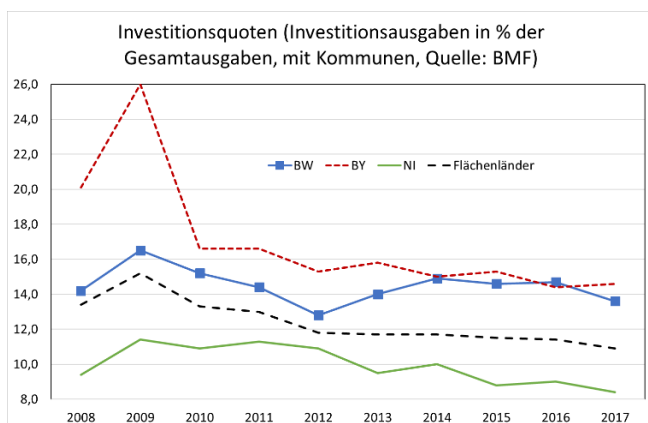
6. Investitionsbremse in Niedersachsen

Die Schuldenbremse ist Fakt. Hier und heute geht es nur noch um die Umsetzung für Niedersachsen. Grundsätzlich sollte die niedersächsische Politik sich davon leiten lassen, sich eine möglichst große Handlungsfreiheit in der Finanzpolitik zu erhalten. Der Finanzminister sieht dies der Natur der Sache folgend oft etwas restriktiver als Fachminister und Regierungsfractionen.

Die Umsetzung der Schuldenbremse gem. Art. 109 und 115 GG in Landesrecht ist bis Ende 2019 umzusetzen. Die Form der Umsetzung ist gestaltbar. Im Minimum kann in der Landeshaushaltsordnung auf die haushalterische Beachtung des Grundgesetzes Art 109/115 verwiesen werden. Die Nutzung der lt. GG zulässigen Verschuldungsausnahmetatbestände (konjunkturelle und andere Notlagen) erfordern aber eine landesrechtliche Regelung.

Überwiegend wurden in den Ländern hierzu Verfassungsnormen beschlossen. NRW hat dies aber bspw. in §18 I der Landeshaushaltsordnung umgesetzt, ohne die Verfassung zu bemühen. Auch Bayern geht die Umsetzung eher schlank an.

Im Verhältnis dazu ist die Umsetzung in Niedersachsen sehr detailliert und restriktiv und bindet sich stärker als andere Bundesländer.



In der weiteren Umsetzung des Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen sind u.E. drei Aspekte korrekturbedürftig (Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen, 19.03.2019 (Drucksache 18/3258)):

a) Die Zwei-Drittel-Mehrheit zur Feststellung von „außergewöhnlichen Notsituationen“ (Artikel 1 Änderung der

¹² Die Investitionsquoten (Investitionsausgaben des Landes (mit Kommunen) in % der Gesamtausgaben) der deutschen Bundesländer fallen tendenziell seit der Finanzkrise 2009. Seit 2008 liegt die niedersächsische Investitionsquote im unteren Drittel der Flächenländer. Auch der absolut investierte Betrag pro Einwohner liegt seit 2008 in unteren Drittel. Er liegt damit ca. 50% unter

- Niedersächsischen Verfassung, Art. 71 Abs. IV Satz 1 und Artikel 2 Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung, §18c Ausnahmesituationen) und
- b) Artikel 2 Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung, §18d Kontrollkonto: „1Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. 2Dieser soll in gleich großen Schritten innerhalb von zwei Haushaltsjahren beginnend mit dem Haushaltsjahr erreicht werden, das auf die Feststellung des negativen Saldos folgt.“ (§18d Kontrollkonto, Abs. 2, Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung)
- c) In der Begründung zu Art. 71 Abs. 2 (S. 15 des Gesetzentwurfs vom 19.03.2019) soll eine zulässige Kreditaufnahme von „Dritten mit eigener Rechtspersönlichkeit“ im „Einzel-fall“ als Kreditaufnahme des Kernhaushalts gewertet werden können.

Zu a) Eine Zweidrittelmehrheit ist vom Bundesgesetzgeber nicht gefordert und wird nur von wenigen Bundesländern eingesetzt (Hamburg, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein)¹³. Einige Bundesländer sehen eine einfache oder absolute Mehrheit im Parlament vor (Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein.-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) oder haben nichts festgelegt (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt).

Angesichts immer schwieriger werdender Mehrheitsverhältnisse im Parlament sollten die Hürden für eine handlungsfähige Regierung und ein beschlussfähiges Parlament nicht unnötig hoch angesetzt werden.

Zu b) Der Bundesgesetzgeber legt für den Abbau eines negativen Saldos auf dem Kontrollkonto keinen Zeitraum fest. Auch legt er einen Schwellenwert fest, ab dem der Negativsaldo abgebaut werden soll (Schwellenwert = 1,5% des BIP ab dem maximal 0,35% des BIP im Konjunkturaufschwung abgebaut werden soll. Vgl. Art. 115, Abs. 2 GG, §7 Artikel-Gesetz).

Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Land sich hier größeren Restriktionen unterwerfen sollte. Der Anpassungszeitplan sollte daher zeitoffen formuliert werden.

Zu c) Dieser Passus der Erläuterung hat keinen Bezug zu Art. 71 Abs. 2 und ist recht unbestimmt. Er sollte gestrichen werden, da er zu erheblichen Streitigkeiten einlädt. Zudem schränkt er landespolitische Handlungsspielräume ein, ohne dass der Bundesgesetzgeber dies für sich selbst so restriktiv regelt.

7. Ergänzende Anmerkungen

a) Möglichkeiten erweiterter Finanzierung

Mit der Schuldenbremse und auch im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU wurden die Regularien zur Erfassung der staatlichen Ausgaben auch durch Schattenhaushalte

Bayern und ca. 40% unter Baden-Württemberg (jahresdurchschnittlich 2008-2017 NI: 477 EUR/Einwohner, BY: 936, BW: 756). Der Abstand zum Durchschnitt der Flächenländer nimmt seit 2012 zu. Dieser Trend hat sich nach ersten Zahlen 2018 fortgesetzt. (vgl. BMF (2019b) S. 28/29, BMF (2019a)

¹³ Vgl. DBB (2011), S. 44-47

immer engmaschiger. Sondervermögen (Fonds u.a.) und sog. Extrahaushalte sind in die Ausgaben- und Einnahmepositionen der Staatshaushalte einzubeziehen.¹⁴ Der zusätzliche Gestaltungsspielraum ist klein.

Spielräume ergeben sich auf der Ebene der Konjunkturbereinigungsverfahren und der Elastizitäten zur Ableitung der Wirkung einer Produktionslücke auf die Staatsfinanzen.¹⁵

Auch ÖPP's mit zeitlicher Differenz von Projekterstellung und öffentlicher Haushaltsbelastung¹⁶ sowie ÖÖP's mit kreditfinanziertem Beteiligungserwerb (sog. Finanztransaktionen) könnten weiteren Raum bieten.¹⁷

b) Stabilitätsrat

Es ist absehbar, dass der mit der Schuldenbremse geschaffene Stabilitätsrat zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern erhebliche weitere Standardisierungen zur Haushaltsüberwachung fordert und auch durchsetzen wird. Dies wird die Handlungsfreiheit der Landesfinanzpolitik weiter einschränken.¹⁸ In diesem Zusammenhang ist auch ein administrativer Machtzuwachs der Finanzminister innerhalb der Regierungen zu erwarten.

c) Konsequenzen für die langfristigen Zinsen

Auf die saldenmechanischen Wirkungen dieser harten, makroökonomischen Restriktion sei hier nur verwiesen. Der derzeitige Ersparnisüberhang (S>I) dürfte längerfristig Bestand haben, mit der Konsequenz von Leistungsbilanzüberschüssen, steigenden außenwirtschaftlichen Finanzungleichgewichten und niedrigen Langfristzinsen.

d) Mehr Politik braucht höhere Steuern

Ohne Verschuldungsoption müssen politische Initiativen (investiv: Infrastruktur, konsumtiv: Bildung, Gesundheit, Pflege, Soziales) steuerfinanziert werden. Angesichts der geringen Steuerautonomie der Bundesländer (90% der Landeseinnahmen sind Gemeinschaftssteuern¹⁹) und der relativen Finanzschwäche Niedersachsens kommt die Landespolitik unter Druck. Damit gilt es den Gestaltungsspielraum des Landes in der Umsetzung der Schuldenbremse offen zu halten.

e) Finanzbremse überdenken

Jenseits des hier im Rahmen geltenden Rechts diskutierten Sachverhalts ist, auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der EU, die Zweckmäßigkeit der Schuldenbremse zu diskutieren. Die Abschaffung dürfte angesichts einer notwendigen, verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit schwierig sein. Umso wichtiger ist eine Öffnung in der Umsetzung (z.B. wieder mehr Spielraum für öffentliche Investitionen).²⁰

Quellen:

Bayern, LHO, Haushaltsordnung des Freistaats Bayern, Art. 18 Kreditermächtigungen, <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayHO-18?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

Blanchard, Olivier; Public Debt and Low Interest Rates, Vortrag auf der Jahrestagung American Economic Association am 04.01.2019, https://www.aeaweb.org/aea/2019conference/program/pdf/14020_paper_etZgfbDr.pdf

BMF (2015), Bundesministerium der Finanzen, Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, März 2015, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9

BMF (2019a), Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Februar 2019, Übersichten zur Entwicklung der Länderhaushalte, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/02/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-2-04-einnahmen-ausgaben-und-kassenlage-laender.html>

BMF (2019b), Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2018 (Stand: 07.03.2019), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-03-07-bund-laender-finanbeziehungen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24.03.2009, <http://dipbt.bundes-tag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf>

DBB (2011), Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht Oktober 2011, <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/693072/a18f5303bae13d4001c38e071d904bd7/mL/2011-10-schuldenbremse-data.pdf>

DBB (2018a), Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern, Monatsbericht August 2018, <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/755600/e4da069ee6b6b91c782abb1772b9817a/mL/2018-08-oeffentliche-finanzen-data.pdf>

DBB (2018b), Deutsche Bundesbank, Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht Oktober 2018, <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/764416/1e8be95f244a476b81113b31e7a22050/mL/2018-10-laenderfinanzen-data.pdf>

DBB (2019), Deutsche Bundesbank, Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat, Monatsbericht April 2019, <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/794136/2a338d75db044cd4ad876561571a8b29/mL/2019-04-schuldbremse-data.pdf>

DGB, Stellungnahme des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften zum Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen, 06.03.2019, <https://niedersachsen.dgb.de/themen/++co++b748ba44-400d-11e9-a2a7-52540088cada>

Die Zeit, Schuldenricks, 02.05.2019, <https://www.zeit.de/2019/19/staatsfinanzen-schuldenbremse-grundgesetz-steuerregelungen-haushaltspolitik>

Dobrindt, Alexander, Dobrindt nennt Grüne „Verbots- und Enteignungspartei“, Interview, in: Westdeutsche Allgemeine, 13.04.2019, <https://www.waz.de/politik/alexander-dobrindt-der-soli-muss-weg-und-zwar-komplett-id216946315.html>

Dullien, Sebastian; Angst vor Rezession: „Wir sind noch nicht im Krisenmodus“, Interview in: Lüneburger Nachrichten, 09.04.2019, <http://www.ln->

¹⁴ Vgl. Bundestag, S. 7; DBB (2018a); StBA (2018)

¹⁵ Vgl. BMF (2015), S. 14, Trochowski (et al.)

¹⁶ Vgl. BMF (2015), S. 21

¹⁷ Vhl. Die Zeit vom 02.05.2019

¹⁸ Vgl. Stabilitätsrat (2018), DBB (2019), Die Bundesbank listet eine ganze Seite von Indikatoren auf, die zukünftig zur Haushaltsüberwachung erhoben werden sollen. DBB (2018a), S. 34-36. Vgl. die Anmerkungen von Kollatz, in: Taz

¹⁹ Vgl. DBB (2018b), S. 18

²⁰ Vgl. Hüther/Südekum. Auch interessant ist die aktuelle Diskussion einstiger Befürworter: „Wir sollten darüber diskutieren, ob größere Spielräume für Investitionen sinnvoll sind. Wir müssen die Risiken eines Wirtschaftsabschwungs bekämpfen, bevor er da ist.“, Alexander Dobrindt (CSU-Landesgruppenchef) ähnlich auch Dieter Kempf (BDI-Präsident) beide in: Fokus

[online.de/Nachrichten/Wirtschaft/Wirtschaft-im-Rest-der-Welt/IMK-Direktor-Sebastian-Dullien-will-keine-Steuersenkungen](http://www.online.de/Nachrichten/Wirtschaft/Wirtschaft-im-Rest-der-Welt/IMK-Direktor-Sebastian-Dullien-will-keine-Steuersenkungen)

Fokus, Ruf nach höheren Investitionen wird lauter, 13.04.2019, https://www.focus.de/finanzen/boerse/wirtschaftsticker/konjunkturschwaecher-ruf-nach-hoeheren-investitionen-wird-lauter_id_10591100.html

Grömling, Michael; Hüther, Michael; Jung, Marcos; Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock?, Wirtschaftsdienst, 29.01.2019, <https://www.iwkoeln.de/studien/externe-studien/beitrag/michael-groemling-michael-huether-markos-jung-verzehrt-deutschland-seinen-staatlichen-kapitalstock.html>

Grüne, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im niedersächsischen Landtag, Gesetzentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung, 05.04.2019 (Drucksache 18/3447), https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/wp_18/03001_bis_03500/?page=2

Himpele (2010), Klemens; Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern, Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der LINKEN, Wien 2010, https://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/100727_Schuldenbremse_auf_Laenderebene.pdf

Himpele (2011), Klemens; Stellungnahme des BdWi zum Gesetz zur Änderung der niedersächsischen Verfassung, Gesetzentwurf von CDU und FDP, Drucksache 16/3748, 27.10.2011, https://www2.bdwi.de/uploads/bdwi_stellungnahme_niedersachsen.pdf

Hüther, Michael, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, iw-policy-paper, 26.03.2019, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/IW-Policy-Paper_2019_03_Schuldenbremse.pdf

Hüther, Michael; Südekum, Jens; Die Schuldenbremse ist nicht mehr zeitgemäß, Süddeutsche Zeitung, 14.04.2019, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/forum-die-schuldenbremse-ist-nicht-zeitge-maess-1.4409376>

Keynes, John, Maynard, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Berlin 1917 (1936), Neuübersetzung von Nicola Liebert

KfW, KfW-Kommunalpanel 2018, Juni 2018, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2018.pdf>

LT RP (2011), Landtag Rheinland Pfalz, Gesetzentwurf der Landesregierung, Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/503, 27.10.2011, https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Landeshaushalt/Neue_Schuldenregel/DS_Ausfuehrungsgesetz.pdf

LT RP (2012), Land Rheinland-Pfalz, Gesetz- und Verordnungsblatt, Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, vom 03.07.2012, S. 199-201, https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Landeshaushalt/Neue_Schuldenregel/Ausfuehrungsgesetz_GVBl.pdf

LRH BB, Landesrechnungshof Brandenburg, Beratungsbericht über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg, 23.05.2018, http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Bericht%20Schuldenbremse%20Endfassung%2023052018%20mit%20Anlagen.pdf

Manager Magazin, Paradigmenwechsel bei Staatsfinanzen - Das Comeback der Schulden, 17. April 2019, <https://www.manager-magazin.de/premium/staatsfinanzen-das-comeback-der-schulden-a-00000000-0002-0001-0000-000163470778>

Marketwatch.com, Leading economist says high public debt 'might not be so bad' 07.01.2019, <https://www.marketwatch.com/story/leading-economist-says-high-public-debt-might-not-be-so-bad-2019-01-07>

NI LRH, Niedersächsischer Landesrechnungshof, Das Verschuldungsverbot aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz – Konsequenzen für Niedersachsen, 10.09.2010, https://www.lrh.niedersachsen.de/download/51316/2010-09-10_Beratende_Aeusserung_Verschuldungsverbot.pdf

NI LT (2018), Niedersächsischer Landtag – 18. Wahlperiode Drucksache 18/358, Gesetzentwurf der Fraktion der FDP Gesetz zur Änderung der

Niedersächsischen Verfassung, 20.02.2018, http://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_02500/00001-00500/18-00358.pdf

NI LT (2019), Niedersächsischer Landtag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/3258, Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen, 19.03.2019, https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_05000/03001-03500/18-03258.pdf

NSGB, Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, Kommunale Spitzenverbände: Zusagen einhalten; Schuldenbremse nicht zu Lasten der Kommunen umsetzen!, 24.04.2019, <https://www.nsgb.de/magazin/artikel.php?artikel=2477&menuid=3&topmenu=3>

OECD, The Future of Work, OECD Employment Outlook, 25.04.2019, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook_19991266

RP, Rheinische Post, Finanzpolitik: Konjunkturschwäche reißt Loch in den Bundeshaushalt, 17.04.2019, https://rp-online.de/wirtschaft/konjunkturschwaecher-reisst-loch-in-den-bundeshaushalt_aid-38150867

Rogoff, Kenneth; Eine Chronik der Sparpolitik, in: Finanz und Wirtschaft, 15.04.2019, <https://www.fuw.ch/article/eine-chronik-der-sparpolitik/>

Saarbrücker Zeitung, Investitionen über Schulden finanzieren? Neue Debatte um Sinn der schwarzen Null, 23. April 2019, https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/neue-debatte-um-die-schuldenbremse_aid-38278145

Spiegel, Schuldenbremse Aufstand gegen die schwarze Null, Christian Reiermann, 22.03.2019, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/olaf-scholz-spd-finanzpolitiker-rebellieren-gegen-schuldenbremse-a-1259140.html>

Spiegel, Schwarze Null - Der Fluch der Hausfrau, Michael Sauga, 23.04.2019, <https://www.spiegel.de/plus/staatsschulden-der-fluch-der-hausfrau-a-e670508e-613f-4761-9b2a-3c98c9a9d245>

Stabilitätsrat (2018), Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz, http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/keine_Dokumentensuche/Parlamentsdokumente/20181206/20181206_TOP5.html

StBA (2017), Statistisches Bundesamt, Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Wirtschaft und Statistik, 2017/01, S. 35 ff., <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2017/01/abgrenzung-staatssektor-012017.html>

StBA (2018), Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Liste der Extrahaushalte, 2018 (Stand: 28.06.2018), https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/Downloads/ListeExtrahaushalte2018_pdf.html

Tagesschau.de, Stures Sparen ist zukunftsblind, Ein Kommentar von David Zajonz, ARD-Hauptstadtstudio, 17.04.2019, <https://www.tagesschau.de/kommentar/wirtschaftswachstum-kommentar-101.html>

Taz, Tageszeitung, Schuldenbremse für Landeshaushalt - Berlin will die Schuldenvollbremsung, 26.04.2019, <http://www.taz.de/!5587920/>

The Fiscal Times, The Debt - Leading Economist Says Government Debt Might Not Be So Bad After All, By Michael Rainey, 11.01.2019, <http://www.thefiscaltimes.com/2019/01/11/Leading-Economist-Says-Government-Debt-Might-Not-Be-So-Bad-After-All>

Trochowski, Daniela; Hoff, Benjamin-Immanuel; Troost, Axel; Runter von der Schuldenbremse: Wie sieht nachhaltige linke Finanzpolitik aus?, in: OXI – Wirtschaft anders denken, <https://oxiblog.de/runter-von-der-schuldenbremse-wie-sieht-nachhaltige-linke-finanzpolitik-aus/>

Truger, Achim, Konjunkturelle Spielräume der Finanzpolitik gewährleisten, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung, 23.04.2019

Hinweis: Die Standpunkte der Keynes-Gesellschaft – Sektion Hannover sind eine Plattform zur Besprechung wirtschaftswissenschaftlicher Themen aus keynesianischer oder verwandter Perspektive. Die hier geäußerten Meinungen geben die Meinungen der Autorinnen und Autoren wieder.
