

POLICY BRIEF

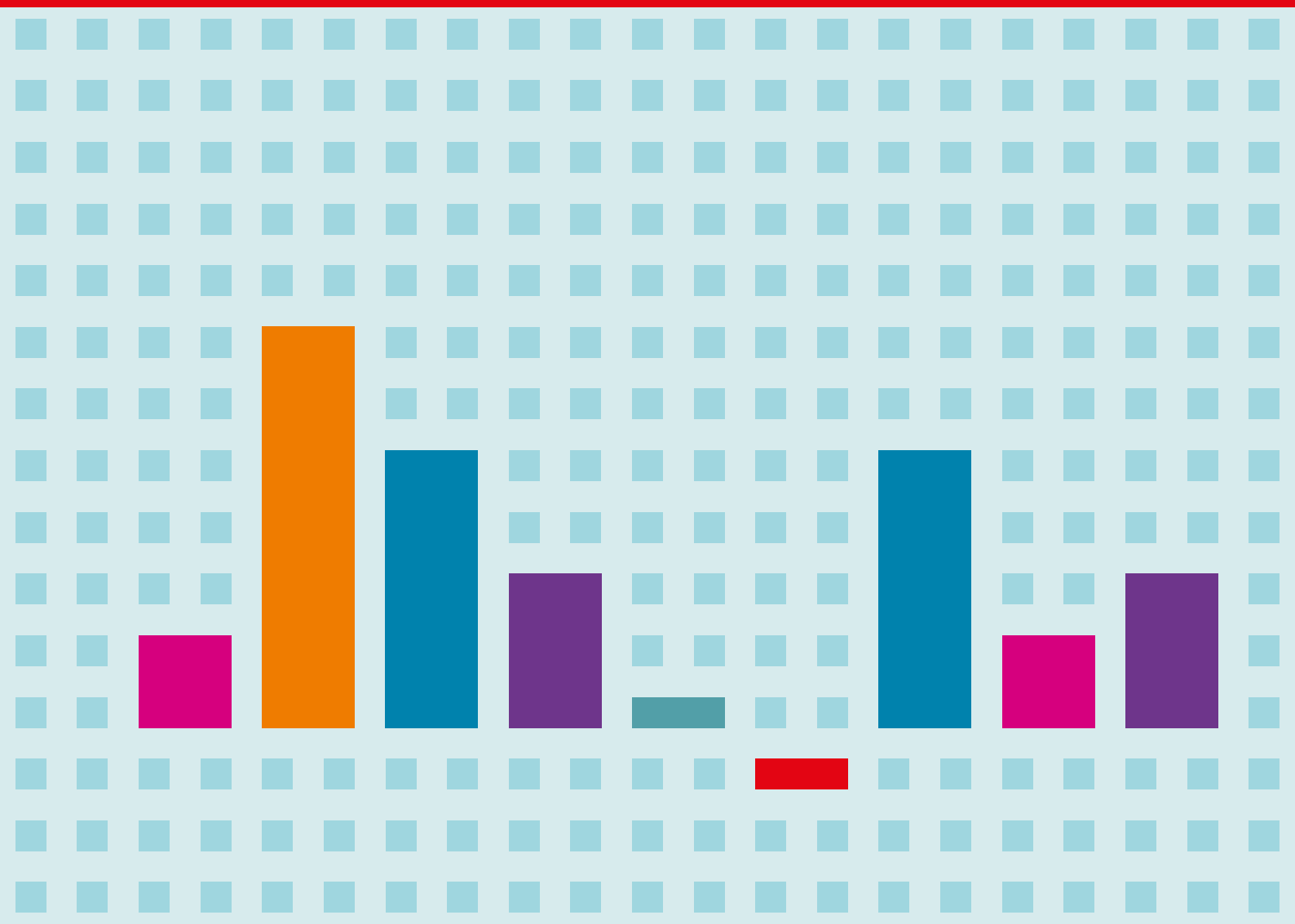
IMK Policy Brief Nr. 103 · April 2021

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

SCHULDENBREMSE IN HESSEN: SPIELRÄUME AUF DER LANDESEBENE ERHALTEN, AUF BUNDESEBENE FÜR REFORMEN EINTRETEN

Stellungnahme für den Hessischen Landtag

Katja Rietzler



Schuldenbremse in Hessen: Spielräume auf der Landesebene erhalten, auf Bundesebene für Reformen eintreten

Stellungnahme für die schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE betreffend Gesetz zur Änderung des Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelung zur Schuldenbremse), Drucksache 20/4130

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung

31.3.2021

Zusammenfassung

Die Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag fordert die Streichung der Schuldenbremse aus der Hessischen Verfassung und die Wiedereinsetzung einer früheren Regel zur Kreditaufnahme. Da die Regelung des Grundgesetzes für Hessen unabhängig von landesrechtlichen Regelungen für alle Bundesländer gilt, scheint eine rechtskonforme Abschaffung der Schuldenbremse auf Landesebene nicht möglich. Vor diesem Hintergrund gilt es weiter, bei der landesrechtlichen Umsetzung alle Spielräume zu nutzen. Eine einfachgesetzliche Regelung ist dafür ausreichend. Eine abschließende Bewertung der vorgeschlagenen Änderung der Hessischen Verfassung ist ohne Kenntnis konkreter Vorschläge für das Ausführungsgesetz schwierig. In seiner aktuellen Fassung enthält das Ausführungsgesetz durchaus sinnvolle Regelungen. Weitere Verbesserungen sind möglich. Das Land Hessen sollte sich zusätzlich über den Bundesrat für eine grundlegende Reform der Schuldenbremse einsetzen. Ein zentraler Reformbaustein wäre die Implementierung einer „goldenen Regel“ für Investitionen.

Der Sachverhalt

Das Land Hessen hat die Schuldenbremse 2013 in Artikel 141 der Hessischen Verfassung verankert. Details der Umsetzung sind im Ausführungsgesetz zu Artikel 141 vom 26. Juni 2013 geregelt. Dort ist insbesondere bestimmt, dass die Konjunkturbereinigung dem Verfahren des Bundes (EU-Verfahren auf der Grundlage einer Produktionslückenschätzung) folgt, die Kreditaufnahme um sogenannte finanzielle Transaktionen zu bereinigen ist, Abweichungen beim Haushaltsvollzug auf einem Kontrollkonto zu verbuchen sind. Zusätzlich sind dort die Kreditaufnahme in Notsituationen und die Anforderungen an deren Tilgung geregelt

Mit einem Gesetzentwurf vom 23.11.2020 möchte die Fraktion die Linke die Verankerung der Schuldenbremse aus der hessischen Verfassung streichen und durch eine früher geltende Regelung der Kreditaufnahme ersetzen.

Artikel 141 der Landesverfassung soll demnach folgendermaßen lauten:

„Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zulasten des Staates dürfen nur durch förmliches Gesetz erfolgen.“

Bewertung

Der Gesetzentwurf der Fraktion die Linke

Eine rechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs bleibt Juristen vorbehalten. Es scheint aber unstrittig, dass eine generelle Abschaffung der Schuldenbremse eine entsprechende Regelung im Grundgesetz voraussetzt. Solange Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz in Kraft bleibt, ist das Land Hessen unabhängig von eigenen Regelungen an die dortige Kreditaufnahmebeschränkung gebunden. Allerdings ist es unnötig und – für den Fall einer Abschaffung der Schuldenbremse auf Bundesebene auch unnötig einschränkend – die Vorgaben des Grundgesetzes in der Landesverfassung zu verankern. Eine einfachgesetzliche Regelung wäre hier vollkommen ausreichend.

Der Gesetzentwurf der Fraktion die Linke lässt offen, wie die Fraktion konkret mit dem Ausführungsgesetz verfahren möchte, außer, dass dieses „entsprechend zu ändern“ wäre. Ein Ausführungsgesetz in der aktuell geltenden Form zu einem Artikel, der in der bisherigen Form nicht mehr existiert, scheint widersprüchlich. Mit einer kompletten Abschaffung des Ausführungsgesetzes in seiner jetzigen Form wäre Hessen aber nicht gedient. Landesgesetzliche Regelungen, die im Widerspruch zum Grundgesetz stehen, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit als verfassungswidrig eingestuft. Der Verzicht auf eine klare Regelung von Ausnahmen wie Notsituationen und insbesondere Konjunkturreffekten führt im schlimmsten Fall dazu, dass Hessen jedes Jahr – also auch im Abschwung – einen ausgeglichenen Haushalt einhalten muss. Damit würde man dem Land einen Bärenienst erweisen.

Empfehlungen für Hessen

Aus der Perspektive Hessens wäre es vielmehr sinnvoll, zum einen über den Bundesrat auf eine Reform der Schuldenbremse hinzuwirken und gleichzeitig alle vorhandenen Spielräume bei der landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse zu nutzen.

Erhaltung von Spielräumen auf Landesebene

Um Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse zu erhalten, braucht es rechtliche Regelungen, die Artikel 109 Grundgesetz in Hessen umsetzen. Regelungen, wie sie die aktuelle Fassung des Artikel 141-Gesetzes trifft, sind also erforderlich. Hier kann punktuell noch nachgebessert werden.

Zuletzt wurde das Artikel-141-Gesetz am 2. Juli 2020 geändert. Dabei wurde die ursprüngliche starre Vorgabe einer Tilgung von Krediten aus Notsituationen innerhalb von 7 Jahren durch eine Regelung ersetzt, die eine Tilgung innerhalb eines angemessenen Zeitraums fordert. Bei der Festlegung des Tilgungszeitraums sollen nun die jeweilige Ausnahmesituation, die Höhe der Kredite und die konjunkturelle Situation berücksichtigt werden. Das ist gegenüber der zuvor geltenden Fassung bereits eine erhebliche Verbesserung.

Ein Verzicht auf die Verpflichtung zur Tilgung wäre aber vorzuziehen. Aus ökonomischer Sicht ist eine absolute Tilgung nicht erforderlich, sondern es ist viel entscheidender wie sich die Schulden relativ zur Wirtschaftsleistung entwickeln und wie stark der Haushalt durch den Schuldendienst belastet wird. Daher sollte die Verpflichtung zur Tilgungsregelung in Artikel 109 Grundgesetz entsprechend angepasst oder zumindest flexibel gehandhabt werden. Der Sachverständigenrat hat im Jahresgutachten 2020/21 für den Bund vorgeschlagen, statt einer absoluten Tilgung der Corona-Schulden eine Rückführung der Schuldenstandsquote anzustreben (SVR 2020). Das wäre auch für die Länder denkbar, müsste aber vermutlich auf der Bundesebene geregelt werden.

Eine Anhebung der Obergrenze des Kontrollkontos auf das Niveau, das für den Bund gilt, wurde bereits 2013 empfohlen (Rietzler 2013) und wäre weiterhin sinnvoll. Aktuell spielt das Kontrollkonto, das einen hohen positiven Saldo aufweist, jedoch eine untergeordnete Rolle.

Einen erheblichen Gestaltungsspielraum haben die Länder bei der Konjunkturbereinigung. Hier verwendet Hessen das EU-Verfahren, das auch beim Bund eingesetzt wird und auf einer Schätzung des Produktionspotenzials beruht. Durch die sehr schnelle Anpassung des Produktionspotenzials an die tatsächliche Entwicklung am aktuellen Rand fallen die ermittelten Produktionslücken jedoch regelmäßig zu gering aus (Heimberger und Truger 2020). Im Aufschwung führt dies zu einem selbstverstärkenden Prozess mit großen Spielräumen, wie wir ihn vor der Corona-Krise beobachten konnten (Rietzler und Truger 2019). Im Abschwung besteht die Gefahr, dass Haushaltsspielräume zu stark eingeschränkt werden. Das aktuelle Konjunkturbereinigungsverfahren sollte daher auf den Prüfstand gestellt werden. Alternativen könnten ein Steuertrendverfahren oder auch Korrekturen am derzeitigen Verfahren sein, die das Produktionspotenzial etwas träger auf die aktuelle Entwicklung reagieren lassen. Entscheidungen dazu sollten auf der Grundlage einer systematischen Untersuchung mit vielen Szenarien getroffen werden. Ein Beispiel für eine solche Untersuchung liefert Boysen-Hogrefe (2014).

Unterstützung von Reformbestrebungen auf übergeordneter Ebene

Die Debatte über Fiskalregeln hat sich im Vergleich zum Jahr 2013, als die Schuldenbremse in Hessen implementiert wurde, deutlich weiterentwickelt. Mittlerweile ist die Ansicht, dass es bei den europäischen Fiskalregeln wie bei der deutschen Schuldenbremse Reformbedarf gibt, in der Debatte keine exotische Randmeinung mehr. Auf der europäischen Ebene hat der Europäische Fiskalausschuss, der u.a. eingerichtet wurde, um den finanzpolitischen Rahmen in der EU zu evaluieren und Verbesserungsvorschläge zu machen, im jüngsten Jahresbericht deutlich gemacht, dass das Regelwerk nach der Überwindung der Corona-Pandemie an neue Verhältnisse nach der Krise angepasst werden

muss. Im Umgang mit den teils sehr hohen Schuldenstandsquoten einzelner Länder spricht sich das Gremium für mehr Flexibilität, eine stärkere Differenzierung der Anforderungen an einzelne Länder aus und eine Förderung öffentlicher Investitionen aus (Europäischer Fiskalausschuss 2020). Zudem hat die EU-Kommission einen Konsultationsprozess zur Economic Governance lanciert, und mit Reformen des Regelwerks ist zu rechnen. Ein Festhalten an den bestehenden Regeln würde eine Austeritätswelle in Europa verursachen, die zu einem Ende der Währungsunion führen könnte. Anders als nach der Finanzkrise gibt es heute ein deutliches Bekenntnis dazu, dies vermeiden zu wollen (vgl. u.a. Gentiloni 2020).

Auch in Deutschland ist die Debatte über die Zukunft der Schuldenbremse nach der Corona-Krise noch nicht abgeschlossen. Wie der Debattenbeitrag von Helge Braun im Handelsblatt (Braun 2021) zeigt, sind selbst Teile der CDU für mehr Flexibilität im Zusammenhang mit der Schuldenbremse offen. Braun schlägt vor, bei der Rückkehr zur Schuldenbremse erneut eine Übergangsfrist einzuräumen. Dies hatte im Jahresgutachten 2020/21 auch der Sachverständigenrat (2020) vorgeschlagen. Letzterer hat mit Überlegungen, die Tilgungen konjunkturabhängig zu gestalten oder absolute Tilgungen durch eine Orientierung an der Schuldenstandsquote zu ersetzen, ebenfalls einen Reformbedarf bei der Schuldenbremse signalisiert.

Derzeit sind die Chancen für eine Reform der Schuldenbremse günstig. Gleichzeitig sind Reformen dringend erforderlich, um zu gewährleisten, dass die öffentliche Hand in den kommenden Jahren in ausreichendem Umfang in die Modernisierung der Infrastruktur und in die sozial-ökologische Transformation investieren kann. Der jährliche Investitionsbedarf in zweistelliger Milliardenhöhe muss zumindest zu einem erheblichen Teil kreditfinanziert werden (Bardt et al. 2019). Dies wäre auch mit einer generationengerechten Lastenteilung vereinbar. Aus ökonomischer Sicht rechtfertigen Zukunftsinvestitionen, die künftigen Generationen zugutekommen, deren Beteiligung an der Finanzierung im Sinne des „Pay-as-you-use“-Prinzips (Truger 2015). Die Schuldenbremse wie auch die Europäischen Fiskalregeln sollten daher um eine sogenannte goldene Regel ergänzt werden, die in einem klar definierten Umfang kreditfinanzierte Investitionen ermöglicht.

Eine aktuelle Umfrage des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (Blesse et al. 2021) unter Landtagsabgeordneten zeigt, dass eine Mehrheit die Ausnahme von Investitionen von der Schuldenbremse unterstützt. Der Anteil der Abgeordneten, die sich für eine sogenannte „goldene Regel“ ausgesprochen haben, hat im Vergleich zur vorangegangenen Befragung deutlich zugenommen. Das Land Hessen sollte Reformen der Schuldenbremse, die eine investitionsfreundlichere Finanzpolitik ermöglichen, aktiv unterstützen.

Literatur

- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019): Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen! IMK Report, 152.
- Blesse, S., Heinemann, F., Janeba, E, Nover, J. (2021): Landtagspolitiker stehen zur Schuldenbremse bei wachsender Unterstützung für Investitionsklausel. Ergebnisse einer Umfrage zur grundgesetzlichen Schuldenbremse und möglichen Reformansätzen. ZEW-Kurzexpertise Nr.21-01, 04. Januar 2021.
- Boysen-Hogrefe, J. (2014): Konjunkturbereinigung der Länder: Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 538, Juni.
- Braun, H. (2021): Das ist der Plan für Deutschland nach Corona. Gastkommentar im Handelsblatt vom 26.1.2021, Düsseldorf.
- Gentiloni, P. (2020): A shared challenge: a unique opportunity. Rede am 13.6.2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1061 (29.3.2021).
- Heimberger, P. und A. Truger (2020): Der Outputlücken-Nonsens gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, Makronom, 2. Juni, <https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125> (29.3.2021).
- Rietzler, K. / Truger, A. (2019): Is the “Debt Brake” Behind Germany’s Successful Fiscal Consolidation? In: Revue de l’OFCE 2019/HS, Supp. 2, S. 11–30.
- Rietzler, K. (2013): Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung Schriftliche Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 04. Juni 2013 zum Gesetzentwurf. IMK Policy Brief, Juni.
- Sachverständigenrat, SVR (2020): Corona- Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/2021. Wiesbaden.
- Truger, A. (2015), Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 138, Arbeiterkammer Wien.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
