



Finanzverfassung auf Nachhaltigkeit ausrichten

**Beschluss der LAG Wirtschaft, Finanzen und Soziales in Baden-Württemberg vom 3.
Februar 2007**

Am 19. Oktober 2006 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Klage des Landes Berlin auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen klargestellt, dass Bundesergänzungszuweisungen einem strengen „Ultima-Ratio-Prinzip“ unterliegen. Gleichzeitig haben die Verfassungsrichter in ihrer Urteilsbegründung eine weitere Föderalismusreform zur Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern gefordert

Das Urteil hat unmittelbar eine Debatte über die Neuregelung der Bund-Länder Finanzen und einen nationalen Schuldenpakt ausgelöst.

Parallel dazu sind in Deutschland schon fast ungewohnte Erfolgsmeldungen zu vernehmen: Die Konjunkturindikatoren zeigen aufwärts, und die wirtschaftliche Erholung beginnt, sich auf den Arbeitsmarkt auszuwirken. Konsequenterweise steigen die Staatseinnahmen, und das Staatsdefizit fällt.

Sofort ist aber eine Diskussion darüber entbrannt, was mit den unerwarteten Einnahmen geschehen soll. Die Meinungen verlaufen in der Regel entlang zwei klar definierten Linien: Haushaltskonsolidierung oder „Rückzahlung an den Bürger“ zur Stimulierung der Nachfrage. In den Medien wird diese Debatte oft vereinfacht zu einer Auseinandersetzung zwischen „Angebotstheoretikern“ und „Nachfragetheoretikern“, mithin zwischen „Gut“ und „Böse“ stilisiert, wobei beide Gruppen die Rollen wechselseitig ausfüllen.

Die aufkeimende Debatte über Schuldengrenzen, Makropolitik und einen nationalen Schuldenpakt wird auch nach Baden-Württemberg dringen, insbesondere weil sich hier Finanzminister Stratthaus (CDU) immer wieder mit fragwürdigen Reformvorschlägen für die Finanzverfassung hervortut. Grund genug für die LAG Wirtschaft & Soziales, sich zu diesem Thema grundsätzlich zu äußern.

Grundsätzliches

Grüne Wirtschaftspolitik ist untrennbar mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit – auch und insbesondere einer nachhaltigen Finanzpolitik – verbunden. Es bleibt ein herausragender Erfolg der Grünen, zwischen 1998 und 2005 das Prinzip der Nachhaltigkeit in der Haushaltspolitik verankert zu haben. Es ist sicherlich keine Übertreibung wenn wir feststellen, dass eine nachhaltige Finanzpolitik und der Einstieg in die Nutzung des Marktmechanismus zur Vermeidung von schädlichen Emissionen (Ökosteuer) das Fundament grüner Wirtschaftspolitik bilden.

Trotz steigender Staatseinnahmen und erster Erfolge im Hinblick auf eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke durch die rot-grüne Bundesregierung steht die Umsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik weiterhin aus.

Leider ist die Forderung nach einer nachhaltigen Finanzpolitik immer wieder Ziel unberechtigter Kritik. Grund ist der scheinbare Gegensatz zwischen einer

nachhaltigen Haushaltspolitik und einer dynamischen Wirtschaftspolitik: Aus dem Blickwinkel einer nachhaltigen Fiskalpolitik bedeutet eine Ausweitung der Staatsschulden die Verlagerung finanzieller Lasten auf zukünftige Generationen. Auf der anderen Seite erfordert eine Politik, die auf wirtschaftliche Dynamik und Inklusion aller Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt abzielt, in konjunkturell schwierigen Situationen unter Umständen eine *temporäre* Ausweitung der Staatsverschuldung.

Mit dem Konzept der grünen Marktwirtschaft, welches die Ordnungspolitik von Walter Eucken, Franz Böhm und Alfred Müller-Armack erweitert, haben wir gezeigt, wie sich ein ressourcenschonender Umgang mit der Natur und wirtschaftliche Dynamik verbinden lassen. Mit diesem Beschluss wollen wir zeigen, dass nachhaltige Finanzpolitik und beschäftigungsfreundliche Makropolitik keine Gegensätze sind.

Anhaltender Konsolidierungsbedarf trotz nachhaltiger Finanzpolitik

Die Haushalts- und Finanzpolitik der öffentlichen Hand steht unter dem Druck dreier Problemfelder:

1. Die Schuldenquote ist in den vergangenen Dekaden stetig gestiegen. Allein seit 1980 von 31,2% auf 67,7% des BIP im Jahr 2005. Diese Entwicklung schränkt den Gestaltungsspielraum der Politik dramatisch ein. An den jährlichen Zinszahlungen allein des Bundes in Höhe von 39 Milliarden € wird die Krise der öffentlichen Finanzen überdeutlich.
2. Die rot-grüne Bundesregierung konnte zwischen 2003 und 2005 die Nachhaltigkeitslücke der Staatsfinanzen um ein Drittel verringern¹. Trotzdem bleibt eine erhebliche Nachhaltigkeitslücke in den sozialen Sicherungssystemen bestehen. Neben der expliziten Verschuldung des Staates in Höhe von mehr als 1,5 Billionen Euro verlagern wir eine implizite Verschuldung der sozialen Sicherungssysteme in Höhe von rund 5 Billionen auf die Zukunft.
3. Auch die Länderhaushalte stehen vor großen Problemen. Die Versorgungsansprüche im öffentlichen Dienst, die von den Ländern getragen werden müssen, werden von 17,9 Mrd. € im Jahr 2005 auf geschätzte 71,6 Mrd. € im Jahr 2050 steigen

Die ständig steigende Staatsverschuldung zeigt, dass die vorhandenen institutionellen Schranken im Grundgesetz nahezu wirkungslos sind. *Es bedarf einer Neuausrichtung und einer stärkeren Verbindlichkeit der institutionellen Rahmenbedingungen. Gleichzeitig ist jedoch auch sicherzustellen, dass makroökonomische Aspekte berücksichtigt werden.* In Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs müssen Ausgaben relativ zu den Einnahmen steigen können. In Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs jedoch sind verbindliche Konsolidierungsmaßnahmen notwendig. In der Geschichte der Bundesrepublik ist

¹ Mevis/Wedige. Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002-2005.

die Politik dieser doppelten Verantwortung aber nur sehr einseitig gerecht geworden: In konjunkturellen Schwächeperioden stiegen zwar die Ausgaben, aber in wirtschaftlich besseren Zeiten wurde das Defizit nicht abgebaut. Diese Tatsache unterstreicht die Dringlichkeit unserer Forderung nach einer Reform der Finanzverfassung.

Dabei widerspricht das Ziel der Nachhaltigkeit nicht makroökonomischen Zielsetzungen. Vielmehr können beide Ziele in Übereinstimmung gebracht werden, wenn wir auf einen Nachhaltigkeitsbegriff abstellen, der die langfristige Entwicklung der Schuldenquote in den Blick nimmt. Die institutionellen Rahmenbedingungen müssen dann so gesetzt werden, dass sie die Politik wirkungsvoll auf diesen Nachhaltigkeitsbegriff festlegen. Dafür müssen bestehende institutionelle Regelungen (wie der Artikel 115 GG), die nur eine Momentaufnahme der Haushaltspolitik betrachten, ergänzt werden durch eine Kombination von institutionellen Normen, welche die mittelfristige Entwicklung der Schuldenquote auf ein nachhaltiges Maß festlegt. Dies lässt sich erreichen, wenn wir die Haushaltsgesetzgebung so reformieren, dass sie die Durchsetzung "mittelfristiger Haushaltspläne", die zu einer konstanten Schuldenquote führen, gewährleistet.

Was bedeutet Nachhaltigkeit in der Fiskalpolitik?

Wer zeigen will, dass eine nachhaltige Finanzpolitik mit einer beschäftigungsfreundlichen Wirtschaftspolitik vereinbar ist, der muss zunächst definieren, was er unter einer nachhaltigen Finanzpolitik versteht. Ansonsten kann das Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik nur allzu leicht mit der zu einfachen Aussage "Wir machen keine Schulden!" gleichgesetzt werden.

Eine nachhaltige Finanzpolitik ist eine langfristig orientierte Politik, deren Zeithorizont über das laufende Haushaltsjahr oder den nächsten Wahltermin hinausreicht. Insbesondere verzichtet eine nachhaltige Finanzpolitik darauf, durch exzessives Schuldenmachen, Kosten auf zukünftige Generationen zu verlagern und so deren Handlungsspielraum einzuschränken. Genauer gesagt ist eine Finanzpolitik dann nachhaltig, wenn man sie in alle Zukunft unverändert fortführen könnte. Das bedeutet z.B., dass eine Haushaltspolitik, die zu einer stetig steigenden Schuldenquote führt, nicht nachhaltig ist. Eine langfristig steigende Schuldenquote heißt, dass langfristig ein größerer Teil des Bruttosozialproduktes für Zinszahlungen ausgegeben werden muss. Das ist aber nur dann möglich, wenn entweder die Staatseinnahmen (also Steuern) erhöht, oder Ausgaben gesenkt werden. *Eine Haushaltspolitik die zu steigenden Schuldenquoten führt kann also nicht als nachhaltig bezeichnet werden, weil sie den Entscheidungsspielraum künftiger Generationen einschränkt.* Auf der anderen Seite macht eine Rückführung der Schuldenquote auf Null Zukunftsinvestitionen unmöglich. Wenn heute z.B. nicht in Schulen und Universitäten investiert wird, müssen morgen die Menschen für die Folgen der Bildungsarmut aufkommen. Auch so wird der Handlungsspielraum

nachfolgender Generationen eingeschränkt. Wenn es also um Investitionen geht, deren Ertrag erst in der Zukunft anfällt, macht eine Beteiligung nachfolgender Generationen über eine Kreditfinanzierung durchaus Sinn. Darum gilt: Je höher das Bruttoinlandsprodukt, desto größer darf auch der absolute Schuldenstand sein.

Als Maßstab für eine nachhaltige Haushaltspolitik sollte darum eine **konstante Schuldenquote** herangezogen werden. Dies ist auch die Grundlage des "fiscal sustainability"-Indikators der OECD. Er bewertet eine gegebene Finanzpolitik als nachhaltig, wenn deren langfristige Beibehaltung zur Folge hat, dass die Schuldenquote am Anfang und Ende eines Betrachtungszeitraumes gleich ist. Typischerweise legt die OECD hier einen Betrachtungszeitraum von 30 bis 40 Jahren zugrunde. Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hält dieses Kriterium für ein geeignetes Maß zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik².

Indem wir eine *konstante Schuldenquote zum Nachhaltigkeitskriterium machen*, überwinden wir das Spannungsverhältnis zwischen verantwortungsvoller Makropolitik und nachhaltiger Finanzpolitik. Weil die Beurteilung der Haushaltspolitik jetzt aus einer mittel- bis langfristigen Perspektive erfolgt, ist ein relativer Anstieg der Schulden in der Krise möglich, wenn er von ernsthaften Konsolidierungsmaßnahmen im Aufschwung gefolgt wird.

Maßvolle Rückführung der Schuldenquote durchsetzen

Die Forderung nach einer konstanten Schuldenquote beantwortet aber noch nicht die Frage, wie hoch diese Schuldenquote sein soll. Eine hohe Schuldenquote bedeutet auf jeden Fall eine hohe Belastung der öffentlichen Haushalte durch Zinszahlungen, was den Gestaltungsspielraum der Politik einengt. Deutschland sah sich in der Vergangenheit einer kontinuierlich steigenden Schuldenquote gegenüber. Heute beträgt sie rund 68 %. Im Jahr 2006 bedeutete dies, dass 14.4 % des Bundeshaushaltes für Zinszahlungen ausgegeben werden mussten. Wir meinen darum, dass die gegenwärtige Schuldenquote zu hoch ist.

Auf der anderen Seite macht eine zu starke Rückführung der Schuldenquote Zukunftsinvestitionen unmöglich und birgt konjunkturelle Gefahren. Darum wollen wir, dass die Schuldenquote maßvoll zurückgeführt wird. Sie soll auf niedrigem Niveau konstant gehalten werden. Als erstes Ziel halten wir eine Schuldenquote von 60% wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgeschrieben für sinnvoll. Ein totales Verbot der Neuverschuldung, wie von Teilen der CDU (z.B. Stratthaus) gefordert, ist nicht kompatibel mit dem Nachhaltigkeitskriterium einer konstanten Schuldenquote. Auch der Sachverständigenrat hält ein "solches Verbot einer langfristigen Staatsverschuldung für nicht sinnvoll" (Herbstgutachten 2006, Ziffer 405, Mehrheitsmeinung).

² BMF. Monatsbericht (1/2002)

Mittelfristige Haushaltsziele einführen und durchsetzen

Idealerweise würde eine nachhaltige Finanzpolitik sich also auf *mittelfristige Haushaltsziele*, die eine konstante Schuldenquote implizieren, festlegen und diese auch durchsetzen. Das Problem einer mittelfristig angelegten Fiskalpolitik ist jedoch: Sie ist schwer zu realisieren in einem politischen System, das im Vierjahresrhythmus der Wahlen getaktet ist. Der Anreiz, vor Wahlen von einer nachhaltigen Fiskalpolitik abzuweichen, ist einfach zu groß.

Es ist zu beachten: Aktive Makropolitik bedeutet, dass in Zeiten guter Konjunktur das Defizit abgebaut, d.h. ein Haushaltsüberschuss erwirtschaftet wird! Dies hat in Deutschland leider noch nie funktioniert. Hier liegt die große Herausforderung für die grüne Wirtschaftspolitik: Wenn wir eine verantwortungsvolle Makropolitik betreiben wollen, ohne unser Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik zu gefährden, dann müssen wir beschreiben, wie sichergestellt werden kann, dass in guten Zeiten auch tatsächlich das Defizit verringert wird. *Wer also das Spannungsverhältnis zwischen nachhaltiger Finanzpolitik und Makropolitik über das Konzept der mittelfristigen Haushaltsziele auflösen will, der wird nicht umhin kommen, die institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Durchsetzung dieser Haushaltsziele auch garantieren.* Solange wir diese Rahmenbedingungen nicht geschaffen haben, wird unter dem Deckmantel einer "aktiven Makropolitik" nur eine Verlagerung gegenwärtiger Belastungen auf zukünftige Generationen betrieben werden.

Ein institutioneller Rahmen für eine nachhaltige Haushaltspolitik

Wir haben gezeigt, dass eine nachhaltige Haushaltspolitik eine verantwortungsvolle Makropolitik nicht ausschließt, wenn man den richtigen Nachhaltigkeitsbegriff verwendet.

Wie kann ein wirkungsvoller institutioneller Rahmen für die "mittelfristigen Haushaltsziele" aussehen?

Den Stabilitäts- und Wachstumspakt nutzen

Im März 2005 wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert. Die Vorgabe, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften, ist durch länderspezifische Ziele ersetzt worden. Ausnahmen von den Vorgaben des Paktes sind zudem möglich, wenn Strukturreformen begleitet werden müssen. Für Mitgliedsländer mit hohen Wachstumsraten und geringen Defiziten sind jetzt mittelfristig Defizite in Höhe von 1% des BIP erlaubt. Dies entspricht grundsätzlich dem Kriterium einer nachhaltigen Finanzpolitik, einer langfristig konstanten Schuldenquote. Weil die Beurteilung der Haushaltspolitik jetzt von einer mittelfristigen Perspektive erfolgt, kann die Finanzpolitik zur Glättung von konjunkturellen Schwankungen genutzt werden, ohne das Ziel einer nachhaltigen Haushaltspolitik zu gefährden.

Eine grüne Finanzpolitik sollte daher unbedingt auf eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes setzen. Einer Aufweichung des Paktes müssen wir

entgegentreten. Nur so können wir eine nachhaltige Finanzpolitik mit beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft kombinieren. Ebenfalls gilt es dafür einzutreten, dass die Vorgaben des Paktes auch wirklich durchgesetzt werden.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt allein wird aber nicht ausreichen, die Politik wirksam an mittelfristige Haushaltsziele zu binden. Auch Deutschland gelang es ja, durch Einsatz politischer Mittel, einen "blauen Brief" aus Brüssel zu vermeiden, obwohl es die Vorgaben des SWP deutlich verfehlt hatte. Darum wollen wir, dass folgende weitere Maßnahmen durchgeführt werden:

Artikel 115 GG reformieren

Artikel 115 des Grundgesetzes begrenzt die Höhe der Kreditaufnahme des Bundes auf die Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Wir glauben, dass ein reformierter Artikel 115 GG das Konzept der "mittelfristigen Haushaltspläne" wirkungsvoll komplementieren kann. Ein Problem des Artikel 115 GG besteht darin, dass sich die Vorschrift für das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben auf die Haushaltsaufstellung und nicht auf den Haushaltsvollzug bezieht. *Wir fordern, den Artikel 115 so zu verändern, dass sich das Verhältnis der Nettokreditaufnahme auf den Haushaltsvollzug und nicht auf die Haushaltsaufstellung bezieht. Ebenfalls fordern wir eine Verrechnung der erlaubten Nettokreditaufnahme mit Privatisierungserlösen.* Insgesamt muss es darum gehen, die automatischen Stabilisatoren ungehindert wirken zu lassen, aber eine Kreditfinanzierung nicht-investiver Ausgaben über den Konjunkturzyklus auszuschließen. Im Ergebnis lenkt ein reformierter Artikel 115 GG die kreditfinanzierten Ausgaben in Zukunftsinvestitionen, während die übrigen Normen der Finanzverfassung die Einhaltung des Nachhaltigkeitskriteriums durchsetzen.

Doppik einführen

Eine scheinbar nachhaltige Finanzpolitik lässt sich durch Veräußerung öffentlichen Vermögens herbeiführen. Dies entspricht natürlich nicht dem Gedanken der Nachhaltigkeit. Um diese Möglichkeit auszuschließen muss für alle öffentlichen Haushalte die Doppik eingeführt werden, um Vermögen und Verbindlichkeiten gegenüberzustellen.

Verschuldungsregeln für Bundesländer

Für die Verschuldung der Bundesländer gelten die gleichen Kriterien wie für die Bundesebene. Verschuldungsregeln müssen so gestaltet sein, dass sie zu einer konstanten Schuldenquote führen und diese auch effektiv durchsetzen. Ein Neuverschuldungsverbot, das die Schuldenquote langfristig auf Null zurückführen würde, ist jedoch auch auf Länderebene nicht sinnvoll.

Finanzpläne verbindlich machen

Bereits heute bettet die Bundesregierung den aktuellen Haushalt in einen mehrjährigen Finanzplan ein, der allerdings rechtlich unverbindlich ist. Ähnlich wird in vielen Bundesländern verfahren. Finanzpläne stellen eine Möglichkeit dar, die mittelfristige Entwicklung der Schuldenquote in den Blick zu nehmen. Damit wird die Durchsetzung einer nachhaltigen Haushaltspolitik, im Sinne einer konstanten Schuldenquote, möglich. Voraussetzung ist allerdings, dass die Finanzpläne verbindlicher gemacht werden. *Wir wollen, dass der Finanzplan in Zukunft ein parlamentarisches Verfahren durchläuft und dadurch verbindlicher wird.* Abweichungen vom Finanzplan bedürfen dann jeweils parlamentarischer Genehmigung. Dadurch soll erreicht werden, dass überplanmäßige Einnahmen nicht zur nachträglichen Erhöhung von Ausgaben genutzt werden, sondern primär zum Schuldenabbau.

Finanzplanungsrat muss demokratisch bleiben

Es gibt Überlegungen, den Finanzplanungsrat mit mehr Kompetenzen auszustatten und mit "unabhängigen Experten" wie Wissenschaftlern zu besetzen. Wir fordern eindringlich, den Finanzplanungsrat auch weiterhin nur mit demokratisch legitimierten Mitgliedern zu besetzen. Das schließt nicht aus, Vertreter aus Wissenschaft und Zentralbank als Gäste zu laden. Die Verantwortung über die Staatsausgaben in die Hände der Parlamente zu geben ist eine zentrale demokratische Errungenschaft. Die Durchsetzung einer nachhaltigen Haushaltspolitik kann durch eine geeignete Änderung der Finanzverfassung gelingen. Einer Übertragung der Verantwortung von Legislative und Exekutive, hin zu einem wie auch immer besetzten Expertengremium, bedarf es nicht.

SprecherInnen der LAG Wirtschaft, Finanzen & Soziales BW:

Malte Hübner
Kleinfeldstr. 9
68165 Mannheim
malte.huebner@gruene.de

Beate Müller-Gemmeke
Im Brühl 24
72124 Pliezhausen
b.mueller-gemmeke@t-
online.de

Alexander Schenk
In der Vorstadt 34
73529 Schwäbisch Gmünd
Alexander.Schenk@t-online.de