

Stellungnahme zur Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses im nordrhein-westfälischen Landtag am 15.12.2011

„Gesetz zur Änderung der Verfassung“

Vorbemerkung

Die internationale Finanzkrise hat in vielen Ländern zu einer Krise der öffentlichen Haushalte geführt. Auch in Deutschland, wo sich die Wirtschaft noch immer in einer Erholungsphase nach der schweren Krise 2008/2009 befindet, ist die Staatsverschuldung deutlich gewachsen. Inzwischen ist im Grundgesetz eine „Schuldenbremse“ verankert. Die Schuldenbremse setzt nicht an den Ursachen der steigenden Staatsverschuldung an. Dennoch spricht auch auf der Ebene der Bundesländer vieles dafür, im Aufschwung die Neuverschuldung zu reduzieren. Im Falle des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit haushaltspolitisch relevanten Sondereffekten durch die Umstrukturierung der WestLB zu rechnen. Hier schlägt die verzögerte Reform des Landesbankensektors zu Buche.

Grundsätzlich gilt, dass eine Schuldenbremse einen Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik darstellt. Staatspleiten gehen immer auf Verschuldung zurück; dennoch sind sie nicht allein durch simple Schuldenbremsen zu verhindern. Im Falle von Staatspleiten spielen Spekulationen und die damit verbundenen Risikoauflage eine erhebliche Rolle. Eine Schuldenbremse setzt nicht auf Rückführung der Verschuldung, sondern schreibt eine Obergrenze fest. Der dabei festgesetzte Referenzwert ist historisch gewachsen und in keiner Weise ökonomisch legitimiert. Ausgaben- und Steuerpolitik fungieren in diesem Gefüge nur noch als Instrumente.

Die Schuldenbremse zielt darauf, die Forderungsbestände gegenüber der öffentlichen Hand zu begrenzen. Dies hat weit reichende Konsequenzen für die Entwicklung des Wertpapiermarktes; Staatspapieren kommt hier bislang eine besondere Bedeutung zu. Das Problem, dass Schulden und Forderungen ungleichmäßig und ohne Rücksicht auf verteilungspolitische Gerechtigkeit an die nächste Generation vererbt werden, wird durch eine Schuldenbremse nicht gelöst. Vielmehr bedeuten Schulden auf der einen Seite immer das Vorhandensein von Forderungen auf der anderen; Vermögen und damit die Forderungen gegenüber dem Staat sind aber in Deutschland höchst ungleich verteilt.

Der folgende Text konzentriert sich auf die ökonomischen Aspekte der Schuldenbremse.

Frage 19

Sind eine Haushaltskonsolidierung und die Rückführung der Neuverschuldung bis hin zu einem ausgeglichenen Haushalt ökonomisch sinnvoll? Löst ein strukturell ausgeglichener Landeshaushalt ökonomisch positive Effekte aus? Wenn ja, welche und wie sind diese Effekte begründet?

Der Sinn und die Effekte einer Haushaltskonsolidierung hängen immer von der konkreten ökonomischen Situation ab. Daher kann die Frage nach dem Sinn von Haushaltskonsolidierung immer nur im Kontext der jeweiligen Situation beantwortet werden. Haushaltskonsolidierung sollte idealtypisch in „guten Zeiten“ stattfinden. Gegenwärtig lassen die Ergebnisse der Steuerschätzung erkennen, dass mit höheren Einnahmen als zunächst erwartet, gerechnet werden kann. Entsprechend setzt die Landespolitik in NRW – aber auch in anderen Bundesländern - auf einen Konsolidierungskurs.

Tatsächlich geht die Landesfinanzpolitik in NRW über einen kurzfristigen Konsolidierungskurs hinaus. Es geht um eine langfristige Rückführung des Defizits und damit um die schrittweise Rückführung der Neuverschuldung. Diese soll noch vor dem Jahr 2020 bei null liegen. Diese ambitionierte Haltung ist in mehrerer Hinsicht problematisch.

Wichtige Wirtschaftsforschungsinstitute und internationale Organisationen gehen derzeit davon aus, dass sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland bereits 2012 wieder wenig dynamisch darstellen wird. Dies würde dann auch zu einer Verschärfung der Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte führen – auch auf der Ebene der Landeshaushalte. In einer solchen Situation können die selbstgesetzten Ziele zur Haushaltskonsolidierung gefährdet werden. Selbstgesetzte Ziele zu verfehlen, bedarf auf der politischen Ebene einer Erklärung. Vorhersehbare konjunkturelle Schwankungen als Argument anzuführen, erhöht nicht unbedingt die Glaubwürdigkeit.

In NRW sind zusätzliche Belastungen durch die Restrukturierung der WestLB zu erwarten. Derzeit sind die Kosten, die in diesem Zusammenhang entstehen, kaum abzusehen. Kurzum: Ein strukturell ausgeglichener Haushalt löst nicht zwangsläufig positive gesamtwirtschaftliche Impulse aus. Ohnehin bestehen erhebliche methodische Schwierigkeiten ein strukturelles Defizit von einem konjunkturellen Defizit abzugrenzen.

Zugleich ist zu beachten, dass Haushaltskonsolidierung immer dann besonders

wichtig ist, wenn eine Überschuldung droht. Überschuldung bedeutet nichts anderes, als dass die ausstehenden Forderungen und die damit verbundenen Zinsansprüche nicht bedient werden können. Zeichnet sich eine solche Gefahr ab, dann ist jedoch nicht nur Konsolidierung, sondern auch die Rückführung der Verschuldung sinnvoll. Dazu wäre ein Haushaltsüberschuss notwendig.

Frage 20

Welche Fragestellungen sehen Sie bei der Berechnung der Konjunkturkomponente allgemein und insbesondere in Bezug auf die Vorgaben "konjunkturgerechte Tilgung" und symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen ...?

Die Konjunkturkomponente ist ein entscheidendes „Hintertürchen“, um sich auch in Zukunft grundlegende Möglichkeiten finanzpolitischer Steuerung zu erhalten. Die Konjunkturkomponente bietet zugleich erhebliche Interpretationsspielräume. Dies gilt insbesondere weil ein konjunkturelles Defizit erst durch Definitionen, Setzungen und Vorgaben von einem strukturellen zu unterscheiden ist. Tatsächlich kommt es in Zeiten eines Abschwungs nicht nur zu Mindereinnahmen sondern auch zu Mehrausgaben, die dann zusammen zu einem entsprechend hohen Defizit führen können. Welcher Teil des Defizits geht allein auf die Mindereinnahmen und Mehrausgaben zurück? Diese Frage wird noch viele Sachverständige und GutachterInnen beschäftigen.

Blicken wir in die Zukunft: Konjunkturelle Abschwünge wird es weiterhin geben. Die in dieser Zeit getätigte Kreditaufnahme wird dann zumindest teilweise mit der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse erklärt. In einem zweiten Schritt geht es um die Tilgung der gestiegenen Schuld. Grundsätzlich gilt: Haushaltskonsolidierung und konjunkturgerechte Tilgung der konjunkturgerechten Defizitfinanzierungskredite lassen sich in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität leichter durchsetzen. Aber Steuererhöhungen, Minderausgaben etc. sind auch in „guten Zeiten“ unpopulär. Tatsächlich zeigt die Vergangenheit, dass die Tilgung von Staatsschulden auch in „guten Zeiten“ bestenfalls mäßig vorankommt. Mit der neuen Regelung werden allerdings gesamtwirtschaftlich „gute Zeiten“ zu finanzpolitischen Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund kann erwartet werden, dass die Konjunkturkomponente in der Argumentation eher asymmetrisch genutzt wird. Dazu kommt, dass bislang völlig unklar ist, was eine konjunkturgerechte Tilgung beinhaltet. Eine Rückführung des Gesamtschuldenstandes wird durch die Konstruktion der Schuldenbremse eher unwahrscheinlich und ist auch kein explizites Ziel.

Zentral ist demnach die Generierung nachhaltigen Wachstums. Mit der Schuldenbremse hat die Finanzpolitik einen Teil ihrer traditionellen Instrumente verloren.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die klassischen finanzpolitischen Instrumente zunehmend durch Regulierungspolitik ergänzt werden wird. Regulierungspolitik wird im Allgemeinen nicht unmittelbar budgetrelevant, kann aber die Abgrenzung zwischen Staat und Privat schärfen.

Frage 21

Wie bewerten Sie die derzeitige Finanzpolitik der Landesregierung Nordrhein-Westfalens sowie die Entwicklung des Landeshaushalts?

Nordrhein-Westfalen bemüht sich derzeit um Haushaltskonsolidierung. Die gesamtwirtschaftliche Lage hat sich nach der Krise 2008/2009 entspannt – da passt eine Rückführung der Neuverschuldung ins Bild. Dennoch ist zu beachten, dass die internationale Krise der Jahre 2008/2009 immer noch nicht als überwunden gelten kann. Von zentraler Bedeutung in dieser Situation ist nun, wie ein nachhaltiger Wachstumsprozess auch auf der Länderebene initiiert werden kann. In NRW soll die Schuldenbremse schon vor dem Jahr 2020 durchgesetzt werden. Das ist ein ambitioniertes Ziel, das kaum zu erreichen ist. Dies gilt insbesondere, da immer noch erhebliche Kosten aus der Umstrukturierung der WestLB zu Buche schlagen können. Wesentlich ist es daher, auch auf Landesebene Entscheidungskompetenz, Verantwortung und Haftung zusammen zu führen. Angesichts des schwierigen Strukturwandels in NRW sind Kürzungen in den zukunftsbestimmenden Bereichen Bildung, Soziales und Pflege auszuschließen. Ohnehin scheinen gerade diese Bereiche an die Grenzen dessen gekommen zu sein, was durch simple Effizienzverbesserung und Umorganisation zu erreichen wäre.

Derzeit kann die öffentliche Hand in Deutschland von der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank profitieren. Dies gilt auch für die Bundesländer. Die nominale Summe die für den Schuldendienst in Zeiten sinkender Zinsen zu zahlen ist, nimmt typischerweise ab. Im Falle von NRW würde der Schuldendienst vor allem dann zu einer großen Last, wenn ein erheblicher Risikoaufschlag für die entsprechenden Wertpapiere verlangt werden würde. Dies ist jedoch angesichts des Haftungsgefüges in Deutschland derzeit kaum zu erwarten. Tatsächlich sinkt die durch Schulden verursachte reale Belastung in Zeiten von Inflation. Besondere Belastungen können in Zukunft durch eine Zinswende entstehen – dies muss die Landesregierung im Blick behalten.

Frage 22

Bund und Länder befinden sich in einer Solidargemeinschaft einerseits, aber auch in einem föderalen Wettbewerb andererseits.

Die positiven Aspekte des föderalen Wettbewerbs in Deutschland werden durch die Schuldenbremse eher in Frage gestellt. Derzeit befinden sich die Länder in einem wenig produktiven Schulden(bremsungs-)wettbewerb. Diese trägt zu einer massiven Strukturkonservierung bei. Länder mit einem hohen Schuldenstand werden auch zukünftig einen hohen Schuldenstand haben. Länder geringen Schulden haben eher den Anreiz hier bis 2020 nachzulegen. Das eigentliche Problem, das mit der Schuldenbremse gelöst werden sollte, nämlich einen Staatsbankrott zu verhindern, steht im Hintergrund. Ein Staatsbankrott kann nicht durch Verordnung ausgeschlossen werden. Vielmehr wirken hier Marktbewertung und Schuldenstand gemeinsam.

Welche ökonomischen bzw. gesellschaftlichen Verteilungswirkungen können von Staatsverschuldung bis hin zum Staatsbankrott eines Flächenlandes ausgehen? Welche Bedeutung hat eine Verschuldungspolitik bzw. eine regelgebundene Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen für die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern?

Derzeit zeichnet sich ab, dass international ebenso wie national auf einen drohenden Staatsbankrott mit Ausgabenkürzungsprogrammen reagiert wird. Dies ist eine traditionelle Antwort. Bislang ist allerdings kaum ein Fall dokumentiert, in dem dieses Vorgehen tatsächlich nachhaltig positiv gewirkt hat. Hintergrund ist, dass der Staat in einer solchen Extremsituation mit vielfältigen Aufgaben konfrontiert ist – Ausgabenkürzung bedeutet aber auch Aufgabenkürzung. Damit fällt in einer Krisensituation ein wichtiger Player zur Stabilisierung von Erwartungen aus.

Der Unternehmensbankrott ist Alltag in einer Marktwirtschaft. Ihm geht eine Überschuldung voraus; mit dem Unternehmensbankrott geht das Geschäftsmodell der jeweiligen Firma üblicherweise unter. Staatsbankrotte gehören nicht zum Alltag der Marktwirtschaft und sind höchst gefährlich für die gesamtwirtschaftliche Ordnung. Mit einem Staatsbankrott geht der Staat nicht unter; dies gilt auch für Bundesländer. Vielmehr zeigt sich der Staatsbankrott allein in dem Zugang zum Kapitalmarkt – dieser ist für längere Zeit erschwert bzw. gar nicht möglich. Bankrott bedeutet daher letztendlich immer Umverteilung zu Ungunsten der Gläubiger.

Übernimmt der Bund die Haftung für einen Staatsbankrott eines Flächenlandes,

so steigen die Schulden auf Bundesebene. Der Bund kann zumindest durch seinen besseren Zugang zum Kapitalmarkt der Spekulation gegen das Flächenland entgegentreten. Langfristig allerdings wird es zu einer Neuorganisation der Schuldenlast kommen müssen. Dabei sind auch die Gläubiger und die Vermögenden mit einzubeziehen. Eine Erbschaftssteuer scheint langfristig unabdingbar um hier Verteilungsgerechtigkeit herzustellen.

Frage 23

Das aktuelle Beispiel Griechenland zeigt, zu welchen ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen nicht mehr tragfähige öffentliche Staatsfinanzen und exorbitant hohe Schuldenberge führen können. a) Wie sensibel sind derzeit die internationalen Kapitalmärkte, und auf welche finanzwirtschaftlichen Aspekte reagieren die Märkte besonders sensitiv? Wie wichtig sind demgegenüber in der aktuellen Phase erkennbare Zeichen einer künftigen Konsolidierungsbemühung? b) Würde von der Verankerung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Bundesland sowohl für die Volkswirtschaft als auch für die Kapitalmärkte ein wichtiges Signal ausgehen?

Aktuell reagieren die Märkte besonders sensibel auf die Meldungen der drei bekannten Ratingagenturen. Diese haben ihre Marktmacht durch Regulierung. Denn es ist Lebensversicherungen etc. nur erlaubt Papiere mit einer besonders guten Bonität zu halten. Die Bonität aber wird von den genau diesen Agenturen eingeschätzt. Die Ratings gehen auf Informationen zurück; sie sind keine Marktsignale, können aber eine Signalwirkung für den Markt entfalten.

Konsolidierungsbemühungen bedeuten aus der Sicht der Kapitalmärkte, dass in Zukunft weniger handelbare Staatspapiere neu emittiert werden sollen. Angesichts der hohen Liquidität im Finanzsektor dürften die Konsolidierungsbemühungen des Bundes und der Länder dazu führen, dass risikoreichere Anlageformen weiter an Bedeutung gewinnen. Führt dieses Anlageverhalten wieder zu einer erneuten Finanzkrise, so wird mit Sicherheit wieder ein staatliches Bail-out gefordert. Hier schließt sich der Kreis.

Von der Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung NRW ist kein nennenswertes Signal für den Kapitalmarkt zu erwarten. Die Schuldenbremse ist in ihrer derzeitigen Form eine Absichtserklärung, die keineswegs gegen die Insolvenz versichert. Vielmehr kann es mit und ohne Schuldenbremse zu Liquiditätsengpässen kommen. Diese können beispielsweise auf Risikoaufschläge zurückgehen. Das Rating NRW wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit nicht durch die Durchsetzung einer Schuldenbremse verbessern.

Wichtiger als die Schuldenbremse dürfte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

aber auch die Lösung struktureller Probleme sein. In NRW stehen gerade in den Bereich „Arbeitsmarkt“ und „Bildung“ wichtige Entscheidungen für die Zukunft des Landes an. Belastend wirken strukturelle Verwerfungen aus der Vergangenheit, die nur zögerlich angegangen werden. Dazu zählen neben der bereits mehrfach genannten Problematik der WestLB auch der Bereich Wohnungsbau sowie Fragen der Rekommunalisierung.

Frage 24

Halten Sie es angesichts der Haushaltsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen für tatsächlich realistisch die Regeln der Schuldenbremse umzusetzen, ohne die Leistungen der öffentlichen Hand in Nordrhein-Westfalen empfindlich und dauerhaft einzuschränken?

In der Tat ist das ein nicht von der Hand zu weisendes Problem. Die Haushaltskonsolidierung als primäres Politikziel bedeutet andere zentrale Politikbereiche aufzugeben oder zurückzufahren. Ein konstruktiver Umgang mit der Schuldenbremse ist angesichts des geforderten Finanzvolumens nicht zu erwarten. Folglich muss diskutiert werden, welche Politikaufgaben das Land auch zukünftig bedienen will. Die weitere Rückführung staatlicher Aktivitäten kann leicht zu Abwanderungsbewegungen nicht nur von Dienstleistern und Industrie sondern auch von Menschen führen. Angesichts der zu erwarteten demografischen Entwicklung in den nächsten zwanzig Jahren könnte hier ein Strukturwandel ausgelöst werden, der den Standort NRW weiter schwächt.

Fragen 25-27 Welche Schritte auf der Einnahme- und Ausgabeseite halten Sie vor dem Hintergrund der Schuldenbremse für erforderlich? Ist es erforderlich alle Bereiche des Landeshaushaltes einzubeziehen, um eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung zu erreichen? In welchem Umfang ist beispielsweise eine Reduzierung des Landespersonals erforderlich, um die Vorgaben strukturell zu erreichen? Trägt die alleinige Ausbringung einer Globalen Minderausgabe ohne weitere Sparbemühungen zum dauerhaften Abbau des strukturellen Defizites im Landeshaushalt bei?