

**Staatliche Bildungsbereitstellung, öffentliche
Schuldenbeschränkung, politische Verantwortlichkeit:
Versuch einer Synthese**

Stellungnahme zur geplanten Änderung der Landesverfassung

Kriterien

Dem Landtag liegen mehrere Gesetzesentwürfe zur Änderung der Landesverfassung vor. Sie sollen nach folgenden Kriterien bewertet werden:

- Sind Finanzierungsnotwendigkeiten für Investitionen im öffentlichen Bereich ausreichend berücksichtigt?
- Wird der Abbau der Altschulden thematisiert?
- Ist die Funktion des Staates, konjunkturausgleichend agieren zu können, angemessen repräsentiert?
- Ist der Sondersituation eventueller ‚Großer Krisen‘ Rechnung getragen?

Zur Begründung

Öffentliche Investitionen

Bei den nicht-staatlichen Wirtschaftssektoren - Unternehmen, private Haushalte - wird selbstverständlich weiter davon ausgegangen, dass Investitionen, von denen begründet erwartet werden darf, dass sie einen ausreichenden Ertrag erbringen, durch Kredite finanziert werden dürfen. Lange war diese Kopplung auch im Bereich der öffentlichen Haushalte akzeptiert. In Schleswig-Holstein heißt es etwa im noch gültigen Art. 53 „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ und identisch war es im Art. 115 GG in alter Fassung formuliert.

Allerdings hat sich diese Bindung als faktisch unzuverlässig erwiesen. Die Schulden der öffentlichen Hand sind in den letzten vier Jahrzehnten absolut wie relativ drastisch angestiegen, der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP ist dagegen strukturell zurück gegangen. Und erst die EU-Regelungen im

Gefolge der Währungsunion hatten hier (wenigstens bis zur Finanzkrise) einem weiteren Anstieg eine gewisse Grenze gesetzt.

Wie konnte es zu einer solchen Divergenz kommen? Es war nicht die Basisidee, sondern der Vollzug mangelhaft. Die wichtigsten Erklärungsanteile sind (Grözinger 2004):

- Es wurde eine Kombination von Bruttoinvestitionen mit der Nettoverschuldung vorgenommen, d.h. Abschreibungen blieben unberücksichtigt während dafür aufgenommene Kredite ständig refinanziert werden konnten.
- Bezug war der Haushaltsvoranschlag, nicht aber der Haushaltsvollzug. Es konnten also sanktionslos zu optimistische Annahmen getroffen werden, was in vielen Jahren auch geschehen ist.
- Investitionszuschüsse (und -darlehen) an Private wurden unter die öffentlichen Investitionen gerechnet. Diese sind stark gestiegen, machen mittlerweile fast die Hälfte der entsprechenden Ausgabeposition aus, sollten aber als Transfers gewertet werden.

Würden solche Einwände in der Umsetzung künftig berücksichtigt, würde automatisch die staatliche Neuverschuldung drastisch zurück gehen. Bei korrekter Formulierung und Ausgestaltung in den Durchführungsbestimmungen könnte eine Bindung öffentliche Investitionen zu Verschuldung also durchaus nachhaltig sein. In dem Sinn bedeute der damalige Entwurf der grünen Bundestagsfraktion zur Schuldenbremse nur noch Nettoinvestitionen durch Kredite zu finanzieren einen Schritt in die richtige Richtung (Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen 2007).

Bildungsausgaben

Während im vorigen Abschnitt für eine sehr einschränkende Definition von durch Kredite zu finanzierenden Investitionen plädiert wurde, ist aber an anderer Stelle an eine Ausweitung zu denken. Staatliche Ausgaben für Bildung (sowie für Forschung und Entwicklung) sollten künftig zu den öffentlichen Investitionen gerechnet werden. Mittlerweile gut bestätigte bildungsökonomische Kalkulationen gehen von stark positiven Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum aus (Wössmann/Piopiunik 2009).

Insgesamt hat Deutschland hier im Vergleich zu anderen westlichen Ländern mit ähnlichem Wohlfahrtsniveau seine einst vordere Position verloren, stellt für Bildung mittlerweile unterdurchschnittlich wenig Ressourcen bereit (OECD 2009). Die Bildungsausgaben insgesamt betragen als Anteil am BIP in:

– Dänemark	7,3%
– OECD insgesamt	6,1%
– Deutschland	4,8%

Und das Land Schleswig-Holstein belegt innerhalb Deutschlands noch einmal einen besonders schlechten Rangplatz. Z.B. stellte der Universitätsrat des Landes folgende einfache aber eindruckliche Gegenüberstellung auf

(Universitätsrat Schleswig-Holstein 2008). Der Anteil Schleswig-Holsteins beträgt an:

– Bevölkerung	3,5%
BIP	3,1%
Länderausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur	2,4%
Länderausgaben für Hochschulen	2,1%
– FuE-Ausgaben für Hochschulen	1,0%

Eine Einbeziehung von öffentlichen Bildungsausgaben in die Investitionen würde die politischen Prioritäten verändern. Nicht nur Straßen, Brücken, Gebäude wären über Kredite finanzierbar sondern auch Ausgaben für Menschen, die andere Menschen bilden.

Investitionen in Bildung verlangen aber eine Entscheidung darüber, wie es hier mit Abschreibungen steht, um eine sonst eventuell drohende ewige Prolongierung der Kredite zu verhindern. Es wäre dabei von einer durchschnittlichen Nutzungsdauer eines Erwerbstätigenlebens auszugehen und dafür 30 bis 40 Jahre (im Folgenden wird der Einfachheit halber von der letztgenannten Zahl ausgegangen) anzusetzen. Man könnte eine solche Frist auch auf alle öffentlichen Investitionen (für die bisher häufig noch keine Abschreibungsfristen bekannt sind) ausdehnen und insgesamt eine in etwa gleichmäßige Tilgung über maximal vier Jahrzehnte vorsehen.

Abbau der Altschulden

Auf der anderen Seite darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Ausgaben für Bildung bisher aus Steuern und nicht aus Krediten geleistet wurden. Die früheren Generationen haben damit der nächsten Generation implizit ein Geschenk gemacht oder anders ausgedrückt, ein Erbe hinterlassen, das wieder weiter gereicht wurde, indem die jeweils begünstigte Generation ihrerseits den Betrieb von Schulen und Hochschulen aus dem Steueraufkommen finanzierten. Man kann nun argumentieren, dass es nicht fair wäre, wenn bei einer Umstellung auf eine - sachlich durchaus als angemessen anzusehende - Kreditfinanzierung der Bildungsausgaben nur die aktuelle Generation gewinnt: sie selbst wurde gut ausgebildet, aber die Bildung ihrer Kinder und Enkel sollen diese später selbst zahlen. Darüber hinaus hat genau diese Generation auch noch einen Schuldenberg aus anderen Gründen aufgehäuft, von dem nur ein kleinerer Anteil legitim begründet ist.

Einen Ausweg aus dem Dilemma könnte eine Verknüpfung dieser beiden Überlegungen bilden: zwar hin zu einem Systemwechsel, aber unter Beachtung der Generationengerechtigkeit. Ein Übergang zu einer neuen Fassung der öffentlichen Investitionen, die auch Bildung und Wissenschaft enthalten, sollte deshalb auf der anderen Seite durch ein systematisches Zurückführen der bisher aufgelaufenen Altschulden begleitet werden, um künftigen Generationen nicht die Anpassungsleistung alleine aufzubürden. Dies kann am besten dadurch geschehen, dass die Altschulden in einen Sonderfonds überführt werden, der gleichmäßig abgebaut werden muss. Auch dabei könnte man aus

Konsistenzgrünen davon ausgehen, dass diese Tilgung in einer (Erwerbstätigen-)generation geschehen soll, also wieder innerhalb von 40 Jahren.

Schließlich muss der Einwand noch mitbedacht werden, ob es nicht sein kann, dass die Kombination Neudefinition der Investitionen und systematischer Abbau der Altschulden in der Summe zu einer Ausweitung der Kreditgrenze führen könnten? Die Gefahr besteht prinzipiell, vor allem da die Reaktionen der politisch Handelnden auf eine solche Gesetzesänderung nicht sicher prognostizierbar sind. Aber der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU (und der neue Art. 109 GG mit der Haftungsaufteilung für Bund und Länder im Fall der Abweichung) sieht ja weiter eine unveränderte prozentuale Verschuldungsgrenze vor, so dass im Normalfall jenseits einer ‚Großen Krise‘ eine Deckelung der maximal möglichen Kreditaufnahme auf jeden Fall besteht.

Konjunkturpolitik

Als eine der staatlichen Aufgaben kann es angesehen werden, konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Auch wenn die Fähigkeiten eines kleinen Bundeslandes mit offenen Grenzen zur Gestaltung einer eigenständigen Rolle hier extrem beschränkt sind, sollte ein Mitwirken an koordinierten Programmen - sei es innerhalb Deutschlands oder auch Europas - nicht durch eine zu inflexible Regelung verunmöglicht werden. Art 109 GG sieht auch in der neuen Version eine Mitverantwortung der Bundesländer hier vor.

Diese Flexibilität muss aber einen Ausgleichsmechanismus über eine zeitlich mittlere Frist weniger Jahre enthalten. Allerdings sind Konjunkturzyklen in ihrer Länge oft nicht eindeutig zu bestimmen. Auch wenn die Bindung an Konjunkturen ökonomisch-theoretisch sicher das superiore Konzept darstellt, sollte aus politisch-praktischen Gründen ein Ausgleich besser über die Legislaturperiode vorgesehen werden. Die ist eindeutig bestimmt, enthält eine weitgehend ausreichende Anzahl an Jahren, kann nicht durch Definitionsgestaltungen missbraucht werden und bietet politischen Akteuren somit einen sehr festen Rahmen für ihr Tätigwerden.

‚Große Krisen‘

War bis vor kurzem noch die Depression der 30er Jahre des letzten Jahrhunderts eine nur von wenigen Ökonomen hochgehaltene Erinnerung, hat die noch nicht überwundene gegenwärtige dramatische Finanzkrise mit ihrem hohen staatlichen Finanzbedarf gelehrt, dass auch für solche ‚Großen Krisen‘ Vorsorge zu treffen ist.

Diese Option für den Extremfall darf aber nicht als allgemeiner Freibrief ausgestaltet sein, sondern muss an strenge Regeln gebunden sein, wann eine Situation als eine solche Ausnahme angesehen werden darf. Als diesbezüglich strenge Regeln sind u.a. schon vorgeschlagen worden:

- Supermajoritäten, z.B. eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament
- Bindung an das Votum externer Experten
- Pfand der Parlamentsmehrheit.

Supermajoritäten sind in einer wettbewerblich organisierten Demokratie problematisch, da (außer in dem seltenen Fall einer Großen Koalition) der politische Gegner zwingend einzubinden ist, dieser sich jedoch nicht unbedingt einen Vorteil davon versprechen muss, also sich auch verweigern könnte. Große Krisen verlangen aber ihrer Natur nach schnelles und entschlossenes Handeln.

Externe Experten wären in dem Fall Wirtschaftswissenschaftler. Leider sind die üblichen ökonomischen Modelle (zumindest zurzeit) nicht auf große Krisen ausgelegt, geschweige denn, dass es eine eindeutige Mehrheitsposition dazu gäbe, wie hierin wirtschaftspolitisch zu verfahren wäre. Damit wäre die Zusammensetzung eines solchen Gremiums entscheidend und somit wieder der Willkür zu viel Raum gegeben.

Bleibt die politische Verantwortung der herrschenden politischen Mehrheit, die aber durch die Vorschrift eines Pfandes gegen Missbrauch geschützt werden sollte. Als Pfand für die Ernsthaftigkeit der Einschätzung, dass es sich um eine ‚Große Krise‘ handelt, kommen vor allem in Frage:

- Künftige Funktionsverbote von zentralen Entscheidungsträgern
- Strafzahlungen der die Regierung tragenden Parteien.

Das Verbot, noch einmal zu Wahlen anzutreten, ist in Demokratien nichts ungewöhnliches, in den USA gelten etwa zahlreiche ‚Term Limits‘. Es wäre also denkbar, dass eine Gesetzesvorschrift eingeführt würde, dass z.B. Minister/-Staatssekretäre/Fraktionsvorsitzende, die einer übermäßigen Staatsverschuldung aufgrund einer von ihnen als außergewöhnlich angesehenen Notlage zugestimmt haben, die persönliche Konsequenz eines (zumindest zeitweisen) politischen Karrierestopps auf sich zu nehmen hätten. Allerdings muss eine solche Vorschrift als recht inflexibel gewertet werden, indem ausgerechnet in besonders schweren Zeiten die möglicherweise sehr erfolgreichen politischen Krisenmanager zwangsweise pausieren müssten.

Viel flexibler und trotzdem wirkungsvoll als Stoppsignal gegenüber eventuellem Missbrauch wären dagegen Strafzahlungen. Die eine Parlamentsmehrheit tragenden Parteien müssten gesetzlich dazu verpflichtet werden, bei Überschreiten der (wie auch immer definierten) Grenze einer Kreditaufnahme in einer Legislaturperiode und in Abhängigkeit vom Grad der Überschreitung sowie der relativen Stärke in der Regierung sofort eine Bußzahlung zu leisten. Besonders die staatliche Parteienfinanzierung könnte dazu genutzt werden.

Da der Erfolg von Wahlkämpfen durchaus auch vom Einsatz materieller Ressourcen abhängig ist, hätten die entsprechenden Parteien einen Nachteil zu erwarten und wären entsprechend vorsichtig. Allerdings bedeutete das nicht, dass sie automatisch nicht wiedergewählt werden würden: gerade der Einsatz eigener Mittel zur Bekämpfung einer schweren Krise für das Staatswesen könnte sogar einen Glaubwürdigkeitsbonus mit sich bringen. Es wäre auch denkbar, die Letztentscheidung über die Angemessenheit der Einschätzung einer ‚Großen Krise‘ der Wählerschaft zu überlassen. So könnte jede erste Wahl nach dem Eintreten einer solchen automatischen Strafzahlung mit einer Volksabstimmung verbunden werden, ob diese Buße wieder zurück genommen werden sollte.

Die Gesetzesentwürfe im Einzelnen

Nach diesen allgemeinen Überlegungen sollen die vier vorliegenden Anträge daraufhin bewertet werden, inwieweit sie den oben ausgeführten Kriterien entsprechen und inwiefern die jeweiligen Besonderheiten der Entwürfe dem grundlegenden Ziel einer Neuregelung staatlicher Kreditaufnahme dienen.

CDU/FDP

Der Entwurf

- Berücksichtigt eindeutig nicht die Finanzierungsnotwendigkeiten öffentlicher Investitionen. Trotz der (in der Begründung) richtigen Beobachtung, dass bisher Kredite ständig prolongiert werden durften, während die Investitionsobjekte abgenutzt wurden, wird daraus leider nicht der Schluss gezogen, diese unsinnige Praxis zu ändern, sondern stattdessen jegliche Kreditfinanzierung von Investitionen verunmöglicht.
- Impliziert den Abbau der Altschulden - zumindest ab 2020 - faktisch, indem eine Neuverschuldung im Normalfall untersagt bleibt. Allerdings bleibt unklar, ob es wegen der dann vorgegebenen Finanzierungsstruktur eventuell zu Tilgungswellen in einzelnen Jahren mit problematischen Auswirkungen auf den Landeshaushalt kommen könnte.
- Enthält eine ausdrückliche konjunkturelle Komponente, die in der Wortwahl dem neugefassten Art. 109 GG entlehnt wurde. Unglücklicherweise ist aber diese Wortwahl wenig klar: darf bei einer konjunkturellen ‚Normallage‘ die per Definition eine gewisse Schwankung wirtschaftlicher Aktivitäten beinhaltet - dann keine gegenwirkende Fiskalpolitik betrieben werden und was genau kennzeichnet ‚eine von der Normallage abweichende‘ Situation? Gemeint ist wohl eine statistisch-durchschnittliche Situation, die weder ein konjunkturelles ‚Hoch‘ noch ein ‚Tief‘ darstellt (Bundesministerium der Finanzen 2009). Dann hätte man das aber besser auch so ausgedrückt.
- Enthält eine Formulierung im Fall einer ‚Großen Krise‘. Allerdings werden dazu lauter unbestimmte Begriffe verwendet, die kaum kontrollierbar sind: welche bedeutenderen wirtschaftlichen Ereignisse entziehen sich wohl nicht der ‚Kontrolle des Staates‘ und beeinträchtigten die staatliche Finanzlage ‚erheblich‘? Dafür nur die Mehrheit des Parlaments und keine Sanktionen bei missbräuchlicher Verwendung vorzusehen, ist als Bindung viel zu schwach.

Generell wird nicht begründet, warum eigentlich eine Verfassungsänderung angestrebt wird, die erst zehn Jahre später wirksam wird. Die Formulierung für Art. 59a, 2 Satz über die Zwischenzeit scheint mir keine faktische Wirkung zu haben: welche Kreditaufnahme nach Art. 53 (jetzige Fassung) wird dadurch 2011-2019 nicht mehr möglich? Warum werden keine realen Zwischenschritte angegeben, die schon das aktuelle Parlament mitbinden, so dass jetzige Politiker mit den Folgen ihres Handels unmittelbar konfrontiert werden? Hier ruht die Hoffnung wohl darauf, dass das Konsolidierungshilfengesetz die Gewäh-

rung der jährlich 80 Mill. € an das Land von einer regelmäßigen Minderung des Finanzierungsdefizits von 2010 an um ein Zehntel jährlich voraussetzt. Allerdings liegt der Betrag an Konsolidierungshilfe erheblich unter dem Einsparungsbedarf (Truger/Will 2009), so dass nicht sicher davon ausgegangen werden darf, ob dieser Anreiz stark genug sein wird.

SPD

Für den Entwurf, der strukturell weitgehend dem der CDU/FDP ähnelt, gelten in diesen Bereichen die oben getroffenen Aussagen. Neu und anders ist die Formulierung, dass kein Kreditaufnahmeverbot gelten soll „soweit und solange Regelungen des Bundes zu Einnahmeverlusten des Landes oder zu sonstigen Belastungen des Landeshaushaltes führen, die nicht anderweitig ausgeglichen werden.“

Auch wenn man politisch nachvollziehen kann, dass die ständige (und schon vielbeklagte) Praxis, dass der Bund den Ländern Aufgaben zuweist, ohne die finanziellen Mittel dafür bereit zu stellen, Widerstand provoziert, ist die Formulierung hochproblematisch. Es gibt zweifellos zahlreiche Regelungen des Bundes, die zu ‚Einnahmeverlusten/Belastungen des Landes‘ führen und jede Parlamentsmehrheit erhielte mit einer solchen Verfassungsformulierung einen Freibrief, Kredite in beliebiger Höhe für beliebige Zwecke aufzunehmen.

Bündnis 90 / DIE GRÜNEN

Dieser Entwurf zeichnet einige Besonderheiten aus.

- Für die Zeit bis 2020 werden Bildungsausgaben als Investitionen gefasst. Das ist ein erheblicher Fortschritt gegenüber der jetzigen Formulierung des Art. 53. Aber unbegründet bleibt warum ab 2020 Bildungsausgaben nicht mehr als Investitionen gelten sollen?
- Der Altschuldenabbau beginnt erst ab 2020.
- Eine konjunkturelle Dimension fehlt völlig.
- Ebenso ist keine Vorsorge für den Fall einer ‚Großen Krise‘ getroffen.

Der - im Prinzip unterstützungswerte - Versuch, auch den Finanzierungsnotwendigkeiten der Kommunen Rechnung zu tragen, überzeugt in der Formulierung bzw. in der Unterbringung in Art. 53 wenig. Wer entscheidet über die ‚Angemessenheit der Finanzausstattung‘ von Kommunen und wer haftet wie, wenn diese Regel verletzt wird? Eine Wirkung auf eine eventuelle Kreditaufnahme - und darum geht es in diesem Artikel - ist nicht erkennbar.

Südschleswiger Wählerverband

Bezüglich der Einbeziehung der Finanzverfassung der Kommunen gilt das oben für den Vorschlag von Bündnis 90 / DIE GRÜNEN Formulierte, für die sich sonst stark am Entwurf von CDU/FDP anlehrende die dort ausgeführte Position. Zu begrüßen ist die Präzisierung des Art. 55, wo eine „jährlich fortzuschreibende Konzeption zum Abbau der Neuverschuldung und zum Schuldenabbau vorzulegen ist.“ Damit wird das Problem möglicher zeitlicher Verwerfungen bei der Tilgung immerhin angesprochen. Allerdings können Interventionen mit dem Versuch der Glättung nur bis 2020 vorgenommen werden, da danach ja das (im Prinzip: absolute) Kreditaufnahmeverbot eintritt. Und auch für die Zeit dazwischen setzt das Konsolidierungshilfengesetz zunehmend engere Grenzen.

Neu und eine ganz eigenständige Position ist der Änderungsvorschlag für Art. 54, Abs. 2. Es ist der Versuch, eine Landesregierung zu binden, keinen Bundesgesetzen mit Einnahmeminderung zuzustimmen ohne eine finanzielle Kompensation in gleicher Höhe zu erhalten. Auch dieser Versuch ist politisch durchaus nachvollziehbar: Bundesländer unterstützten in der Vergangenheit Steuersenkungsgesetze mehrheitlich, obwohl ihre finanzielle Handlungsfähigkeit davon negativ tangiert wurde. Ob allerdings diese Formulierung einen wirkungsvollen Riegel bedeutet, ist zweifelhaft. Steuersenkungen werden in der Regel damit begründet, dass dadurch stimulierende Wirkungen ausgehen, die den rechnerischen Einnahmeverlust überkompensieren. Da keine Sanktionen gegenüber solchen weiter zu erwartenden über-optimistischen Schätzungen vorgesehen sind, dürfte das eine wenig wirkungsvolle Schranke darstellen.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2009), Reform der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln von Bund und Ländern. Die Empfehlungen der Föderalismuskommission II, in: *Monatsbericht*, 3
- Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (2007): *Drucksache 16/5955: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft*, Berlin
- Grözinger, Gerd (2004), StaatsSchuld und SühneGeld, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 73, 3, S. 460 - 470
- OECD (2009), *Bildung auf einen Blick 2009. OECD-Indikatoren*, Paris
- Truger, Achim/Will, Henner (2009): *Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags*, Düsseldorf
- Universitätsrat Schleswig-Holstein (2008): *Perspektiven schaffen*, Kiel
- Wössmann, Ludger/Piopiunik, Marc (2009): *Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum*, Gütersloh