

Achim Truger

Konjunkturelle Spielräume der Finanzpolitik in Niedersachsen gewährleisten

(korrigierte) Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf

eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen
Verfassung Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drs. 18/358

eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 18/3258

eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen
Verfassung Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die
Grünen – Drs. 18/3447

Berlin, 23. April 2019

Konjunkturelle Spielräume der Finanzpolitik in Niedersachsen gewährleisten

(korrigierte) **Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf**

**eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drs. 18/358**

**eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 18/3258**

**eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung
Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen – Drs. 18/3447**

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen
Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

A. Allgemeine Anmerkungen

Die – jüngst auch in der deutschen ökonomischen Debatte wieder entflammte – Diskussion um die deutsche Schuldenbremse hatte schon 2008/9 insgesamt mindestens vier potenzielle Kritikpunkte identifiziert (Truger/Will 2012):

1. Die für die Bundesländer mit einer strukturellen Neuverschuldung von Null implizierte langfristige Schuldenstandsquote von 0% des BIP ist ökonomisch nicht zu rechtfertigen.
2. Die Schuldenbremse räumt der Finanzpolitik zu geringe konjunkturelle Spielräume ein: Aufgrund nur geringer Reagibilität bei Konjunkturabschwüngen und -aufschwüngen droht sie mittelfristig nicht einmal das volle Wirken der automatischen Stabilisatoren zuzulassen. Damit droht eine prozyklische Finanzpolitik, also eine krisenverschärfende Politik im Abschwung, während im Aufschwung spiegelbildlich zu große Spielräume gewährt werden. Diskretionäre, über die automatischen Stabilisatoren hinausgehende Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung werden nur für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zugelassen.
3. Die Schuldenbremse verstößt gegen die „Goldene Regel der öffentlichen Investitionen“, wonach öffentliche (Netto-)Investitionen, die den öffentlichen Kapitalstock erhöhen und

langfristig zu höherer Produktivität führen, aus Gründen der Generationengerechtigkeit durch Kredite finanziert werden sollten.

4. Die Schuldenbremse kann im Übergangsprozess bei hohen Ausgangsdefiziten zudem durch eine stark restriktive Finanzpolitik mit negativen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen den Konsolidierungsprozess belasten.

Von diesen vier Kritikpunkten kann für den Bund und die meisten Bundesländer, Niedersachsen eingeschlossen, gegenwärtig lediglich der vierte als ausgeräumt betrachtet werden: Die öffentlichen Haushalte haben den Übergang zu strukturellen Überschüssen aufgrund der guten Konjunktur und starken Einnahmenwachstums aktuell bereits weitestgehend vollzogen. Die anderen Kritikpunkte sind allerdings keineswegs ausgeräumt. Im Folgenden steht neben dem allgemeinen Problem der mangelnden ökonomischen Begründung der grundgesetzlichen Schuldenbremse (**Problem 1**) insbesondere das Problem mangelnder konjunktureller Spielräume für die Finanzpolitik im Mittelpunkt (**Problem 2**).

B. Problem 1: Mangelnde ökonomische Begründung und Verankerung in der Landesverfassung

Die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung droht das Problem der Nichtbegründbarkeit des strukturellen Nulldefizits, der Verletzung der Goldenen Regel sowie der zu geringen konjunkturellen Spielräume auf unbestimmte und lange Zeit im niedersächsischen Landesrecht festzuschreiben. Die Schuldenbremse setzt mit den sehr restriktiven Defizitvorgaben im Wesentlichen die Vorstellungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes um. Gerade diesbezüglich, aber auch bezüglich der Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse im Grundgesetz, gibt es gegenwärtig eine intensive Diskussion. Sollen sich diese übergeordneten Regeln einmal ändern, wäre es problematisch, wenn Niedersachsen für entsprechende Änderungen auf eine verfassungsändernde Mehrheit angewiesen wäre.

Insofern wäre **der Verzicht auf eine Änderung der Landesverfassung und eine lediglich einfachgesetzliche Normierung vorzuziehen**. Soll unbedingt – etwas zur Einräumung besonderer Klagerechte der Opposition vor dem Staatsgerichtshof – erfolgen, wäre der **Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen eine sinnvolle Alternative**, weil er sich lediglich abstrakt auf die Regelungen des Grundgesetzes bezieht und insofern bei entsprechenden Änderungen des Grundgesetzes nicht mehr an die strukturelle Nulldefizitvorgabe gebunden wäre. Die Nennung der Ausnahmetatbestände „einer Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen“ erscheint darüber hinaus sinnvoll. Die erste Konkretisierung entspricht der alten Regelung des Grundgesetzes, die zweite, ökologisch geprägte Konkretisierung ist angesichts der zunehmenden Gefahr einer Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen konsequent.

C. Problem 2: Mangelnde konjunkturelle Spielräume für die Finanzpolitik

Hinsichtlich der wichtigen Frage der Konjunkturreagibilität finden sich zahlreiche problematische, tendenziell restriktive Punkte

- **in den Entwürfen der Landesregierung und der FDP Art. 71: Das Quorum der Zweidrittelmehrheit** macht die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zusätzlich zu den inhaltlichen Anforderungen (unter der Bedingung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die

staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen) **extrem restriktiv**. Sollte das Land Niedersachsen tatsächlich einmal in eine Ausnahmesituation geraten (ein schwerer konjunktureller Einbruch in Kombination mit eventuellen Bankenrettungsaktionen mag als Beispiel genügen), müsste das Land Niedersachsen angesichts geringer Einnahmenautonomie gravierende prozyklische Kürzungspolitik betreiben, wenn es nicht zu einer Zweidrittelmehrheit kommt. Hier würde eine **einfache Mehrheit angesichts der hohen inhaltlichen Hürden als Alternative** bereits genügen.

- Im Entwurf der Landesregierung **§18d Kontrollkonto**: Ein solches ist nicht einmal zwingend. Ein Ausgleich des Kontrollkontos mit negativem Wert binnen zweier Jahre ist **extrem restriktiv**. Der Bund und viele andere Länder sehen Schwellenwerte, ab denen überhaupt erst ein Ausgleich vorgenommen werden soll, vor, zum Teil noch unter der Bedingung einer positiven Produktionslücke. Der Bund hat eine Obergrenze von 1,5% des BIP; in Rheinland-Pfalz werden 15% der Steuereinnahmen in konjunktureller Normallage angesetzt. **Wenn ein Kontrollkonto unbedingt vorgesehen werden soll, sollte ein Schwellenwert von z.B. 10-15 % der Steuereinnahmen angesetzt und ein konjunkturgerechter Abbau vorgesehen werden.**
- **§18b: Konjunkturbereinigung**: Die Konjunkturbereinigung soll ähnlich der Methode auf Bundesebene mittels eines produktionslückenbasierten Verfahrens erfolgen. Eine solche Methode birgt Risiken: **Das Verfahren ist sehr konjunktursensibel und droht im Abschwung krisenverschärfend zu wirken** (Ademmer et al. 2019). Allerdings könnten ausführliche ex ante-/ex post-Simulationen dazu genutzt werden, geeignete Verfahren zu identifizieren, die eine höhere konjunkturelle Stabilität der Potenzialschätzung aufweisen. Auch die Verwendung der Steuerabweichungskomponente kann grundsätzlich eine positive stabilisierungspolitische Wirkung entfalten. **Vor einer Festlegung auf eine konkrete Ausgestaltung im Verordnungswege sollte eine ergebnisoffene Prüfung verschiedener Verfahren in unterschiedlichen Szenarien durch Beauftragung ausführlicher Simulationsrechnungen** (ex post wie ex ante, unterschiedliche Wachstums- und Bevölkerungsannahmen, auch differenziell für Deutschland insgesamt und Niedersachsen) erfolgen.

D. Literatur

- Ademmer, M., Boysen-Hogrefe, J., Carstensen, K., Hauber, P., Jannsen, N., Kooths, S., Rossian, T., Stolzenburg, U. (2019): Potenzialschätzung und Produktionslücken – Analyse von Revisionen und Zyklizität. Gutachten des IfW Kiel für das BMWi. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19, Februar 2019.
- Truger, A. and /Will, H. (2012): «“The German ‘debt brake’: A shining example for European fiscal policy? »“, Revue de l’OFCE / Debates and Policies, The Euro Area In Crisis, 127, 2013: 155-188.



ifso expertise

ifso expertise is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen entstanden sind.

All issues of **ifso expertise** at uni-due.de/soziooekonomie/expertise
Alle Ausgaben von *ifso expertise*

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken



Institute für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

uni-due.de/soziooekonomie
expertise.ifso@uni-due.de



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution
4.0 International License