



**Hartmut Möllring**    **Niedersächsischer  
Finanzminister**

An die  
Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der Bund-Länder-  
Finanzbeziehungen  
- Sekretariat -  
c/o Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsgruppe 1  
AG 1 – 04

Hannover, den 14.08.2008

### **Arbeitsgruppe 1 der Föderalismuskommission II**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Verschuldung der öffentlichen Haushalte stellt eines der zentralen Risiken für die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates dar. Der Schuldenstand der Gebietskörperschaften in Deutschland beläuft sich auf ca. 1,5 Billionen Euro. Der Bund ist aktuell mit 955 Milliarden Euro verschuldet. Bei bereinigten Gesamtausgaben von 283 Milliarden Euro wird der Bund im Jahr 2008 laut Haushaltsplan 41,8 Milliarden Euro für Zinsen aufwenden, das sind knapp 15% des Gesamtbudgets. Die Länderhaushalte sehen für 2008 Zinsausgaben in Höhe von insgesamt 22 Milliarden Euro vor. Das bedeutet, die Länder werden 8% ihrer Gesamtausgaben dazu verwenden, um ihre Zinsverpflichtungen zu erfüllen. Es ist ein Trugschluss zu glauben, dass staatliche Kreditaufnahme die finanziellen Möglichkeiten nachhaltig und solide erweitert. In Wahrheit wird die Handlungsfähigkeit des Staates durch Schulden fortschreitend und mit zunehmendem Tempo eingeschränkt. Die Zinsbelastungen werden wiederum durch Kreditaufnahme finanziert. Schulden produzieren Schulden. Ein Teufelskreis, den wir durchbrechen müssen.

Es hat sich gezeigt, dass die geltenden Regelungen für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern nicht geeignet sind, den Anstieg der staatlichen Verschuldung zu begrenzen. Seit der Einführung der aktuellen Fassung des Art. 115 GG hat sich der Schuldenberg atemberaubend entwickelt: Ende 1970 lag die Staatsverschuldung noch bei umgerechnet 63 Milliarden Euro. Der jetzt erreichte Schuldenstand von 1,5 Billionen Euro ist das Vierundzwanzigfache dieses Wertes.

Diese Entwicklung macht deutlich, dass wir einen neuen und effektiven rechtlichen Handlungsrahmen für die staatliche Kreditaufnahme benötigen.

Ich setze mich nachdrücklich für die Einführung eines absoluten Neuverschuldungsverbotes ein. Dabei ist zwischen dem Haushaltsplan, der das vom Haushaltsgesetzgeber festgelegte Soll enthält, und dem Haushaltvollzug als tatsächlichem Ist-Zustand zu unterscheiden.

Absolutes Neuverschuldungsverbot bedeutet, dass der Haushaltsplan jeweils ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Wenn im Rahmen des Haushaltvollzugs ein Fehlbetrag entsteht, so muss dieser innerhalb von zwei Jahren ohne Nettokreditaufnahme im Haushalt abgebildet werden. Entsprechende Vorschriften zum Ausgleich von Fehlbeträgen sind bereits in den Haushaltsordnungen von Bund (§ 25 Abs. 3 BHO) und Ländern enthalten.

Zur Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen oder schweren konjunkturellen Einbrüchen kann der Staat im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen auf Kassenverstärkungskredite zurückgreifen (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 BHO). Auch das Modell des „absoluten Neuverschuldungsverbotes“ beinhaltet also die Möglichkeit, auf krisenhafte Entwicklungen mit Kreditaufnahme zu reagieren. Diese Reaktionsmöglichkeit wird allerdings nicht dem Haushaltsplan, sondern dem Haushaltvollzug zugeordnet. Dies halte ich für sachgerecht, da den genannten Ereignissen gemeinsam ist, dass ihr Eintritt bei der Aufstellung des jeweiligen Haushaltsplanes nicht vorhersehbar war.

In diesem Zusammenhang wird gelegentlich die Behauptung erhoben, ein Neuverschuldungsverbot sei das Ende von Politik. Wenn das stimmen würde, dann wäre meines Erachtens die Politik am Ende. Man muss sich klarmachen, was staatliche Kreditaufnahme bewirkt: Sie verschiebt die Lasten staatlicher Ausgaben auf zukünftige Generationen. Heutige Ausgabenprogramme zulasten unserer Kinder und Enkel sind nicht das, was ich unter verantwortungsvoller und nachhaltiger Politik verstehe. Keine Generation darf mehr verbrauchen als sie erwirtschaftet.

Ein Neuverschuldungsverbot in der von mir vorgeschlagenen Form hat den großen Vorteil, dass es nicht nur effektiv, sondern auch eindeutig und transparent ist. Dadurch entsteht Planungssicherheit. Beurteilungsspielräume eröffnen immer Manipulationsmöglichkeiten. Wir sollten die Einführung einer Schuldenregel anstreben, bei der sich die zulässige Neuverschuldung von Bund und Ländern ohne Einschaltung der Verfassungsgerichte ermitteln lässt.

Nach den geltenden Regelungen ist Kreditaufnahme ein ganz normales Mittel zur Finanzierung staatlicher Aufgaben. Wer Schulden als bloße Restgröße ansieht, mit der man das bezahlt, was Steuereinnahmen, Veräußerungserlöse und Zuweisungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht hergeben, befindet sich absolut im Einklang mit der aktuellen Rechtslage. Eine Sichtweise, die für manchen verlockend erscheinen mag, aber gesamtstaatlich verheerende Konsequenzen hat. Damit müssen wir Schluss machen. Die staatlichen Ausgaben müssen durch die Einnahmen bestimmt werden und nicht umgekehrt.

Ich unterstütze vor diesem Hintergrund nachdrücklich die Festlegung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die eine „strukturelle Verschuldungskomponente“ von Null vorsieht. Eine echte Begrenzung der Neuverschuldung lässt sich nach meiner Auffassung nur erreichen, wenn wir staatliche Kreditaufnahme als Normalfall ausschließen.

Es ist sehr begrüßenswert und ermutigend, dass sich auch der Niedersächsische Landtag am 2. Juli 2008 für die Einführung eines Neuverschuldungsverbotes ausgesprochen hat und ausdrücklich die Linie der Landesregierung unterstützt, die sich in diesem Zusammenhang vorrangig für eine in Bund und Ländern einheitliche Regelung einsetzt. Ich möchte meine Ausführungen in diesem Sinne als Beitrag für eine effektive und praxistaugliche Lösung im Rahmen der Föderalismuskommission II verstanden wissen.

Mit freundlichen Grüßen



Hartmut Wöhring

**Antrag**

Fraktion der CDU  
Fraktion der FDP

Hannover, den 03.06.2008

**Raus aus der Schuldenfalle - generationengerechte Finanzpolitik durch Neuverschuldungsverbot langfristig absichern!**

Der Landtag wolle beschließen:

**Entschließung****I. Der Landtag stellt fest:**

1. Die öffentliche Gesamtverschuldung von Bund, Ländern und Kommunen betrug 1950 lediglich rund 9,6 Milliarden Euro. Bis 1970 stieg die Gesamtverschuldung von Bund, Ländern und Kommunen auf rund 63 Milliarden Euro an. Die Schuldenquote von Bund, Ländern und Kommunen betrug in dieser Zeit stets unter 20 Prozent.

Die im Zuge der Finanzverfassungsreform des Jahres 1969 eingeführte Änderung der Regelungen der staatlichen Kreditaufnahme ließ die Schuldenquote bis Ende des Jahrzehntes auf rund 30 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ansteigen. Die Schulden von Bund, Ländern und Kommunen stiegen von 1970 bis 1980 von rund 63 Milliarden Euro um 376 Prozent auf rund 237 Milliarden Euro.

Im Jahr 2007 betrug die Schuldenquote 65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes und die Gesamtverschuldung rund 1 553 Milliarden Euro. Damit ist die Pro-Kopf-Verschuldung der Bundesbürger von 190 Euro im Jahr 1950 auf 18 800 Euro im Jahr 2007 gestiegen. Das ist ein Zuwachs um rund 9 900 Prozent.

Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft wird die Schuldenquote von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2050 auf über 238 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ansteigen, wenn Bund, Länder und Kommunen ihre Finanzpolitik der Vergangenheit auch in der Zukunft fortsetzen.

Allein die Zinslasten für den Bund betragen jährlich rund 40 Milliarden Euro. In Niedersachsen betragen die Zinsausgaben 2008 über 2,3 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Zinsausgabenquote von 9,7 Prozent. Die öffentlichen Haushalte befinden sich damit in der Schuldenfalle.

2. Die Regelungen der Finanzverfassung im Grundgesetz Art. 115 und in der Niedersächsischen Verfassung Art. 71 haben sich nicht bewährt.

In der Vergangenheit ist die verfassungsmäßige Kreditobergrenze sowohl in der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug häufig überschritten worden. Allein der Bund hat von 1991 bis 2005 in sieben Fällen und die Länder haben in 68 Fällen die Kreditobergrenzen nicht einhalten können. In den seltensten Fällen konnte dabei belegt werden, dass die Verschuldung der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts diene.

Das Versagen der bisherigen Regelungen zur Finanzverfassung lässt sich vor allem darauf zurück führen, dass die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsvollzug von Bund und Ländern in exzessiver Weise bemüht wur-

de, um eine Überschreitung der Kreditobergrenzen zu rechtfertigen. Zudem ist in konjunkturell guten Zeiten die Staatsverschuldung nicht substantiell zurückgeführt worden.

Außerdem sind mit dem Begriff der öffentlichen Investitionen erhebliche Abgrenzungsprobleme verbunden. Die Investitionsausgaben werden als Bruttogröße angesetzt. Abschreibungen werden daher genauso wenig berücksichtigt wie Deinvestitionen durch Privatisierungen.

Die der derzeitigen Finanzverfassung zugrund liegende Vorstellung, der Staat könne den Ablauf der Konjunkturzyklen durch fiskalpolitische Maßnahmen entscheidend beeinflussen, hat sich darüber hinaus als unzutreffend erwiesen.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Gesetzgeber in seinem Urteil vom 9. Juli 2007 aufgefordert, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen und in seinem Urteil ausgeführt: „Die dynamisch angewachsene Verschuldung in Bund und Ländern hat gegenwärtig bereits einen verbreitet als bedrohlich bewerteten Stand erreicht. Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität als nicht wirksam erwiesen.“

3. Regelungen zur Begrenzung der Verschuldung müssen vor diesem Hintergrund auf eine dauerhafte Sicherung der Handlungsfähigkeit des Staates ausgerichtet sein. Eine Verschärfung der Verschuldungsbegrenzungsregelungen ist dringend geboten. Das neue Regelwerk muss klar, einfach und leicht administrierbar sein. Die neuen Regelungen zur Verschuldungsbegrenzung müssen einen Weg aus der Schuldenfalle aufzeigen.

Diese Ziele lassen sich nur mit einem strengen Neuverschuldungsverbot erreichen. Sobald Niedersachsen die Nettoneuverschuldung auf Null abgesenkt hat, soll ein Neuverschuldungsverbot den weiteren Anstieg der Verschuldung des Landes stoppen.

Um gegenüber den Bürgern glaubwürdig zu vermitteln, dass das Land dauerhaft auf neue Schulden verzichtet und diesen Weg auch im Falle wechselnder Mehrheiten weiterverfolgt, ist eine verfassungsrechtliche Absicherung des Verschuldungsverbotes der beste Weg. Die hohe Hürde einer Zweidrittelmehrheit für eine Verfassungsänderung sichert ein Verschuldungsverbot am wirksamsten ab.

Mit einem verfassungsrechtlich verankerten Neuverschuldungsverbot wird eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik dauerhaft gewährleistet, die vom Grundsatz geprägt ist, dass jede Generation mit den Mitteln auskommen muss, die sie erwirtschaftet.

## II. Der Landtag befürwortet daher

1. die Einführung eines einheitlichen für Bund und Länder geltenden, verfassungsrechtlich abgesicherten Neuverschuldungsverbotes,
2. für den Fall, dass keine Einigung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Arbeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen (Föderalismusreformkommission II) für eine einheitliche Verschuldungsbegrenzungsregelung zustande kommt, ein in der Niedersächsischen Verfassung verankertes Neuverschuldungsverbot,
3. für den Fall, dass keine verfassungsändernde Mehrheit im Niedersächsischen Landtag für die Einführung eines Neuverschuldungsverbotes zu erreichen ist, eine landesrechtliche Regelung zu treffen, die die Landesregierung zur Vorlegung eines Haushaltsplanentwurfes verpflichtet, der keine Kreditaufnahme beinhaltet.

## III. Der Landtag bittet die Landesregierung,

1. sich im Rahmen der Arbeit der Föderalismusreformkommission II für ein einheitliches für Bund und Länder geltendes Neuverschuldungsverbot einzusetzen,

2. parallel dazu eine Neufassung des Art. 71 Niedersächsische Verfassung auszuarbeiten, die ein Neuverschuldungsverbot beinhaltet.

Für die Fraktion der CDU

David McAllister  
Fraktionsvorsitzender

Für die Fraktion der FDP

Dr. Philipp Rösler  
Fraktionsvorsitzender