„Ja“ zu einer echten Nachhaltigkeitsregel in der Niedersächsischen Verfassung!

Position der SPD-Landtagsfraktion zur Verankerung der „Schuldenbremse“ in der Niedersächsischen Landesverfassung

Hannover, 27. Juni 2011

Die SPD-Fraktion ist bereit, eine Verpflichtung zu nachhaltiger Finanzpolitik in der Landesverfassung zu verankern.

Sie bindet ihre Zustimmung

- **an ein notwendiges Maß an Transparenz,**
- **eine seriöse Folgenabschätzung,**
- **eine konkrete Finanzplanung zur Sicherung unaufgebbarer Staatsaufgaben und**
- **den Ausschluss unbeherrschbarer Risiken für die Haushalte des Landes und der Kommunen.**

Auf dieser Basis kann nach einer intensiven parlamentarischen und öffentlichen Debatte eine Änderung der Verfassung formuliert und beschlossen werden.

Stand der Dinge: Die „Schuldenbremse“ ist gültig für Bund und Länder

Seit dem 1. August 2009 legt auf Beschluss von Bundestag und Bundesrat das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland fest, dass im Bund ab 2016 die staatliche Neuverschuldung in Zukunft nur noch höchstens 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen darf.
Für die Länder wird dort geregelt, dass ab 2020 keine Schuldenaufnahme mehr zur Deckung der Ausgaben möglich ist. Überschritten werden darf diese Regel nur zur Bewältigung schwerer Konjunkturkrisen und Naturkatastrophen. Aber auch dann gelten sehr strenge Verpflichtungen zur Bildung von Rücklagen und zur Tilgung dieser Ausnahmeschulden. Seit 2010 schon muss jede Landesregierung gegenüber dem Stabilitätsrat auf Bundesebene verbindlich erläutern, wie sie Finanzierungsdefizite abzubauen plant, damit die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 sichergestellt werden kann. Die Regelung der „Schuldenbremse“ gilt also auch schon jetzt für alle Länder – selbst wenn Schleswig-Holstein noch dagegen klagt.

Damit ist klar, dass in Niedersachsen künftig die Höhe der staatlichen Ausgaben unmittelbar an die Höhe der Einnahmen gekoppelt ist. Bei sinkenden Einnahmen stehen den Bürgern und Bürgerinnen dann entweder Streichungen staatlicher Leistungen oder neue finanzielle Belastungen bevor, denn die zurzeit gerade erfreulich

steigenden Staatseinnahmen lassen sich sicher nicht für zehn oder mehr Jahre fortschreiben.

Klare Position: „Ja“ zu einer verantwortlichen Verfassungsänderung

Die nun gültige „Schuldenbremse“ ist in ihrer Rigorosität bis heute politisch umstritten. Auch die SPD-Landtagsfraktion hatte sich dem „Ja“ der Landesregierung im Bundesrat nicht angeschlossen, weil wir bei einer technokratischen Umsetzung die Handlungsfähigkeit des Staates, die sozialstaatlichen Leistungen und besonders auch die Qualität der Bildung durch das strikte Schuldenverbot gefährdet sahen. Diese Befürchtungen bestehen fort.

Die inzwischen erfolgte Grundgesetzänderung hat nun aber eine vermutlich endgültige und bindende Rechtslage geschaffen. Auf dieser Rechtsgrundlage muss der Niedersächsische Landtag entscheiden ob und wie das auch für Niedersachsen zwingende grundgesetzliche Schuldenverbot in die Niedersächsische Verfassung übernommen wird.

Dazu hat die SPD-Landtagsfraktion eine klare Position. Wir sind in der gegebenen Situation grundsätzlich für eine Änderung der Landesverfassung. Mit der Einführung des Verschuldungsverbotes steht Niedersachsen vor der einschneidendsten Veränderung seit seinem Bestehen. Die Auswirkungen sind so groß, dass sie einer breiten öffentlichen Diskussion, einer intensive Prüfung der Voraussetzungen und der Folgen sowie einer Absicherung der unverzichtbaren Aufgaben des Landes bedürfen. Dies ist nur mit einer Verständigung zwischen allen politischen Kräften im Land machbar. Es bedarf dazu einer Verfassungsänderung und damit einer Zweidrittelmehrheit im Landtag. Mit nur einer gesetzlichen Regelung ist dies im Konsens nicht möglich.

Zusätzlich gilt: Wenn die „Schuldenbremse“ nicht mit landesspezifischen Elementen in der Landesverfassung verankert wird, unterliegt unser Landeshaushalt ausschließlich den strikten Regelungen des Grundgesetzes – ohne jede Ausnahme. Dies würde die Finanzhoheit des Landes schwächen und die Menschen in Niedersachsen in schweren Krisen schutzlos lassen. Das kann und darf niemand verantworten. Auch deshalb ist eine Verfassungsänderung nötig. Deshalb wollen wir uns mit der Regierungskoalition auf eine verantwortliche Verfassungsänderung verständigen.

Verantwortung heißt: Zur Verfassungsänderung gehört ein politisches Konzept

Zu demokratischer Verantwortung gehört zunächst, dass man die Verfassung nicht im Schnellverfahren ohne gründliche Debatte ändert. Zumal dann nicht, wenn absehbar jährlich 1,5 bis 2 Mrd. Euro – also fast 10 Prozent der bisherigen Haushalte - zukünftig eingespart oder neu finanziert werden müssen. Das entspricht etwa zwei Dritteln der bisherigen Sozialausgaben oder einem Drittel der bisherigen Ausgaben für Bildung, Forschung und Kultur.

Allein diese Dimensionen machen deutlich, dass ein rigoroses Schuldenverbot erhebliche politische und letztlich auch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Denn bei aller Kritik an der bisherigen Verschuldungspraxis ist unbestreitbar, dass staatlichen *Aus*gaben in Erfüllung staatlicher *Auf*gaben erfolgen. Von diesen Aufgaben sind einige politisch festzulegen und so auch veränderbar, die Wichtigsten aber sind sogar – nicht ohne Grund – als Staatsziele in der Verfassung festgeschrieben und dürfen keinesfalls gefährdet werden.

Laut Verfassung ist Niedersachsen ein sozialer Staat. Laut Verfassung haben alle Menschen in Niedersachsen ein Recht auf Bildung, und der Staat muss Wissenschaft, Kunst, Kultur und Sport schützen und fördern. Auch das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist dort gesichert. Schon um diese und andere Staatsziele nicht zu unterlaufen, muss deutlich mehr geschehen als nur ein Schuldenverbot. Vielmehr muss die über Jahrzehnte von allen Parteien praktizierte Verschuldungspolitik durch eine ganz neue und tatsächlich nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik ersetzt werden.

Damit eine nachhaltige Finanzpolitik wirklich beginnen und auch von allen Bürgerinnen und Bürgern verstanden und mitgetragen werden kann, braucht die Verfassungsänderung eine sichere politische Grundlage und eine klare Perspektive. Grundlage heißt: Es muss eine ehrliche Zwischenbilanz gezogen werden, denn die Verfassungsänderung muss auch die Stunde finanzpolitischer Wahrheit sein. Ab jetzt muss auch in Niedersachsen das Gebot finanz- und haushaltspolitischer Transparenz gelten.

Die Landesregierung sagt bisher nur, dass konsolidiert werden soll, aber nicht wie und wo dies geschehen soll. Sie setzt in erster Linie auf Maßnahmen mit kurzfristigen Effekten, auf Vermögensveräußerung, Schattenhaushalte und aus Schulden

bestehenden Rücklagen (nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen). Auf Nachfragen gibt es nur lapidare Hinweise, die nötigen Einsparungen ließen sich allein aus Stellenabbau im Öffentlichen Dienst und zukünftigen Mehreinnahmen finanzieren. Deshalb müsse über die Sicherung stattlicher Daseinsvorsorge und Kürzungen von Bildungs- und Sozialausgaben nicht geredet werden. Ein nachhaltiger Plan liegt bis heute noch nicht vor. Auch der Landesrechnungshof hat die Mittelfristige Planung der Landesregierung – insbesondere auf der Ausgabenseite – als unrealistisch und nicht begründbar bewertet.

Wir sagen: Wer absehbar weniger Geld hat, dennoch gleichbleibende Leistungen verspricht und Steuererhöhungen ausschließt, der rechnet entweder gar nicht oder falsch. Keinesfalls kann das Parlament einer Verfassungsänderung zustimmen, über deren Folgen es im Unklaren gelassen wird. Gleiches gilt für unkalkulierbare Risiken, die den zukünftig eingeschnürten Landeshaushalten aus Bundesgesetzen und Entscheidungen auf der europäischen Ebene erwachsen können. Und unbedingt muss sichergestellt werden, dass finanzielle Lasten in Zukunft nicht den Kommunen aufgebürdet werden.

Aus Sicht der SPD-Landtagsfraktion ist Konsolidierung ohne jegliches Konzept ein politischer Blindflug und unverantwortlich. Deshalb wollen wir vorher Klarheit schaffen:

- Zu den Risiken auf der Einnahmeseite gibt es keinerlei Aussage. Mehr als ein simples Balkendiagramm liegt bisher nicht vor. Deshalb muss die Landesregierung ein fundiertes Konsolidierungskonzept vorlegen, aus dem ersichtlich wird, wie das derzeit bestehende strukturelle Defizit auf Dauer ausgeglichen werden soll. – Dazu gehört auch eine konkrete Finanzplanung mit der Benennung der geplanten und möglichen Einsparmaßnahmen. Als erster Schritt muss dafür die jetzige Haushaltsstruktur einschließlich aller Nebenhaushalte und Rücklagen vollständig und präzise offengelegt werden.
- Es muss gesichert werden, wie zukünftig die Staatsziele Bildung, Soziales und Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit erreicht werden sollen oder in welchen Bereichen die Landesregierung Möglichkeiten der Rücknahme oder Einschränkung dieser Ziele sieht.
- Die geplante Personalentwicklung unseres Landes – auch unter Berücksichtigung der demografischen Herausforderungen – die zum Erhalt der staatlichen Handlungsfähigkeit erforderlich ist, muss dargestellt und die daraus resultierenden finanziellen Folgen müssen offengelegt werden.

- Es müssen Aussagen getroffen werden, wie denkbare zukünftige Einnahmeausfälle aufgefangen werden sollen. Die Landesregierung muss erklären, ob ihr weitere Steuersenkungen noch möglich erscheinen oder auf wen neue Belastungen zukommen könnten.
- Es muss eine Finanzplanung bis 2017 vorgelegt werden, in der die staatlichen Aufgaben konkret definiert, priorisiert und mit verlässlichen Aussagen zur künftigen Finanzierung versehen werden.

Nur auf dieser Grundlage können Parlament und Öffentlichkeit sich ein klares Bild von der finanziellen Lage des Landes machen.

Die SPD-Landtagsfraktion wird diese Grundlagen ebenfalls prüfen und dann ihre eigenen Vorstellungen zur Schuldenbremse einbringen. Erst dann können wir verantwortlich mit der Landesregierung und den sie tragenden Fraktionen über eine zukunftssichere, transparente und verfassungskonforme Regelung zur Verankerung der „Schuldenbremse“ in der Landesverfassung diskutieren.

Ohne dieses Konzept wäre eine Verfassungsänderung für Regierung, Parlament und alle Bürgerinnen und Bürger ein gefährlicher und unverantwortlicher politischer Blindflug.

Verantwortung heißt: Mit allen Betroffenen Folgen bedenken und Risiken minimieren

Die SPD-Landtagsfraktion will, dass Parlament und Öffentlichkeit Gelegenheit haben, die Folgen und Risiken einer Verfassungsänderung zu verstehen und zu diskutieren. Deshalb kann eine Verfassungsänderung nur nach einem intensiven Diskussionsprozess und nur auf Grundlage notwendiger Informationen, einer seriösen Folgenabschätzung und einer Minimierung von Risiken beschlossen werden.
Das Parlament und die Bürgerinnen und Bürger müssen die erwarteten möglicherweise einschneidenden Folgen nachvollziehen können. Deshalb darf als Entscheidungsgrundlage nicht nur ein kurzer Verfassungstext, sondern ein substanzielles Konzept vorliegen. Dieses Konzept muss im Parlament und mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert und auch verändert werden können.
Zu den Beratungen im Niedersächsischen Landtag sind sowohl die Betroffenen, wie z. B. die Kommunen oder die Sozialverbände, als auch geeignete Sachverständige zu Anhörungen in den Ausschüssen einzuladen.

Dabei sind vor allem folgende Fragen zu klären:

- Wie bewertet der Stabilitätsrat auf Bundesebene die unterschiedliche Ausgestaltung der Schuldenbremse in den einzelnen Bundesländern, vor allem auch im Hinblick auf ihre Verfassungsmäßigkeit?
- Welche Gründe sprechen für oder gegen eine Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung und welche sprechen für oder gegen eine ausschließliche Regelung in der jeweiligen Landeshaushaltsordnung?
- Wie sollen und können konjunkturell bedingte drastische Einnahmeausfälle in Zukunft ausgeglichen werden? Gibt es auch die Möglichkeit, sie als außergewöhnliche Notlage zu definieren, und, wenn ja, in welchen Fällen?
- Mit welcher Regelung lässt sich sicherstellen, dass sich das Land nicht auf Kosten der kommunalen Haushalte entschuldet?
- An welchen staatlichen Aufgaben muss in welchem Umfang zukünftig gespart werden und werden dabei verfassungsmäßige Staatsziele gefährdet?
- Welche öffentlichen Ausgaben und notwendige Zukunftsinvestitionen sollen und können zukünftig noch mit eigenen finanziellen Mitteln des Landes finanziert werden, und für welche Maßnahmen sind andere Finanzierungsstrategien zu entwickeln, so z. B. PPP, Sondervermögen, formale Privatisierung?
- Mit welchem Verfahren soll die von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung technisch ermittelt werden und wie kann diese Regelung verfassungsfest ausgestaltet werden?
- Wie soll die außergewöhnliche Notsituation für Niedersachsen definiert werden und soll an sie die Bedingung der Zweidrittelmehrheit geknüpft werden?
- Welche Auswirkungen haben die Maastricht-Kriterien auf die Ausgestaltung der „Schuldenbremse“?
- In welcher Form können sich gerade die aktuell diskutierten Entscheidungen auf europäischer Ebene auf die Ausgestaltung der „Schuldenbremse“ auswirken?

Nur in einem solchen verantwortlichen und öffentlichen Verfahren ist aus Sicht der SPD-Landtagsfraktion die einschneidende Verfassungsänderung politisch verantwortlich und nachvollziehbar zu regeln.