

Arbeitspapier aus der Zukunftswerkstatt
„Öffentliche Finanzen“

Zukunft der Staatsfinanzen

Perspektiven für einen
demokratischen Sozialstaat



N I E D E R S A C H S E N

Inhalt

Vorbemerkung	3
I. Anstelle einer Einleitung: Warum dieses Papier?	4
II. Demokratie in der Finanzklemme. Aspekte einer nachhaltigen Staatsfinanzierung	6
1. Das Problem: Lebt der Staat über seine Verhältnisse?	6
2. Der Lösungsansatz: Ausgaben reduzieren – Einnahmen erhöhen	7
3. Die Sackgasse: Reduzierung des Staates auf seine Kernaufgaben	7
III. Haushaltssituation in Niedersachsen	9
1. Sparpolitik versus Nachhaltigkeit?	11
2. Haushalt und Krise	12
3. Von der Substanz zehren	12
IV. Die Folgen der „Schuldenbremse“	14
1. Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Staates sichern	14
2. Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung	15
V. Finanzsituation der Kommunen	16
1. Die Schere öffnet sich weiter	16
2. Gewerbesteuer bleibt unverzichtbar	18
VI. Sozialdemokratische Eckpunkte zur Steuer- und Gesellschaftspolitik	19
1. Kritik des neoliberalen Modells	19
2. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes	20
3. Der Steuerpolitische Rahmen	21
4. Gesellschaftspolitische Eckpunkte	22
VII. Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit	23
1. Nutzung der Ressourcen des modernen Managements	23
1.1 Einführung der Doppik auf Landesebene	23
1.2 Modernes Management und Steuerung der Landesverwaltung über Ziele	23
1.3 Anlage einer Zielstruktur mit Oberzielen, Fach- und Produktzielen	24
2. Politische Schwerpunktentscheidungen als Mittel der Konsolidierung	24
2.1 Bildungspolitik und Demografie-Rendite	25
2.2 Umstellung der Wirtschaftsförderung	25
3. Ausweitung des finanziellen Handlungsspielraumes durch gerechte Steuern	25
4. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen zurückgewinnen	26
Literatur	28
Anhang	29

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Niedersachsen
Theaterstraße 3
30159 Hannover
niedersachsen@fes.de
Fax: 0511 357708-40
www.fes.de/niedersachsen

Redaktionelle Bearbeitung:
Ulrich Matthias

© 2011 Friedrich-Ebert-Stiftung

Layout:
Pellens Kommunikationsdesign
GmbH, Bonn

Foto:
fotolia.de

Druck:
agenturdirekt, Druck + Medien
GmbH, Hannover

Printed in Germany 2011

ISBN 978-3-86872-743-2



Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im Qualitätsmanagement zertifiziert nach EFQM (European Foundation for Quality Management): Committed to Excellence

Die Position des Autors gibt nicht in jedem Fall die Position der Friedrich-Ebert-Stiftung wieder.

Vorbemerkung

Auf den ersten Blick scheint Deutschland die globale Finanz- und Wirtschaftskrise gut überstanden zu haben: Die deutsche Wirtschaft zeigt starke Wachstumsimpulse, die Arbeitslosigkeit ist auf dem niedrigsten Niveau seit fast 20 Jahren. Doch auf der Kehrseite dieser Medaille steht die Verschuldung der öffentlichen Haushalte. In der Diskussion um die wachsende öffentliche Verschuldung ist oft das Argument zu hören, der Staat habe über seine Verhältnisse gelebt und zukünftig sei nun vor allem Sparen angesagt, um dem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten. Die Schuldenbremse, die mit einem komplexen Instrumentarium ausgestattet worden ist, soll dazu beitragen, die öffentlichen Haushalte wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Das vorliegende Arbeitspapier möchte einen zukunftsorientierten finanzpolitischen Beitrag leisten und die Diskussion um die Finanzpolitik als ein entscheidendes Politikfeld im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit und Rolle des Staates für die kommenden Jahre vorantreiben.

Die Sachverständigen und ExpertInnen dieser Arbeitsgruppe haben sich mit der Herausforderung auseinandergesetzt, auf der einen Seite den Haushalt konsolidieren zu müssen und auf der anderen Seite Gestaltungsspielräume für Zukunftsinvestitionen, wie Bildung, Infrastruktur, For-

schung und Entwicklung, zu eröffnen und zu schaffen. Der haushaltspolitische Fokus liegt hierbei auf dem Land Niedersachsen und der Finanzsituation seiner Kommunen.

Dabei werden zunächst die Entwicklung der Landesfinanzen in Niedersachsen und die finanzielle Situation der Kommunen beleuchtet und analysiert.

Im zweiten Teil werden zukunftsorientierte Eckpunkte eines sozialdemokratischen Modells zur Steuer- und Gesellschaftspolitik vorgestellt und mögliche Lösungswege zur Rückgewinnung der staatlichen Handlungsfähigkeit beschrieben.

Wir bedanken uns an dieser Stelle für die engagierte Mitarbeit und die konzeptionelle Erarbeitung dieses Arbeitspapiers bei allen Sachverständigen und ExpertInnen der Zukunftswerkstätten! Wir würden uns freuen, wenn dieses Arbeitspapier dazu beiträgt, die notwendige Diskussion zur Zukunft der Staatsfinanzen und den Perspektiven für einen zukunftssicheren demokratischen Sozialstaat, am Beispiel Niedersachsen, argumentativ zu bereichern.

Petra Wilke

Leiterin des Landesbüros Niedersachsen
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Als Sachverständige und ExpertInnen haben an den Zukunftswerkstätten „Öffentliche Finanzen“ u.a. mitgewirkt: Dirk-Ulrich Mende, Celle (Leitung der Zukunftswerkstätten); Professor Dr. Giacomo Corneo, Freie Universität Berlin; Ulrich Matthias, Hannover; Dr. Thorsten Rudolph, Mainz; Heiger Scholz, Seelze; Petra Wilke, Hannover.

Redaktionelle Bearbeitung:

Ulrich Matthias, Politikwissenschaftler und freier Journalist, Hannover.

Anstelle einer Einleitung

I. Warum dieses Papier?

Weil es Zeit wird, wieder auf Selbstverständliches hinzuweisen. Wenn wir ein Gemeinwesen wollen, in dem es sich gut leben lässt, müssen wir den Staat in die Lage versetzen, für die Stärkung und Aufrechterhaltung der materiellen und sozialen Infrastrukturen zu sorgen. Der Markt schafft keine Gerechtigkeit. Nicht erst seit der Studie von Kate Pickett und Richard Wilkinson¹ weiß man, dass ein Mehr an Ungleichheit auch ein Weniger an Lebensqualität bedeutet.

Aber nicht nur beim Straßenbau, der Bildung, dem Gesundheitswesen oder der Rentensicherung ist der Staat gefragt, auch auf dem Gebiet der Wirtschaft muss er eingreifen. Die aktuelle Weltwirtschaftskrise hat noch einmal deutlich das Versagen der marktliberalen Ideologie vor Augen geführt. Ohne staatliche Regulierung läuft der Markt aus dem Ruder. Der Ökonomie-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz bemerkte dazu einmal, dass „ohne sachgerechte staatliche Regulierung und Intervention [...] Märkte nicht zu ökonomisch effizienten Ergebnissen“ führen. Und mit Blick auf Adam Smith resümierte er: „Die unsichtbare Hand scheint deshalb unsichtbar zu sein, weil sie nicht da ist“.²

Die Institutionen des Sozialstaats sind Reaktionen auf Marktversagen. Eine Marktwirtschaft ist nicht in der Lage, aus sich selbst heraus über längere Zeit wirtschaftliche Stabilität zu gewährleisten. Sie tendiert zu gravierenden gesellschaftlichen Konflikten mit enormen Reibungsverlusten und zu einer Vernachlässigung der sozialen

(aber teilweise auch materiellen) Infrastrukturen.³ Hier ist der Staat gefordert, aktiv zu werden und dafür muss er ausgestattet sein.

Das von marktfundamentalistischer Seite in Stellung gebrachte Primat des Sparzwangs unterminiert daher die Grundfesten unserer Gesellschaftsordnung. Dennoch konnte diese bestürzend kontrafaktische Ideologie in den letzten Jahren aufgrund des kurzfristigen Höhenflugs der Finanzwirtschaft zahlreiche Anhänger in den Führungszirkeln von Politik, Wirtschaft, Medien und Kultur finden. Damit sollte angesichts der Wirtschaftskrise und ihrer offen zutage liegenden Ursachen heute jedoch Schluss sein.

Sozialdemokratische Politik will Gesellschaft und Wirtschaft zukunftsfähig machen. Dieses Ziel lässt sich ohne einen starken Staat nicht erreichen. Allerdings müssen auch Sozialdemokraten die aktuelle (und künftige) Haushaltssituation im Blick behalten. Langfristig werden sonst auch die strukturellen Defizite der öffentlichen Finanzen durch die Anhäufung immer größerer Schuldenberge den Gestaltungsspielraum des Staates zunehmend weiter einschränken. Aber wenn das Feld der Politik dem Sachzwang geopfert werden muss, geht auch der Raum verloren, in dem sich Demokratie entfalten konnte. Wenn nichts mehr entschieden werden kann, weil Zinsen und Tilgung die verbleibenden Ressourcen verschlingen, finden demokratisches und partizipatorisches Handeln auch keine Ansatzpunkte mehr.

1 Pickett, Kate und Wilkinson, Richard (2010): Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. Berlin.

2 Stiglitz 2008: 15. Damit nimmt Stiglitz Bezug auf eine berühmte Aussage von Adam Smith, als dieser angesichts einer offenkundigen Lücke in seiner Theorie den nicht ersichtlichen Mechanismus, der schließlich Marktgeschehen und gesellschaftliche Wohlfahrt in Übereinstimmung bringen sollte, damit beschrieb, dass es die unsichtbare Hand („invisible hand“) des Marktes sei, die all dies schon vollbringen werde.

3 Crouch 2008: 156

Sozialdemokratische Politik muss daher vor allem drei Ziele zur Deckung bringen:

- Eine die Substanz des Staates erhaltende Konsolidierung der Haushalte,
- bei gleichzeitiger Wahrung der sozialen und partizipatorischen Staatsaufgaben
- und der Standort- sowie Innovationsförderung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum.

Die Aufgabe ist daher: in die Zukunft zu investieren ohne die Zukunft mit noch mehr Schulden zu belasten.

Diese Herausforderung lässt sich nur bewältigen, wenn der haushaltspolitische Blick nicht mehr einseitig auf die Staatsausgaben fokussiert bleibt, sondern künftig auch kritisch auf die staatlichen Einnahmen gerichtet wird. Neben einer Ausschöpfung der Wirtschaftlichkeitsreserven in vielen Ressorts bestehen gerade auf diesem Gebiet noch erhebliche Potenziale für die öffentlichen Finanzen.

Deshalb soll im Folgenden zunächst die Finanzsituation in Deutschland allgemein und konkret in Niedersachsen analysiert werden, um Perspektiven einer auf das Gemeinwohl gerichteten Politik aufzuzeigen, die auf soziale Partizipation, wirtschaftliche Innovationen, Verteilungsgerechtigkeit und auf Chancengleichheit gerichtet ist. Die Betrachtung der niedersächsischen Finanzhaushaltshistorie räumt dabei gründlich mit den Legenden einer sparsam und auskömmlich mit den Landesfinanzen wirtschaftenden konservativ-liberalen Regierung auf.

Niedersachsen sollte künftig anhand eines nachvollziehbaren Katalogs klare Prioritäten für eine demokratische, soziale und innovative Politik setzen und seine notwendigen Ausgaben definieren. In Bezug auf die Steuer- und Ausgabenpolitik wird hier deshalb ein Vergleich mit der europä-

ischen Ebene angestellt. Die Arbeitsgruppe justiert dieses Politikfeld im Hinblick auf Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit neu – so wie es auch von der Verfassung vorgegeben ist. Das heißt gleichzeitig auch, dass Veränderungen für mehr Steuergerechtigkeit einzuleiten sind. Die Ergebnisse werden ausdrücklich auch auf die Ebene der Kommunen in Niedersachsen bezogen und ausgeführt. Zugleich werden jedoch auch exemplarisch Vorschläge zu einer weiteren Konsolidierung der Landeshaushalte unterbreitet.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe der Zukunftswerkstatt „Öffentliche Finanzen“ der Friedrich-Ebert-Stiftung haben sich bei der Erarbeitung des Papiers mit Sachverständigen, so unter anderem Prof. Dr. Giacomo Corneo und Dr. Thorsten Rudolph, beraten. Die Unterlagen für den Finanzantrag auf dem vergangenen Bundesparteitag der Sozialdemokraten wurden für die Beratungen ebenso herangezogen wie die Vorträge zu den Perspektiven des Niedersächsischen Landeshaushalts vor der SPD-Landtagsfraktion. In die Betrachtungen sind auch noch weitere aktuelle Veröffentlichungen eingeflossen, wie insbesondere der Gemeindefinanzbericht 2010, die vorliegenden DIFU-Berichte zur Finanzsituation der öffentlichen Haushalte, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES-Reihe *WISO direkt* sowie Expertisen und Dokumentationen der FES-Reihe *WISO Diskurs* und die DGB-Ausarbeitung „Niedersächsische Kommunen stärken“.

Mit dem vorliegenden Papier soll die Diskussion um die Finanzpolitik als ein entscheidendes Politikfeld im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit und Rolle des Staates für die kommenden Jahre vorangetrieben werden – innerhalb und außerhalb des sozialdemokratischen Spektrums. Das Papier soll deshalb auch auf regionalen Foren mit möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern debattiert werden.

II. Demokratie in der Finanzklemme

Die öffentliche Verschuldung in Deutschland hat mittlerweile enorme Ausmaße angenommen. Für alle staatlichen Ebenen zusammen addiert sie sich derzeit auf eine Summe von rund 2 Billionen Euro. Dieser Schuldenberg wurde zum Teil auch von außerordentlichen Ereignissen wie der Finanzierung der Wiedervereinigung oder den Auswirkungen der großen Finanz- und Wirtschaftskrise samt der notwendigen Ausgaben für die Konjunkturprogramme aufgestockt. Aber auch unabhängig von diesen Sonderfällen ist jedoch – vor allem seit den siebziger Jahren – ein dynamisches Wachstum dieses Schuldenberges auszumachen.

1. Das Problem: Lebt der Staat über seine Verhältnisse?

In der Diskussion um wachsende öffentliche Defizite ist oft die Klage zu vernehmen, „der Staat habe über seine Verhältnisse gelebt“. Diese immer wieder gern repetierte Floskel transportiert aber in ihrer harmlos scheinenden, alltäglichen Sprachhülle – einem trojanischen Pferd gleich – nicht nur ein fragwürdiges Staatsverständnis (das in Kapitel VI entsprechend ‚gewürdigt‘ werden soll), sondern lässt auch seine spezifische Zielrichtung offen: Steht dahinter die Vermutung, die Regierung habe veranlasst oder zugelassen, dass Steuergelder nicht im Sinne eines vermeintlichen Gemeinwohles verwendet wurden, sondern für unsinnige Prestigeprojekte oder reine Klientelpolitik missbraucht wurden? Das hieße, die zum Defizit führenden Ausgaben wären nach Ansicht einer informierten Mehrheit überflüssig gewesen. Oder stellt die Klage darauf ab, der Staat habe im Prinzip notwendige Ausgaben bestritten, hierfür aber keine ausreichenden Finanzierungsbeiträge erhoben – sie also nicht sachgerecht finanziert? Diese Stoßrichtung ließe auch die Möglichkeit offen, dass die wachsenden Staatsschulden in einem strukturellen Defizit begründet seien.

Wir wollen an dieser Stelle einmal die Fiktion aufrecht erhalten, die oben bemühte Klage sei als weiterführender Beitrag in der Diskussion um die Staatsschulden zu gebrauchen und uns bemühen herauszufinden, was es mit diesem ‚staatlichen über die Verhältnisse leben‘ auf sich haben könnte. In diesem Sinne dürfte ein Blick in die Entwicklung der Landesfinanzen in Niedersachsen durchaus erhellend sein. Sollte die erste Vermutung zutreffen, die Klage zielte auf unsinnige Staatsausgaben ab, müssten sich ja aufgrund der verschiedenen politischen Agenden der Parteien in den Bilanzen auch deutliche Unterschiede nach den jeweiligen Regierungswechseln manifestieren.

Davon kann jedoch keine Rede sein. Im Gegenteil zeigen sich in diesen Fällen bei der Ausgabenhöhe und der Ausgabenstruktur kaum Abweichungen. Dieser Befund gilt für die Bildungsausgaben über die Polizei- und Justizausgaben bis hin zur Steuerverwaltung. Infolgedessen ist es in den vergangenen Jahrzehnten auch bei Regierungswechseln mit veränderten politischen Prioritätensetzungen und mit ernsthaften Konsolidierungsanstrengungen nicht gelungen, das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Veranschlagung einer Nettokreditaufnahme zu erreichen.

Vieles deutet deshalb darauf hin, dass es in Niedersachsen – wie auch in anderen Ländern – historisch nicht gelungen ist, die allgemein als erforderlich empfundenen Aufgaben durch ausreichende Einnahmen zu finanzieren. Dies gilt sowohl für das Land Niedersachsen selbst, wie auch für die absolute Mehrzahl seiner Kommunen. Ein genauer Blick auf die Entwicklung der Landesverschuldung aus Kreditmarktmitteln zeigt, dass das Land sogar seit seiner Gründung darauf angewiesen war, zur Finanzierung der als notwendig erkannten Landesausgaben eine Nettokreditaufnahme vorzusehen. Einer Aufstellung des frühe-

ren Landesamtes für Statistik aus dem Jahr 1997 ist zu entnehmen, dass es lediglich Anfang der Sechziger Jahre in einzelnen Haushaltsjahren gelang, tatsächlich ohne eine Ausweitung der Verschuldung auszukommen (siehe Anhang S. 31: Schaubild „Schuldenstand und Schuldenbewegung des Landes Niedersachsen 1951 bis 1995“).

In allen anderen Jahren hat die kontinuierliche Neuverschuldung über die Jahrzehnte dazu beigetragen, einen Schuldenstand aufzubauen, der heute die Zukunftsfähigkeit der Staatsfinanzen gefährden kann. Wie entgegnen wir also der obigen Klage? Mit folgendem Zwischenresümee: Der Staat hat nicht über seine Verhältnisse gelebt, aber seine Finanzierungsstrukturen sind offenbar unzureichend.

2. Der Lösungsansatz: Ausgaben reduzieren – Einnahmen erhöhen

Der lange Schatten des Schuldenberges lässt keinen Zweifel: An einer durchgreifenden Haushaltskonsolidierung führt kein Weg vorbei. Es wird in Zukunft noch mehr als bisher schon darauf ankommen, alle Leistungen des Staates einer kritischen Betrachtung zu unterziehen und bei der Finanzierung von Zukunftsaufgaben eindeutige Prioritäten zu setzen.

Die bisherigen Überlegungen machen aber auch deutlich, dass die Finanzierungsprobleme des Staates nicht allein auf der Ausgabenseite zu lösen sind. Die Bewältigung der aktuellen Verschuldungsproblematik verlangt daher ebenso nach einer verantwortlichen Strategie für die Einnahmenseite, um das „Finanzierungsversagen“ der Vergangenheit zu überwinden.

Auf diese Herausforderungen muss das Land mit intelligenten Lösungskonzepten reagieren. *Sparen an sich ist kein Wert*. Es darf nicht übersehen werden, dass den noch möglichen Einsparungen im Rahmen einer kontinuierlichen Verwaltungsoptimierung auch zahlreiche staatliche Aufgaben gegenüberstehen, bei denen gegenwärtig eine erhebliche Unterfinanzierung besteht. Dies gilt z.B. für unzureichende Bauunterhaltungsmittel

bei Landesliegenschaften oder bei der Verkehrsinfrastruktur. Hier findet zum Teil ein ungeregelter Werteverzehr statt, d.h. hier verfallen einerseits öffentliche Vermögenswerte und entstehen gleichzeitig Ersatz- und Reparaturbedarfe, die ein unkalkulierbares Zukunftsrisiko bergen. Daneben lassen sich schon jetzt auch verschiedene Ausgabebereiche benennen, bei denen die Zahlungsverpflichtungen absehbar noch weiter ansteigen werden, ohne dass hierfür bislang eine ausreichende Vorsorge getroffen werden konnte. Zu nennen sind hier insbesondere die Ausgaben für die Versorgung und die Beihilfen der Beamten. Diese wenigen Beispiele zeigen, dass über eine Stabilisierung der Landesfinanzen hinaus noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden müssen, um eine tatsächliche Konsolidierung zu erreichen.

Alle öffentlichen Haushalte stehen dabei vor vergleichbaren Finanzierungsproblemen. Deshalb ist die Frage nach einer Umschichtung von Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Ebenen nicht unwichtig und beinhaltet auch eine sinnvolle disziplinierende Wirkung (Stichwort: Konnexität); sie ändert aber nichts an dem strukturellen Defizit. Eine finanziell „gesunde“ Haushaltssituation ist so nicht zu erreichen, sondern bedarf einer Schließung der bestehenden Finanzierungslücken.

3. Die Sackgasse: Reduzierung des Staates auf seine „Kernaufgaben“

Die oben diskutierte Klage des „über die Verhältnisse lebens“ kehrt in abgewandelter und radikalierter Form mit der Forderung wieder, den Staat auf seine „Kernaufgaben“ zu beschränken. In diesem Fall tritt der ideologische Gehalt dieser neoliberalen Kampfpapole kaum verschleiert hervor.

Zum einen ist sie ein Angriff auf Demokratie und Sozialstaatlichkeit. Seit der sozialstaatlichen Transformation des liberalen Rechtsstaates (Habermas 1990) ist die aktive Unterstützung und Förderung staatsbürgerschaftlichen Engagements und gesellschaftlicher Partizipation ein konstituierendes Agens des demokratischen Staates. Daher lässt das Grundgesetz auch keinen Raum für einen

Verzicht auf diese Staatsaufgaben (siehe auch Kapitel VI).

Zum anderen zielt diese Parole deshalb auch meist ganz pragmatisch auf die sozialpolitischen Leistungen und die wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates und der Kommunen. Dabei wird geflissentlich ausgeblendet, dass die öffentlichen Aktivitäten in diesen Bereichen meist eine Reaktion auf ein früheres Marktversagen sind. Stattdessen werden die möglichen Einsparpotenziale oft grandios überschätzt und die Gefahr eines schleichenden Steuerungsverlustes des Staates ignoriert.

Es spricht sogar vieles dafür, dass Privatisierungen für Staat und Gesellschaft oftmals mit hohen Folgekosten verbunden sind. Colin Crouch hat in Großbritannien den Niedergang des britischen Eisenbahnsystems und vieler anderer einst öffentlicher Leistungen beobachtet und festgestellt, dass die Auslagerung profitabler Bereiche an private Anbieter zu einer negativen Auswahl führen kann, bei der die öffentliche Hand schließlich auf den ökonomisch uninteressanten „Restposten“ sitzen bleibt. Diese sind bald einem umso höheren Kostendruck ausgesetzt, weil sie gar nicht mehr so ertragreich betrieben werden können und die Nachfrager dieser „Restleistungen“ ohnehin über keine oder kaum eine Lobby verfügen. Dieses Szenario führt vielfach zu weiteren

Einschränkungen der öffentlichen Leistungen und einem schleichenden Verfall der zugehörigen Infrastruktur (Crouch 2008: 114f.).

Aber Privatisierungen können auch den demokratischen Charakter des Gemeinwesens beschädigen. Eine Steuerung öffentlicher Aufgaben durch eine gewählte Legislative und die Kontrolle durch eine informierte Öffentlichkeit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind für eine Demokratie konstitutiv. Private Anbieter, vor allem auch teilprivatisierte Projekte, agieren außerhalb dieser Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Der Bürger hat in diesem Fall das Nachsehen. Er kann seine Ansprüche nicht mehr als Staatsbürger adressieren, weil die Kommune nicht mehr zuständig ist, aber vielfach auch nicht als Kunde, weil der private Dienstleister nur Verträge und Verpflichtungen mit der Gebietskörperschaft einget (Crouch 2008: 131). Auch die gewählten Ratsmitglieder haben keinen unmittelbaren Einfluss mehr auf die Gestaltung der einst öffentlichen Leistungen.

Bei allem Bemühen um eine wirtschaftliche Erledigung öffentlicher Aufgaben darf das Ziel einer sozialen und partizipatorischen Demokratie daher nicht aus den Augen verloren werden. Hierfür müssen die notwendigen finanziellen Voraussetzungen dauerhaft gesichert werden.

III. Haushaltssituation in Niedersachsen

Die Finanzsituation des Landes Niedersachsen ist derzeit schlechter als je zuvor. Die Haushaltslücke des Landes summiert sich in den nächsten drei Jahren auf nahezu 4 Milliarden Euro allein durch die Nettokreditaufnahme und bei den Kommunen sind bis heute Liquiditätskredite von annähernd 5 Milliarden Euro aufgelaufen. Die Gesamtschulden des Landes stiegen vom Ende der SPD-geführten Regierung im Jahr 2002 von 40,01 Milliarden Euro bis Ende 2010 auf 56,04 Milliarden Euro. Hinzu kommen noch die in „Schattenhaushalte“ verschobenen Schulden in Höhe von 2,44 Milliarden Euro und Einnahmen aus Vermögensverkäufen von rund 3,77 Milliarden Euro (Stand HH-Entwurf 2011). In der Summe hat sich also die Vermögenssituation des Landes seit der

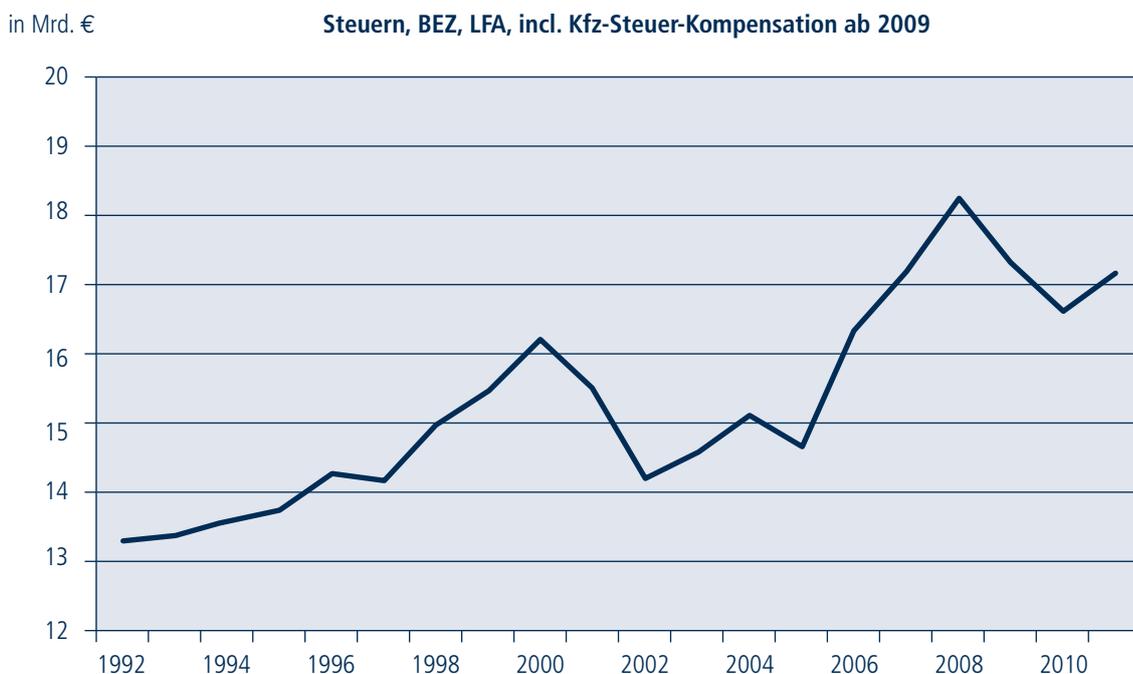
Regierungsübernahme von CDU und FDP um weitere 22,24 Milliarden Euro verschlechtert. Und dies, obwohl von 2003 bis 2006 rund 3,51 Milliarden Euro in den Haushalten gekürzt wurden.

Die strukturelle Unterfinanzierung des Landes zeigt sich auch darin, dass die Höhe der jährlichen Nettokreditaufnahme – genauso wie schon bei der SPD-Landesregierung – auch unter CDU und FDP entsprechend zum Verlauf der Steuereinnahmen sinkt und steigt.

Die beiden Schaubilder zeigen den unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Einnahmeherechnung und der Nettokreditaufnahme in Niedersachsen:

Entwicklung der Steuereinnahmen und der Nettokreditaufnahme (NKA) in Niedersachsen

Teil 1

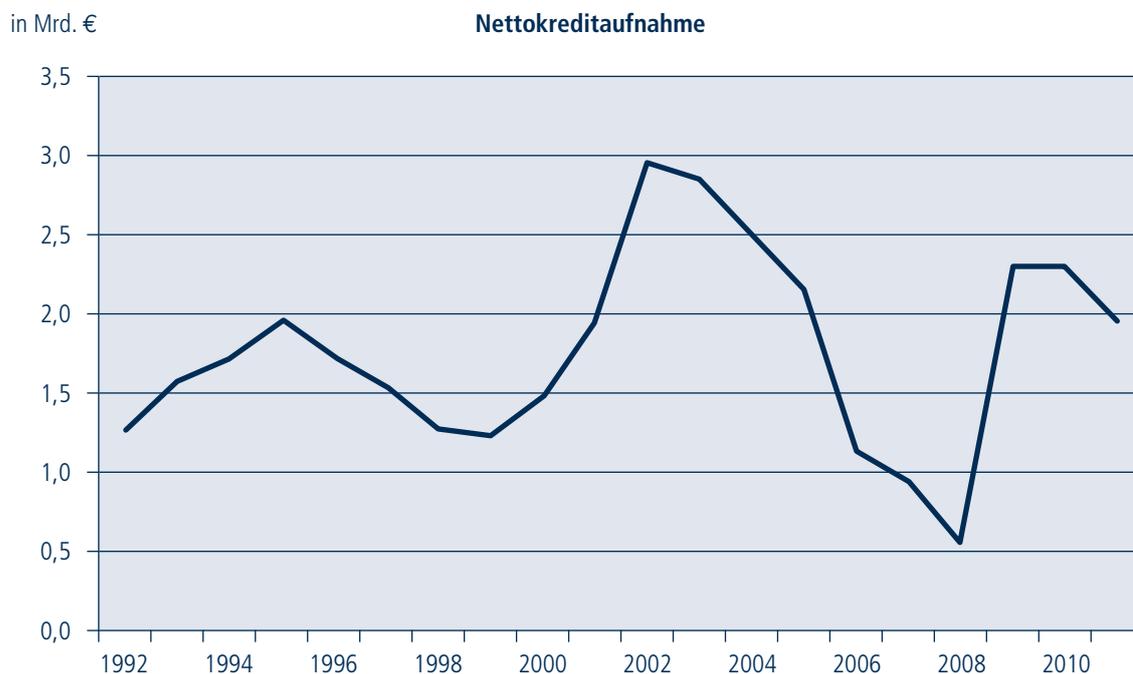


LFA – Landesfinanzausgleich; BEZ – Bundesergänzungszuweisung

Quelle: eigene Berechnung auf der Grundlage der Haushaltsdaten des Landes Niedersachsen, Finanzministerium Niedersachsen 1980–2013.

Entwicklung der Steuereinnahmen und der Nettokreditaufnahme (NKA) in Niedersachsen

Teil 2



Quelle: eigene Berechnung auf der Grundlage der Haushaltsdaten des Landes Niedersachsen, Finanzministerium Niedersachsen 1980–2013.

Dabei wird das wahre Ausmaß der Haushaltskrise für die Öffentlichkeit noch nicht einmal sichtbar, solange sich das Land einer den Kommunen aufgegebenen doppischen Abbildung des Haushaltes selbst verweigert. Im Rahmen einer umfassenden „Konzernbilanz“ für Niedersachsen würde offenbar werden, dass dieses Land derzeit von der Substanz lebt, dass Schulden in Schattenhaushalten versteckt und im Grunde als „Bad Banks“ organisiert wurden. Hier schlummern erhebliche verdeckte Risiken, denen mit einer reinen Sparpolitik überhaupt nicht mehr beizukommen ist.

Die keineswegs selten in den Medien kolportierte Annahme, die Zunahme der öffentlichen Verschuldung habe ihre Ursache in einem verschwenderischen Umgang mit den Staatsfinanzen, hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Auch die gegenwärtige Landesregierung ist sich durchaus bewusst, dass die Finanzprobleme des Landes strukturelle Gründe haben. In ihrer ersten mittelfristigen Finanzplanung 2003 hat sie die wegbrechenden Steuereinnahmen als Hauptursache der schwierigen Haushaltslage identifiziert. Sie hat die Ausgangslage damals wie folgt beschrieben:

Niedersachsen war in den vergangenen zwei Jahren von einer historisch einmalig negativen Einnahmeentwicklung betroffen. Im Jahre 2001 gingen die Steuereinnahmen um 4,5 Prozent oder rd. 730 Millionen Euro gegenüber dem Vorjahr zurück, im Jahre 2002 betrug der Rückgang dramatische 8,3 Prozent. Waren die weitgehend steuerrechtsänderungsbedingten und geplanten Einnahmevermindernungen des Jahres 2001 für das Land und seine Kommunen schon kaum verkraftbar, so hat der Rückgang der Steuereinnahmen um weitere 1,3 Milliarden Euro im Jahre 2002 eine schwere Erosion der Einnahmebasis des Landes bewirkt. Ursachen hierfür liegen in den Auswirkungen der Wachstumsschwäche der Jahre 2001 und 2002, in gewollten und ungewollten Wirkungen des Steuersenkungsgesetzes, Kaufkraftentzug durch Energieverteuerung, Kaufzurückhaltung und Verunsicherung der Konsumenten, Krisen einzelner Branchen etc. Zur Finanzierung der Landesaufgaben standen im Jahre 2002 rd. 2 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen zur Verfügung als noch im Jahre 2000. (vgl. MF Niedersachsen)

Die Haushaltsdefizite des Landes stiegen in den vergangenen Jahren stark an. 2001 entstand ein negativer Finanzierungssaldo von 2,73 Milliarden Euro und

im Jahre 2002 waren es 3,86 Milliarden Euro. Zwar waren alle Länder von der negativen Einnahmeentwicklung betroffen, doch für Niedersachsen brachte die Kumulation der finanzwirtschaftlichen Negativergebnisse von Steuerrückgängen über BEB-Rückzahlung und EXPO-Verlust in den letzten zwei Jahren eine äußerst schwierige Haushaltssituation mit sich.

1. Sparpolitik versus Nachhaltigkeit?

Die konservativ-liberale Landesregierung hat das Ziel einer planmäßigen Konsolidierung des Landeshaushaltes als vorrangig bezeichnet. Die Absenkung der Nettoneuverschuldung in jährlichen Schritten von jeweils 350 Milliarden Euro sollte ab 2008 zu einem verfassungsmäßigen Haushalt führen. Die überaus positive Steuerentwicklung ab dem Jahre 2006 führte dann kurz vor der letzten Landtagswahl sogar zu der Ankündigung, ab 2010 einen Haushalt ohne Kreditaufnahme aufstellen zu können und in die Tilgung einzusteigen. Gleichzeitig sollte mit dem Aufbau eines Sondervermögens Niedersächsischer Versorgungsfond (Rücklagen für Pensionslasten) begonnen werden.

Tatsächlich konnten in den ersten Jahren der konservativ-liberalen Landesregierung zunächst auch einige Einsparungen erzielt werden. So unter anderem durch zunächst eine Reduzierung und danach eine völlige Streichung der Sonderzuwendungen (Weihnachts- und Urlaubsgeld) und durch Einschnitte im Bereich der Beihilfe. Auch die Maßnahmen der Verwaltungsreform – u. a. als Folge der Abschaffung der Bezirksregierungen – erbrachten Einspareffekte, auch wenn diese teilweise durch Ausgaben an anderer Stelle wieder aufgezehrt wurden. Kurzfristig wurde eine Entlastung des Landeshaushaltes durch eine drastische Rückführung der Ausgaben im Bereich des Hoch- und Tiefbaus und im Bereich der Bauunterhaltung erreicht. Die wirtschaftliche Fragwürdigkeit dieser Maßnahmen wird inzwischen in vielen Bereichen sichtbar, so am desaströsen Zustand der Landesstraßen und vieler landeseigener Immobilien. Auch die prozentuale Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs, die nur teilweise zurück-

genommen wurde, führte zu einer dauerhaften Entlastung des Landeshaushaltes – allerdings auf Kosten der Kommunen.

Diese Einsparmaßnahmen reichten – wegen der unzureichenden Einnahmesituation – aber bei Weitem nicht aus, um den Haushalt ausgleichen und gleichzeitig die Nettokreditaufnahme wie geplant zurückführen zu können. Die CDU/FDP Landesregierung musste in erheblichem Umfang deshalb auf die Instrumente der Vermögensveräußerungen und auf Schattenhaushalte ausweichen. So sind in den Jahren 2004 bis 2008 für den Haushaltsausgleich Einnahmen aus Vermögensaktivierungen durch Verkauf von Landesvermögen (Vermögensveräußerungen allein von 2003 bis 2007: 2,140 Milliarden Euro) veranschlagt und Schattenhaushalte bei der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft (HanBG) gebildet worden.

2. Haushalt und Krise

Die positive Einnahmeentwicklung ab 2006 führte dann dazu, dass ab diesem Jahr weitere nennenswerte Konsolidierungsmaßnahmen unterbleiben konnten. Im Vorfeld der Landtagswahl wurden sogar weitere dauerhaft wirkende Ausgaben (u. a. beitragsfreies Kindergartenjahr) beschlossen. Grundlage dafür war die zu erwartende positive Entwicklung der Steuereinnahmen. Schon bei der Aufstellung ihrer Mittelfristigen Finanzplanung für 2008 ging die Landesregierung von der Erwartung aus, dass die Steuereinnahmen von 2005 bis 2012 ungebrochen und dynamisch ansteigen, obwohl die Erwartung eines so lang andauernden kontinuierlichen Anstiegs der Steuereinnahmen historisch nicht gestützt wird. Der Ursprungshaushaltsplan 2009 sah auf Grundlage dieser optimistischen Annahme dann auch nur eine Kreditermächtigung in der Höhe von maximal 250 Millionen Euro vor. Tatsächlich brachen aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise dann aber ab 2009 die Steuereinnahmen dramatisch ein und gingen auf den Stand des Jahres 2006 zurück.

Damit erwiesen sich die ambitionierten Haushaltsplanungen als Makulatur. Nachdem der Bund zu-

nächst eine nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt hatte, folgte die Landesregierung und traf diese Feststellung für den niedersächsischen Haushalt 2009. Dabei erhöhte sie gezwungenermaßen das Limit für die Neuverschuldung erheblich. Die Nettokreditaufnahme wurde von ursprünglich 250 Millionen nunmehr um 2,05 Milliarden Euro auf insgesamt 2,3 Milliarden angehoben.

Jedoch bildet die öffentlich diskutierte Haushaltsituation das wahre Ausmaß der Verschuldung nicht ab. Über eine erhöhte Kreditaufnahme mussten lediglich 1,261 Milliarden Euro, nämlich die prognostizierten Steuermindereinnahmen, aufgrund der Steuerschätzung vom Mai abgedeckt werden. Diese Grenze wird durch die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, der Haushaltswahrheit und Klarheit gesetzt. Art. 65 Abs. 1 NV und § 11 LHO lassen eine Kreditaufnahme nur zu, soweit diese zur Deckung der Ausgaben benötigt werden.

Die überhöhte Kreditaufnahme von 2,3 Milliarden Euro muss in Verbindung mit dem Verschieben von zwei im Haushaltsplan 2009 vorgesehene Maßnahmen gesehen werden, dem Verkauf von Anteilen an der NordLB und dem Verzicht auf vorgesehene Rücklagenentnahme in Höhe von 742 Millionen Euro. Die damit gehobenen Mittel wurden in das Haushaltsjahr 2010 transferiert und so die Deckungslücke in 2009 erhöht und in 2010 gesenkt. Diese haushalts- und verfassungsrechtlich zweifelhafte Aktion ermöglicht es der Regierung zwar, optisch für die beiden Jahre 2009 und 2010 jeweils unter der Kreditaufnahme der Regierung von Sigmar Gabriel 2002 und 2003 (2,9 und 2,8 Milliarden Euro) zu bleiben. Faktisch hat die derzeitige Landesregierung aber – unter Einbeziehung der Rücklagen – in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 neue Verbindlichkeiten in Höhe von 5,622 Milliarden Euro aufgenommen.

Die Fragwürdigkeit dieses Vorgehens bestätigt auch ein Gutachten des Landesrechnungshofes (vgl. LRH Niedersachsen), nach dem eine planmäßige Bildung haushaltsrechtlicher Reserven durch Rücklagenbildung in Form von Kreditermächtigungen unzulässig ist.

3. Von der Substanz zehren

Die ohnehin schon prekäre Haushaltslage wird ab dem 01.01.2020 einem weiteren Belastungstest ausgesetzt. Dann greift nämlich zum ersten Mal das im Grundgesetz festgeschriebene Verschuldungsverbot für die Bundesländer. Spätestens bis zu diesem Zeitpunkt müssen die Landesfinanzen so geordnet sein, dass eine weitere Nettoneuverschuldung verzichtbar ist. Die Landesregierung selbst schreibt dazu in ihrer aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung:

„Dazu brauchen wir weitere dauerhafte Ausgabenkürzungen und ebenso dauerhafte Einnahmeverbesserungen.“

Tatsächlich wurde dann zum Haushalt 2011 mit der Anhebung der Grunderwerbsteuer auf 4,5 Prozent eine Einnahmeverbesserung von 67 Millionen Euro für den Landeshaushalt erreicht. Durch die Einnahmeausfälle als Folge von Steuer senkungen auf Bundesebene – denen Niedersachsen im Bundesrat zugestimmt hat – ist diese Einnahmeverbesserung allerdings unbedeutend. Auf der Ausgabenseite hat die Landesregierung für den Haushalt 2011 eine pauschale Einsparauflage von 2 Prozent für alle Ressorthaushalte verordnet, was beispielsweise für das Niedersächsische Kultusministerium zur Folge hat, in diesem Jahr noch mehr als 100 Millionen Euro aus seinem Personalkostenbudget einzusparen. Als Versuch der Ausgabenbegrenzung hat die Landesregierung zusätzlich für die Folgejahre ein sogenanntes „Zuschussmoratorium“ beschlossen, das für die Haushaltsjahre 2012 bis 2014 die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der Ressorthaushalte maximal auf das Niveau des Zuschussbedarfs von 2010 begrenzt.

Mit diesen Maßnahmen erweckt die Regierung den Eindruck, dass sie keine Einsparpotenziale im Landeshaushalt mehr sieht und nun mit pauschalen Kürzungen die Ausgabeentwicklung zu begrenzen und Handlungsspielraum zu erweitern sucht. Es stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ob dieses Vorgehen nicht auch den Verzicht auf eine zukünftige politische Schwerpunktsetzung bedeutet. Damit bestünde

Niedersächsischer Landeshaushalt 2011 (Zahlen in Tausend €)

Einzelplan	Ressort	Einnahmen	Ausgaben	Anteil Personalausgaben	Anteil am Landeshaushalt
1	Niedersächsischer Landtag	40	48.491	36.006	0,2 %
2	Staatskanzlei	1.786	32.388	21.059	0,1 %
3	Ministerium für Inneres, Sport	91.859	1.645.351	1.082.903	6,7%
4	Finanzministerium	217.2909	807.831	573.095	3,3%
5	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit, Integration	714.741	3.377.671	102.906	13,6%
6	Ministerium für Wissenschaft und Kultur	403.147	2.675.865	62.332	10,6 %
7	Kultusministerium	46.208	4.740.388	3.915.902	19,1%
8	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	1.566.635	1.639.929	185.591	6,7 %
9	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft...	207.718	462.889	96.538	1,9 %
11	Justizministerium	355.720	1.065.009	655.266	4,3 %
12	Staatsgerichtshof		216	151	---
13	Allgemeine Finanzverwaltung	21.268.952	8.131.503	2.939.663	31,5 %
14	Landesrechnungshof	41	16.022	13.870	---
15	Ministerium für Umwelt und Klimaschutz	258.040	387.870	61.535	
20	Hochbauten	1.902	102.575		0,4 %
Summe	Landeshaushalt 2011	25.113.998	25.133.998	9.746.817	
Summe	Landeshaushalt 2010	24.843.571	24.843.571	9.547.981	

Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium 2011.

die Gefahr, für die Bewältigung wesentlicher Zukunftsausgaben die erforderlichen Mittel nicht mehr bereitstellen zu können.

Der Landesrechnungshof (LRH) weist darauf hin, dass selbst diese Maßnahmen nicht reichen werden, um den Landeshaushalt mittelfristig auf den derzeitigen Stand einzufrieren. Allein schon die für Versorgungsleistungen der Beamten benötigten Mittel werden in den nächsten Jahren steigen. Zusätzlich befindet sich das aktuelle Zinsniveau für die aufgenommenen Kredite in einem historisch einmaligen Tief, eine Steigerung ist mit hoher Wahrscheinlichkeit in der nächsten Zeit zu erwarten (vgl. dazu auch die obige Tabelle zur Entwicklung des Landeshaushaltes von 2010 bis 2011).

Zugleich ist festzuhalten, dass die Ausgaben für Investitionen – festgehalten in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 2014 – einen historischen Tiefststand von 5,5 Prozent erreichen. Das erhärtet den Verdacht, dass das Land zum Ausgleich des Haushaltes und zur Einhaltung des Verschuldungsverbotes derzeit nicht nur den Substanzverzehr beim landeseigenen Vermögen fortsetzt, sondern auch keine ausreichenden Mittel für zwingend notwendige Investitionen in die Zukunftsfelder der Landesentwicklung mehr zur Verfügung stellen kann (s. ergänzend dazu auch die Tabelle im Anhang, S. 30, zur Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Niedersachsen und der dort quantifiziert dargestellten Struktur der festgelegten Ausgaben 2010 bis 2014).

IV. Die Folgen der „Schuldenbremse“

Die Aufnahme des Verschuldungsverbotes für Bund und Länder, der so genannten „Schuldenbremse“, in das Grundgesetz war nicht unumstritten. Als geltendes Verfassungsrecht legt sie nun aber für die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern zeitlich und tatsächlich die Regeln für ein Verbot und die Aufnahme von Nettokrediten im Ausnahmefall fest. Die Erwartungen, die Befürworter und Kritiker mit der Schuldenbremse verbunden haben, stehen in den kommenden Jahren vor dem Realitätstest. Die Politik muss sich bereits jetzt darauf einstellen, die Verfassungsvorgaben des Grundgesetzes spätestens im Jahr 2020 zu erreichen. Eine Verschuldung des Bundes in einer Höhe von maximal 0,35 Prozent des BIP (Bruttoinlandsprodukt) und „NKA-Null“ (NKA – Nettokreditaufnahme) für die Länder senkt die Spielräume in der Haushaltsgestaltung. Sollte die Finanzpolitik weiterhin der neoliberalen Ideologie folgen und erweiterte Einnahmen ausschließen, sind künftig gravierende Einschnitte bei den öffentlichen Haushalten zu erwarten. Betroffen von dieser Entwicklung sind auch die Kommunen, deren Finanzausstattung ganz entscheidend, wenn auch in den sechzehn Bundesländern in unterschiedlicher Weise, von landespolitischen Regelungen abhängig ist.

1. Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Staates sichern

Die Schuldenbremse ist als Disziplinierungsinstrument gedacht, um langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates zu wahren. Kurzfristig schränkt sie jedoch die politischen Spielräume für eine Abfederung von Krisenfällen faktisch erheblich ein. Inwieweit sich dieses Instrument und die fixierten Ausnahmeregelungen künftig bewähren werden, ist derzeit realistisch kaum

vorherzusagen. Dies gilt umso mehr, als dieser Verzicht auf nationale Handlungsoptionen im Gegensatz zur immer umfassenderen europäischen und globalen Einbindung der deutschen Volkswirtschaft steht. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Euro-Schwäche haben noch einmal eindrucksvoll vor Augen geführt, dass die nationale Souveränität über die Haushalts- und Finanzpolitik im Ernstfall nur eine Illusion ist. Die Kosten zur Bewältigung der Krise schlagen als Schulden auf die Staatshaushalte durch. Konjunkturprogramme und Euro-Rettungsschirme entziehen den nationalen Haushalten schon jetzt einen Großteil fiskalischer und haushalterischer Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit; unter den Bedingungen des Verschuldungsverbotes wäre dies verheerend. Schon aus diesem Grund darf eine zukunftsorientierte finanzpolitische Diskussion nicht auf die Schuldenfrage reduziert werden.

Die Weltwirtschaftskrise hat gezeigt, dass eine dauerhafte Entkopplung der Finanzwirtschaft von der realen Ökonomie eine ebenso große Illusion ist, wie die Annahme von sich selbst regulierenden Märkten. Der Staat muss die Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft setzen und er muss Marktversagen ausgleichen, in dem er Leistungen anbietet, die vom Markt nicht oder nur zu gesellschaftlich unzumutbaren Konditionen bereitgestellt werden. Wurde dieser Einsicht auf dem Höhepunkt der Krise kaum noch widersprochen, haben die neoliberalen Strategen inzwischen wieder die Scheuklappen angelegt und trachten danach, wieder ungerührt an ihre hergebrachte Politik anzuknüpfen, die überhaupt erst die Krise ermöglicht hat. Feste Bestandteile dieser Agenda sind Entstaatlichung, Privatisierung, Reduzierung und Streichung von staatlichen und kommunalen Solidarleistungen sowie der Daseins-

vorsorge und das Hohelied vom freien Spiel der Marktkräfte. Die Gefahr besteht also, dass sich diese Ideologie fälschlicherweise als ökonomische Rationalität wieder in Stellung bringt und die Schuldenbremse einseitig als Instrument zur Ausgabensenkung missbraucht. Dieses Szenario wäre nicht nur für die soziale und demokratische Perspektive in Deutschland verheerend, sondern stellt auch eine Gefährdung für die Innovationsfähigkeit des Landes und damit den Wirtschaftsstandort Niedersachsen dar.

Unter den Bedingungen der derzeitigen Finanzkrise spitzt die Schuldenbremse also die Fragen nach den Wegen zur Konsolidierung der staatlichen Haushalte und der gerechten Beteiligung an der Finanzierung des Gemeinwesens durch Steuern und Abgaben noch weiter zu. Gerade deshalb gilt es, die Ambivalenz der Schuldenbremse im demokratischen Willensbildungsprozess transparent zu machen. Der einseitigen und falschen Darstellung, damit lediglich ein alternativloses Instrument zur Kreditbegrenzung zur Verfügung zu haben, muss ein Konzept entgegen gestellt werden, das überzeugend die Zusammenhänge zwischen Ausgaben und Einnahmen auch bei der Bewältigung von krisenhaften Situationen darstellt.

2. Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung

Nach der „Verankerung“ der Schuldenbremse im Grundgesetz wird es unumgänglich, eine analoge Regelung für die Niedersächsische Verfassung zu beschließen. Angesichts der Mittelfristigen Finanzplanung 2010 bis 2014, der offen dargestellten Handlungsbedarfe, und des politischen Willens der amtierenden Landesregierung die NKA „Null“ (Nettokreditaufnahme) bereits 2017 erreichen zu wollen, muss die Haushalts- und Finanzdebatte jetzt schon darauf zugespitzt werden, in welcher Weise ein verfassungsrechtlich tragfähiges Modell für die Landes- und kommunale Ebene ausgestaltet werden kann. Der Herausforde-

rung, die öffentlichen Haushalte perspektivisch grundsätzlich ohne NKA zu sichern, wird sich jede politische Kraft in Niedersachsen stellen müssen. Dabei wird es nicht die Schuldenbremse an sich sein, sondern die von diesem Instrument abgeleiteten politischen Entscheidungen, die in den kommenden Jahren die Rolle des Staates und des öffentlichen Sektors in unserer Gesellschaft bestimmen.

Aus den haushalts- und finanzpolitischen Plänen der konservativ-liberalen Landesregierung lässt sich derzeit nicht ableiten, wie sie zukünftig die notwendigen Investitionen für die Entwicklung des Standortes Niedersachsen vornehmen will. Im nationalen Ranking zeigen sich für das Land erhebliche Defizite, die ohne eine gezielte Wirtschafts- und Innovationsförderung nicht behoben werden können. So hat sich der unter der rot-grünen Regierung eingeleitete Aufholprozess in den letzten zehn Jahren wieder abgeschwächt. Das Prognos Institut rechnet in seinem jüngsten Deutschlandreport für den Zeitraum 2020 bis 2035 mit einem Wirtschaftswachstum von nur 0,6 Prozent jährlich in Niedersachsen. Damit belegt das Land nur noch den 10. Rang unter 16 Bundesländern. Dennoch zeigt sich die gegenwärtige Landesregierung noch bestrebt, die Reduktion der NKA „gegen Null“ vorzeitig und über Einschnitte in die Substanz der Fachpolitiken bei gleichzeitigen Steuersenkungen zu erreichen.

Hierin liegt dann auch die eigentliche Brisanz der Schuldenbremse. Unter dem Paradigma einer reinen staatlichen Sparpolitik in Niedersachsen verhindert sie die ausreichende Finanzierung von zentralen Zukunftsinvestitionen für das Land und verschärft die „soziale Kälte“ in den Haushalten der kommenden Jahre. Deshalb ist es zentrale Aufgabe einer verantwortlichen, an der Zukunft des Landes orientierten Politik, den zugespitzten Konflikt um die zukünftige Konsolidierung der staatlichen Haushalte auch mit Blick auf die Finanzierung der dringend notwendigen Zukunftsinvestitionen zu führen.

V. Finanzsituation in den Kommunen

Eine eingehende Betrachtung der Landesfinanzen wäre unvollständig, wenn sie nicht zugleich auch die Lage der Kommunen in den Blick nehmen würde. Die Städte und Gemeinden sind nicht nur die traditionellen Refugien demokratischer Selbstverwaltung, sondern auch die Orte kultureller Prägung, der materiellen Daseinsvorsorge, der ersten Identifikation mit dem Gemeinwesen und entscheidender Bezugspunkt individueller Lebensqualität.

Das Grundgesetz und die Niedersächsische Verfassung beziehen sich positiv auf die spezifisch deutsche Tradition einer vitalen kommunalen Selbstverwaltung. Diese genießt einschließlich ihrer finanziellen Grundsicherung Verfassungstatus. Leider wird diese Norm in der politischen Wirklichkeit zunehmend ausgehöhlt. Immer öfter sehen sich die demokratisch gewählten RatsvertreterInnen unter Druck gesetzt, gesetzliche Vorgaben übergeordneter Gebietskörperschaften zu exekutieren, anstatt wesentliche Fragen der örtlichen Gemeinschaft selbst zu entscheiden und zu gestalten.

Die wachsende Kluft zwischen dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung und der Verfassungswirklichkeit gründet in lückenhaften Schutzbestimmungen. Dadurch wurde es möglich, seit Inkrafttreten des Grundgesetzes immer mehr kommunale Pflichtaufgaben gesetzlich anzuordnen, ohne eine ausreichende Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben sicherzustellen.

1. Die Schere öffnet sich weiter

Heute sehen sich die Kommunen ständig wachsenden Aufgaben gegenüber:

Bildung: Die Kommunen müssen dafür sorgen, dass Kinder aus allen Bevölkerungskreisen Zugang zu der für sie bestmöglichen Bildung erhalten

- in Krippen, die bis 2013 deutlich ausgebaut werden müssen,
- in Kindergärten und -horten, die verstärkt zu pädagogischen Einrichtungen werden müssen,
- in Ganztagschulen, die für eine gewandelte Bildungsnachfrage gerüstet werden müssen.

Integration: In den Kommunen entscheidet es sich, inwieweit es gelingt, Menschen unterschiedlichster Herkunft in unser Gemeinwesen zu integrieren. Die Städte und Gemeinden sind der erfahrbare Bezugspunkt für Migrantinnen und Migranten, um Deutschland als ihre Heimat erleben zu können.

Demografie: Die zunehmende Alterung der Gesellschaft und ein teilweise schon deutlicher Bevölkerungsrückgang in manchen Regionen erfordern

- die Anpassung der öffentlichen und privaten Infrastrukturen, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sichern,
- eine Neugewichtung kommunaler Dienstleistungen zugunsten von Seniorinnen und Senioren und
- die Aufnahme zusätzlicher Angebote in das kommunale Leistungsspektrum, insbesondere aus den Bereichen Pflege und Gesundheit, aber auch Wohnen und Einzelhandelsversorgung.

Wirtschaftsstandort: Städte, Gemeinden und ganze Regionen müssen sich dem internationalen Wettbewerb um Unternehmen, Arbeitsplätze und hoch qualifizierte Arbeitskräfte stellen. Das wird in vielen Fällen eine Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung erfordern.

Infrastruktur: Die öffentliche Infrastruktur stammt zu großen Teilen aus den 1960er und 1970er Jahren und muss dringend erneuert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu erhalten.

Partikularismus: Angesichts des Zerfalls traditioneller Milieus, eines zunehmenden Individualismus, einer Heterogenisierung der Weltanschauungen und einer immer unübersichtlicher werdenden Vielfalt von Lebensentwürfen müssen die Kommunen Wege finden, die teils divergierenden Einzelinteressen in das Gemeinwesen zu integrieren.

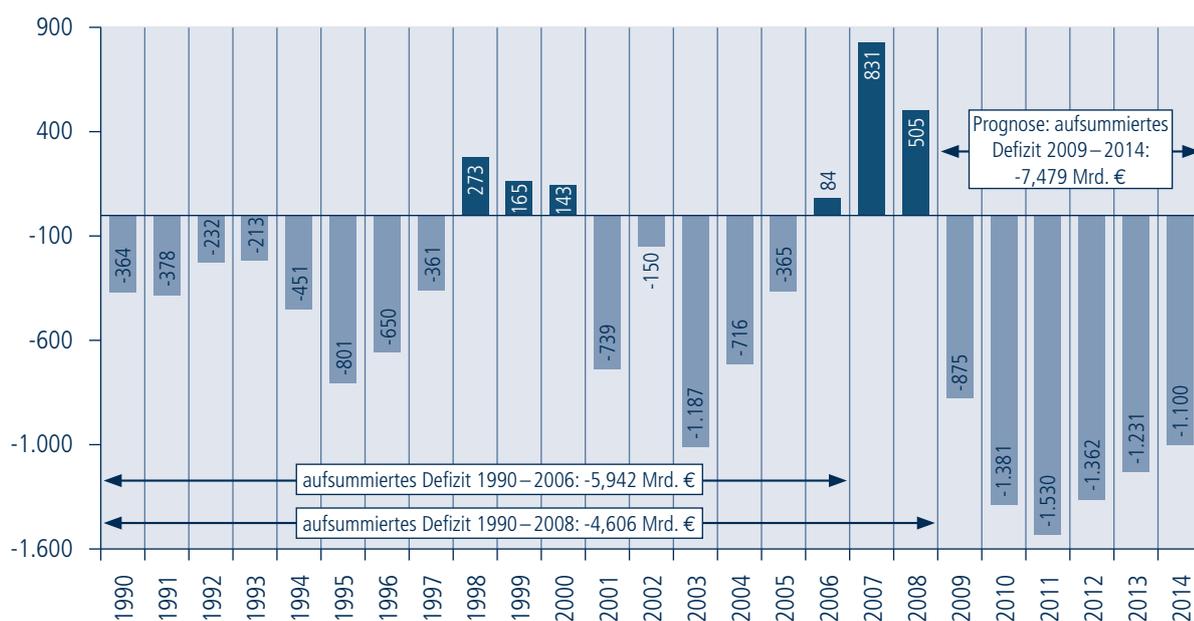
Lebensqualität: In den Städten und Gemeinden konstituiert sich maßgeblich die individuelle Lebensqualität ihrer Bewohnerinnen und Bewoh-

ner. Die Förderung von Kultur, Sport und Naherholung und die Sicherung einer nachhaltigen Stadt- und Gemeindeentwicklung behalten eine hohe Priorität auf der kommunalen Agenda.

Das stete Auseinanderklaffen von ungebremster Aufgabenentwicklung und weiterhin ungesicherter Finanzierung hat die Städte, Gemeinden, und Landkreise in Niedersachsen in eine Finanzkrise bislang ungekannten Ausmaßes gezwungen. Seit 1990 konnten sie nur in sechs Jahren mit den Einnahmen der Verwaltungshaushalte auskommen, wie die folgende Grafik zeigt:

Die Kassen- bzw. Liquiditätskredite sind dabei explodiert: Waren sie Ende der 1980er Jahre als Finanzierungsinstrumente nahezu unbekannt, so beläuft sich ihr Volumen mittlerweile auf nahezu fünf Milliarden Euro und wird sich in den nächsten fünf Jahren absehbar noch mehr als verdoppeln. Da diese Kredite ursprünglich nur für die kurzfristige Liquiditätssicherung bestimmt waren („Dispo-Kredit der Kommunen“), zeigt ihre exorbitante Beanspruchung deutlich, wie unterfinanziert die niedersächsischen Kommunen sind. Die-

Finanzierungssalden der niedersächsischen Kommunen von 1990–2014 in Mrd. €



Quelle: Niedersächsischer Städtetag

se Entwicklung bezeichnete der Staatsgerichtshof bereits im Jahre 2008 als rechtswidrig: „Ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive stellt [...] einen Formenmissbrauch dar.“ (StGH vom 27.2.2008 – StGB 2/05).

Als finanzielles Hauptproblem der Kommunen erweisen sich dabei die explodierenden Soziallasten: Die Nettobelastung der Städte und Gemeinden für diesen Ausgabenblock hat sich seit 1992 nahezu verdoppelt. Dabei übernehmen die Kommunen die Reserveposition für Haushaltsentlastungen in den Sozialetat von Bund und Land und werden auf diese Weise zum Lastesel des Sozialstaats. Die Kommunen als Finanziere der Sozialhilfe müssen als permanenter Ausfallbürge in allen Fällen einspringen, in denen die so genannten vorgelagerten Sicherungssysteme wie SGB II, Rente oder Pflegeversicherung nicht anwendbar oder nicht auskömmlich finanziert sind. Aufgrund dieser zunehmenden Belastung steigen nicht nur die Haushaltsdefizite, sondern es sinken auch die kommunalen Investitionen: Von ca. 2,7 Milliarden Euro im Jahr 1992 auf 1,5 Milliarden Euro 2007.

2. Gewerbesteuer bleibt unverzichtbar

Die bisherigen Versuche eine Verbesserung der kommunalen Finanzen auf Bundesebene herbeizuführen, sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten fast ausnahmslos erfolglos geblieben. Lediglich im Rahmen der Großen Koalition kam es zu einer Stärkung der Gewerbesteuer, die dazu beigetragen hat, im Jahr 2008 eine leichte Besserung der Lage herbeizuführen.

Der von der konservativ-liberalen Regierung eingerichteten Gemeindefinanzkommission droht derzeit ebenfalls das Scheitern: Angetreten mit dem erklärten Ziel, die Gemeindefinanzen unter Einschluss einer Reform oder Abschaffung der Gewerbesteuer zu stärken, ist sie inzwischen dazu übergegangen, im Gesetz lediglich redaktionelle Korrekturen zur Gesichtswahrung vorzunehmen. Auch die Kommission findet für diese wichtigste Kommunalsteuer keinen Ersatz, ohne entweder die Bürger, die Bundeskasse oder die Kommunen zu belasten.

Dabei verspricht die Einigung im Hartz IV-Streit jetzt auch Erleichterungen für die Städte, Gemeinden und Landkreise: Der Bund übernimmt die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbslosigkeit. Das ist systemgerecht, weil es heute vor allem auch darauf ankommt, die nicht ausreichende Alterssicherung aufzufangen, die aber ein gesamtstaatliches Problem von erheblicher Bedeutung und Dynamik darstellt: Allein in Niedersachsen wird der Umfang dieser Leistungen voraussichtlich von 460 Millionen Euro 2010 auf 764 Millionen Euro im Jahre 2018 wachsen! Es ist als ein großer Fortschritt zu werten, dass die Kommunen von dieser Bürde entlastet werden konnten.

Dagegen wird der Versuch, die kommunalen Haushalte über eine Einschränkung der Leistungsstandards zu entlasten, unweigerlich scheitern: Die Sozialleistungen sind entweder politisch gewollt oder aber nach der Rechtsprechung des BVerfG grundgesetzlich verbrieft und in vielen Fällen zudem auch noch von unzureichendem Umfang. Auf die berühmten Hakenabstände in den Kindergärten kommt es da – finanziell betrachtet – auch nicht mehr an.

VI. Sozialdemokratische Eckpunkte zur Steuer- und Gesellschaftspolitik

Eine sozialdemokratische Antwort auf das strukturelle Finanzierungsdefizit des Staates muss sich aus den ideologischen Fallstricken neoliberaler Spardoktrin befreien und eigene Akzente in der Steuer- und Haushaltspolitik setzen. Nicht zuletzt die Finanz- und Wirtschaftskrise zwingt zu neuen Wegen bei der Ausgestaltung der weiteren Gesellschafts- und Wirtschaftsentwicklung. Dabei wird auch die Entwicklung der Einnahmeseite künftig Beachtung finden müssen.

Konkrete Maßnahmen müssen sich vor dem Hintergrund langfristiger Trends wie des Übergangs zur Wissensökonomie und des demografischen Wandels an den politischen Eckpunkten orientieren, die zum Ziel einer sozialen, demokratischen und partizipatorischen Gesellschaft führen.

1. Kritik des neoliberalen Modells

Der Blick auf die niedersächsischen Realitäten hat gezeigt, dass die bisherigen Versuche, in der Finanzpolitik einseitig auf Einsparmodelle zu setzen, nicht nur gegenüber den eigenen Zielen ohne Erfolg blieben, sondern das Land auch seiner Wettbewerbsfähigkeit zu berauben drohten. Ohne einen entschiedenen Perspektivwechsel dürfte die Einführung der Schuldenbremse dringend notwendige Weichenstellungen in der Bildungspolitik, der Innovationsförderung und bei der Modernisierung der Infrastruktur verhindern und Niedersachsen im bundesweiten Ranking noch weiter zurückwerfen.

Der Staat darf also nicht nur die Ausgaben in den Fokus nehmen, er muss sich auch um eine Optimierung der Einnahmeseite bemühen, wenn anders die notwendigen Investitionen in die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft

nicht zu leisten sind. Dieser Einsicht steht jedoch das neoliberale Modell entgegen, das seit den 1980er Jahren nicht nur in Deutschland einen hegemonialen Status erlangte und die Rolle des Staates im öffentlichen Bewusstsein bestimmte. Dieser Siegeszug wurde durch die vorübergehende Stärke des marktliberalen und konservativen Lagers und die gleichzeitige Schwäche des sozialdemokratischen und linken Lagers erleichtert. Hinzu kommt, dass sich Elemente neoliberaler oder marktradikaler Staatsvorstellungen auch in den Weltbildern vieler Repräsentanten innerhalb dieser Gruppierungen niedergeschlagen haben.

Die Kernpositionen dieses Modells lassen sich im Überblick so darstellen:

- Steuersenkungen werden als zielführend für die Entwicklung der Wirtschaft und zur Überwindung von Krisen propagiert, flankiert von der Annahme, dass daraus eine Erhöhung der staatlichen Steuereinnahmen resultiere.
- Privatwirtschaftlich organisierten Lösungen wird in (fast) allen Bereichen der Vorzug gegeben, auch in der Absicherung von ökonomischen und sozialen Risiken des Einzelnen.
- Marktregulierung wird als Hauptquelle für wirtschaftliche Fehlentwicklung und defekte Märkte betrachtet.

Das Erstaunlichste an der teilweise immer noch anhaltenden Wirkung dieser ideologischen Versatzstücke ist die schlichte Tatsache, dass alle diese Thesen längst empirisch widerlegt wurden:

- Steuersenkungen schwächen die staatlichen Haushalte und engen die Handlungsspielräume entscheidend ein.
- Privatwirtschaftliche Anbieter werden sich (gerade im sozialen Bereich) auf die profitablen ‚Kunden‘ konzentrieren. Der Staat bleibt auf den Zuschussfällen sitzen und hat kaum

noch Chancen auf eine Refinanzierung seiner Leistungen, deren Qualität er so auch nicht mehr sichern kann (vgl. Crouch 2008).

- Märkte sind immer unvollkommen und funktionieren ohne (staatliche) Regulierung nicht (vgl. Stiglitz 2008). Eindrucksvoll hat die letzte Finanz- und Wirtschaftskrise diese Bedingung unter Beweis gestellt.

Was also lässt diese kontrafaktischen Annahmen in der öffentlichen Diskussion und in den politischen Köpfen derart lange überdauern? Vieles spricht dafür, dass die Resistenz des neoliberalen Modells gegen empirische Erfahrungswerte von einem moralischen Fehlschluss befördert wird, der als eine unhinterfragte Hintergrundüberzeugung die Sichtweise auf die Staatsfinanzen bestimmt. Demnach haftet Bestrebungen zur ausreichenden Staatsfinanzierung der Ruch einer unzulässigen Aneignung von Steuergeldern an. Und Sozialleistungen werden fast als etwas Schändliches betrachtet. Der Sozialstaat als solcher wird von diesem Denken zwar resignierend (in möglichst abgespeckter Form) als Faktum akzeptiert, aber in letzter Konsequenz als nicht legitim betrachtet. Nun, tatsächlich verhält es sich genau umgekehrt. Wer so denkt und handelt, rührt an den Grundpfeilern unserer Gesellschaft und verlässt tendenziell den Boden des Grundgesetzes.

2. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes

Der Sozialstaat gewinnt seine Berechtigung nicht nur aus ethischen Gründen, sondern auch aus demokratietheoretischen Erwägungen. Colin Crouch hat mit Blick auf den US-amerikanischen Politikbetrieb einmal bemerkt: „Je mehr sich der Staat aus der Fürsorge für das Leben der normalen Menschen zurückzieht und zulässt, dass diese in politische Apathie versinken, desto leichter können Wirtschaftsverbände ihn – mehr oder minder unbemerkt – zu einem Selbstbedienungsladen machen. In der Unfähigkeit, dies zu erkennen,

liegt die fundamentale Naivität des neoliberalen Denkens.“ (vgl. Crouch 2008: 30)

Tatsächlich ist der Sozialstaat in historischer Perspektive mit seinen wachsenden Aufgaben „zum Träger der gesellschaftlichen Ordnung avanciert“ (Habermas 1990: 273) und hat das notwendige Repertoire der Verfassung erweitert. Die einst zeitgemäße liberale Idee einer rein negatorischen Abwehr der fiktiven herrschaftsfreien Gesellschaft vor dem Zugriff des Leviathans, hat sich im Zuge der sozialstaatlichen Transformation des liberalen Rechtsstaates in Luft aufgelöst: „Was indirekt durch Ausgrenzung nicht mehr gewährleistet werden kann, bedarf nun positiv der Gewährung: die Teilhabe an sozialen Leistungen und die Teilnahme an den Einrichtungen der politischen Öffentlichkeit“ (Habermas 1988: 121). Mit anderen Worten: Wer heute noch die Formel vom verschlankten Staat als alleiniger Grundlage von gesellschaftlicher Freiheit hochhält, kommt 200 Jahre zu spät.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat jedenfalls diese geschichtliche Lektion berücksichtigt und den Grundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit als Strukturprinzip eingeführt. Er verbindet „demokratische Selbstbestimmung, soziale Verpflichtung und rechtsstaatliche Sicherheit zu einer Einheit“ (Abendroth 1954: 82). Damit ergibt sich ein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht auf demokratische Beteiligung „an der Willensbildung der öffentlichen Gewalt“ (Abendroth 1972: 68), die eben alle Bevölkerungsschichten mit einschließt.

Die ausreichende Finanzierung des (Sozial-) Staates ist also keine fakultative Maßnahme, schon gar keine, für die sich jemand rechtfertigen müsste, sondern eine verfassungsrechtlich kodifizierte Verpflichtung. Der deutsche Rechtsstaat beruht auf der Voraussetzung, dass die Teilhabe aller Bevölkerungsschichten zumindest prinzipiell durch sozialpolitische Vorkehrungen gesichert wird. Damit wird die neoliberale Ideologie auch ihres letzten legitimatorischen Strohhalms beraubt.

Artikel 1 GG

(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

(...)

Artikel 20 GG

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(...)

Artikel 28 GG

(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. (...)

(2) (...) Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung;

3. Der steuerpolitische Rahmen

Eine verantwortungsvolle und zukunftsweisende Politik kommt also nicht daran vorbei, eine Erhöhung der Staatseinnahmen anzustreben. Dafür muss sie gute Gründe ins Feld führen (aber mehr auch nicht). Diese sollten sich idealerweise aus einer Zukunftsstrategie für Niedersachsen ableiten lassen. Bevor im Rahmen dieses Papiers zumindest einige Eckpunkte für eine künftige sozialdemokratische Gesellschaftspolitik formuliert werden, soll der gegenwärtige steuerliche Spielraum kurz beleuchtet werden:

- Die Steuereinnahmen des Staates wurden in den vergangenen drei Jahrzehnten durch Aussetzung der Vermögenssteuer, Abschaffung der Börsenumsatzsteuer, Beseitigung der Gewerbesteuer, Senkung der Körperschaftsteuer, Kappung der Spitzen bei der Einkommenssteuer und Reduzierung der Erbschaftsteuer zugunsten von Unternehmenserben und zugunsten großer Vermögen ent-

scheidend gesenkt. Zuletzt wurden durch die aktuelle Steuer- und Subventionspolitik der Bundesregierung Anfang des Jahres Steuerprivilegien in Höhe von 5,6 Milliarden Euro beschlossen. Als Beleg für die steuerlichen Folgen dieser Maßnahmen kann ein Vergleich mit den Steuereinnahmen aus dem Jahr 1980 dienen. Wäre die Steuerquote in Deutschland heute genauso hoch wie damals, dann kämen rund 95 Milliarden Euro mehr in die Kassen des Staates.

- Auch deshalb ist festzustellen, dass – auch gemessen an einem internationalen Maßstab – die Besteuerung von Kapital- und Vermögenswerten in Deutschland bisher vernachlässigt wurde. Unser Land liegt nach der Einkommensstatistik der OECD von 2007 bei Einnahmen aus der Substanzsteuer mit 0,9 Prozent der Wirtschaftsleistung weit unter dem Durchschnitt, der im OECD-Durchschnitt bei 2 Prozent liegt. Parallel dazu wächst das Vermögen dieser Einkommensgruppen weiter an. Die Zahl der Millionärshaushalte hat sich im letzten Jahr um 23 Prozent gesteigert und beläuft sich nun auf 430.000, mehr als 100 Haushalte verfügen über ein Milliardenvermögen. Zehn Prozent der Deutschen besitzen 62 Prozent des Vermögens. In den letzten 10 Jahren sind Vermögenswerte von 2 Billionen Euro vererbt worden, in den nächsten fünf Jahren werden es noch einmal 1,5 Billionen Euro sein.
- Generell ist das Bruttoinlandsprodukt seit 1991 von rund 1.500 Milliarden Euro auf 2.500 Milliarden Euro, also um rund 1.000 Milliarden Euro gestiegen, während die Steuereinnahmen des Staates nur um etwa 100 Milliarden Euro von ca. 400 Milliarden auf 500 Milliarden Euro gestiegen sind.

Eine Erhöhung der Steuern muss sich also dadurch rechtfertigen, dass vorausgehend eine politische Definition der Aufgaben erfolgt, die nach erweiterten Finanzspielräumen des Staates verlangen. Ohne diesen Schritt wären solche Maßnahmen weder politisch durchsetzbar noch politisch verantwortlich, weil sie – realistisch gesehen – einer sachgerechten Konsolidierung entgegenlaufen würden.

4. Gesellschaftspolitische Eckpunkte

Zu den Zielen eines sozialdemokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells zählen zweifellos die traditionellen Aufgaben des Staates wie die Bildung, die Innere und Äußere Sicherheit, der Ausbau der Infrastruktur, die Förderung der Wissenschaft, die Integration, die Gesundheit und der Umweltschutz; ebenso treten aber auch Fragen der sozialen Gerechtigkeit und die Frage der nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung in den Vordergrund.

Maßgebliche Eckpunkte einer sozialdemokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik lassen sich wie folgt skizzieren:

- **Bildung:** Die Bekämpfung der strukturellen Bildungsarmut gehört zweifellos zu den zentralen Instrumenten, um die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht zu sichern. Das Bildungssystem darf niemanden mehr verloren geben. Alle Kinder haben das Recht auf Bildung und sollten in Hinblick auf den für sie bestmöglichen Abschluss gefördert werden.
- **Spitzenqualifikation:** Ausreichend qualifizierte Fachkräfte und eine ausgeprägte Struktur der Forschung und Entwicklung (FuE) auch in Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sind die Voraussetzung für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb muss das Bildungssystem auch in der Spitze mehr ‚Leistung‘ bringen. Eine höhere Akademikerquote in Niedersachsen ist notwendig, um den Anschluss an die Wissensökonomie zu wahren.
- **Innovationsförderung:** Eine ausreichende Förderkulisse für die Entwicklung von innovativen Technologien ist unabdingbar, wenn das Land seine internationale Wettbewerbsfähigkeit erhalten und ausbauen will.
- **Nachhaltigkeit:** Die Produktion muss ressourcen-, klima- und umweltschonend organisiert werden. Besonders die Entwicklung von regenerativen Energien muss künftig Priorität genießen.
- **Soziale Gerechtigkeit:** Die Politik der sozialen Kälte muss ein Ende haben. Dabei bemisst sich der soziale Anspruch einer Gesellschaft zwar nicht nur, aber vor allem auch daran, wie sie mit den Menschen umgeht, die entweder durch Handicaps oder Schicksalsschläge unverschuldet in Not geraten sind.
- **Demografie:** Den Folgen des demografischen Wandels muss durch gezielte Programme für die regionale Entwicklung und generationsgerechte Weiterentwicklung, beispielsweise der Stadtentwicklung und des ÖPNV, begegnet werden.

Auf dieser Grundlage lässt sich auch die Einnahmeseite unter Berücksichtigung solidarischer und gerechter Paradigmen gestalten. Eine solidarische und sozial gerechte Beteiligung aller Teile und Einkommensgruppen der Gesellschaft an der Aufbringung der für diese Politik notwendigen Staatseinnahmen ist nicht nur die Voraussetzung, sondern integraler Bestandteil dieser auf den gesellschaftlichen Ausgleich abgestellten zukunftsorientierten Politik.

VII. Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit

Der Staat muss seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen, um seine verfassungsrechtlichen Aufgaben wahrnehmen zu können. Eine künftige, ziel- und zukunftsorientierte Haushaltspolitik kommt deshalb nicht umhin, die bisherigen Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen, eventuelle Wirtschaftlichkeitsreserven aufzudecken und mögliche Einnahmeverbesserungen zu realisieren. Vor allem ist eine nachhaltige und effiziente Verwendung der Landesmittel zu gewährleisten. Dies soll künftig einerseits durch eine flankierende Organisationsreform sicher gestellt werden, die moderne Managementmethoden in die Landesverwaltung einführt sowie andererseits durch klare politische Schwerpunktentscheidungen.

1. Nutzung der Ressourcen des modernen Managements

Der Einführung moderner Führungsinstrumentarien auf Landesebene kommt eine hohe Bedeutung zu. In der Wirtschaft und in vielen Kommunen werden diese Methoden längst mit Erfolg angewandt. Daher muss künftig auch in Niedersachsen die von anderen Gebietskörperschaften beispielhaft vorgegebene Umstellung der Haushaltssystematik und eine Steuerung durch Ziele umgesetzt werden.

1.1 Einführung der Doppik auf Landesebene

Eine niedersächsische Landesregierung darf sich künftig den erforderlichen Veränderungen einer doppischen Haushaltsaufstellung nicht mehr entziehen. Mit der Doppik¹ und einem konsolidierten Konzernabschluss über die gesamte Landesverwaltung und der dem Land gehörenden Einrichtungen werden die aufgezeigten Defizite

endgültig abgestellt, die der jetzigen Systematik innewohnen und von der gegenwärtigen Landesregierung zur Verschleierung von Haushaltsproblemen genutzt werden. Es muss zu einer Rückbesinnung auf die haushalterischen Grundsätze von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit kommen. Gerade die doppische Haushaltsführung wird im Ergebnis dazu beitragen, diese Transparenz herzustellen. Dies ist der Grund, weshalb in der Vergangenheit durch die konservativ-liberal geführte Landesregierung in Niedersachsen anders als zum Beispiel in Hessen darauf verzichtet wurde, eine solche hier einzuführen. Neben einer umfangreichen und kurzfristig zu erstellenden Startbilanz wird eine neue Landesregierung für das Land Niedersachsen zunächst eine Konzernbilanz aufstellen müssen. Die dadurch zu erzielende Transparenz wird deutlich machen, dass und in welchem Umfang in der Vergangenheit von der Substanz gelebt wurde, um das vorgegebene Ziel einer Haushaltssanierung zu erreichen. Die verfassungsrechtlich neu eingeführte so genannte „Schuldenbremse“ zwingt dazu, eine solche Konzernbilanz aufzustellen und den haushalterischen Handlungsdruck auf neue und solide Füße zu stellen. Daneben besteht die Notwendigkeit, weitere aus dem Bereich der Wirtschaft in Teilen zu übernehmende Steuerungselemente in der Landesverwaltung zu implementieren:

1.2 Modernes Management und Steuerung der Landesverwaltung über Ziele

Um die Vorteile einer doppischen Buchführung wirklich nutzen zu können, ist es erforderlich, dass nicht nur die Buchhaltung selbst umgestellt wird. Es muss auch eine Veränderung des Denkens erfolgen. In diesem Sinne wird es erforderlich werden, dass die Landesverwaltung insge-

4 Mit Doppik wird die Doppelte Buchführung in Kommunen bezeichnet. Vgl. z. B. www.haushaltssteuerung.de/lexikon-doppik.html

samt noch sehr viel stärker als bislang eine Steuerung über Ziele und Vereinbarungen lernen muss. Derzeit ist zu beobachten, dass die Zielvorgaben in aller Regel sich nicht auf operationalisierbare Einzelziele herunter brechen lassen, sondern sich oft genug in der Wiedergabe von Gesetzes- oder Verordnungstexten verlaufen. Will man aber über die Doppik und Ziele eine Verwaltung führen und leiten, müssen diese (Ober-)Ziele hin auf operationalisierbare Einzelziele abgeleitet werden, deren Einhaltung dann anschließend auch geprüft und im Rahmen eines Berichtswesens wiederum an die Landesregierung und den Auftraggeber, das Parlament, zurückgemeldet werden kann. Was in jedem Wirtschaftsbetrieb möglich ist, nämlich unterjährige Berichterstattungen über die Einhaltung von Zielen zu gewährleisten, muss im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung auch der Landesregierung gegenüber dem Parlament gleichermaßen gelingen.

Sicherlich ist eine solche unterjährige Berichterstattung nicht von einem auf das andere Haushaltsjahr möglich. Es ist davon auszugehen, dass der Umbau der Landesverwaltung auf doppelte Haushaltsführung und auf eine Führung mit Zielen inklusive dieser Berichterstattung einen Zeitraum von mehreren Jahren umfasst. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe lässt sich deshalb ein solches Berichtswesen erst etwa ab dem Jahre 2016 in ersten Ansätzen verwirklichen.

Dafür ist es wichtig, in der Planung und Vorbereitung dieses Unterfangens von vornherein mit klaren Vorstellungen vorzugehen. Um zu operationalisierbaren Zielen zu kommen, bedarf es klarer Strukturen.

1.3 Anlage einer Zielstruktur mit Oberzielen, Fach und Produktzielen

Die Aufgabe besteht deshalb darin, zunächst innerhalb der Landesregierung ressortübergreifend eine Einigung über die Zielstruktur mit Oberzielen, Fach- und Produktzielen herbei zu führen. Ein solches Unterfangen ist für eine Landesregie-

rung eine völlige Umstellung ihrer bisherigen Ressortzuständigkeiten und des bisherigen Ressortdenkens, das in der Vergangenheit die Entwicklung eines modernen Staatssystems beeinträchtigt hat. Immer wieder zeigte sich – unabhängig von den jeweiligen Regierungserklärungen aller bisherigen Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen – die stete Ausbreitung eines Ressortdenkens, das seine egoistischen Ressortziele gegenüber gemeinsamen Zielen einer Landesregierung durchzusetzen trachtete. Die Koordinationsfunktion der Landesregierung im Kabinett ist oftmals daran gescheitert, dass nicht übergeordnete Oberziele in den Fokus genommen wurden, sondern Ressortzielen und Ressortegoismen nachgegeben wurde, um vermeintlichen oder auch tatsächlichen kurzfristigen politischen Erfolgen zum Durchbruch zu verhelfen. Eine solche Kabinettsorganisation ist für die Entwicklung eines modernen Flächenstaates nicht mehr akzeptabel. Eine koordinierte Zielstruktur mit Oberzielen, Fach- und Produktzielen beinhaltet zunächst die Aufgabe, die Aufgaben des Landes eindeutig zu definieren und verlangt von der Politik etwas, was sie in den vergangenen Jahrzehnten vermieden hat: Sie muss die Ziele priorisieren. Das bedeutet, sie muss erklären, welche der von ihr entwickelten Oberziele Vorrang vor anderen genießen. Nur mit einer solchen Priorisierung kann sie künftig deutlich machen, warum bestimmte Ziele mit einer bestimmten Summe Geldes hinterlegt werden. Nur dann ist das Verhalten einer Landesregierung auch transparent. Damit stellt sich für eine Landesregierung und die sie tragenden politischen Parteien auch die entscheidende Frage nach einer Neudefinition der Aufgaben des Landes.

2. Politische Schwerpunktentscheidungen als Mittel der Konsolidierung

Die Bildung politischer Schwerpunkte als Konsolidierungsmechanismus lässt sich in verschiedenen Einzelplänen des niedersächsischen Haushaltes exemplarisch darstellen.

2.1 Bildungspolitik und Demografie-Rendite

Im Zuge der demografischen Entwicklung in Niedersachsen werden in absehbarer Zukunft die zurzeit noch vorgehaltenen Kapazitäten in der schulischen Bildung nicht mehr erforderlich sein. Jede Landesregierung sieht sich deshalb der Frage gegenüber, welche Konsequenzen sie aus diesem Befund ziehen will. Richtig wäre es, die enormen Finanzen aus diesem System neu zu bewerten und teilweise in andere Bereiche umzulenken, um die dort entstehenden Bedarfe zu befriedigen. Der Bereich Bildung darf trotz (oder gerade wegen) seiner eminenten Bedeutung für die Zukunft des Landes nicht als unveränderbar gesetzt werden.

Nach Schätzungen werden in den kommenden Jahren in Niedersachsen bis zu 600 Millionen Euro ohne Konsequenzen für die Qualität der Bildung allein aufgrund der durch die demografische Entwicklung sinkenden Schülerzahlen im Bildungsetat eingespart werden können. Darin aber darf sich sozialdemokratische Finanz- und Bildungspolitik nicht erschöpfen. Denn das Land muss den Bildungsbereich auf neue Anforderungen einstellen. Es ist also nicht zielführend, die gesamte mögliche Rendite zur Haushaltskonsolidierung einzustreichen. Maximal die Hälfte, also 300 Millionen Euro können deshalb tatsächlich der allgemeinen Konsolidierung zugeführt werden. Die andere Hälfte wird wegen der veränderten Lebenswirklichkeit der Menschen für den Ausbau der Bildung nach wie vor gebraucht. Vor dem Hintergrund der Prämissen des „sozialdemokratischen Modells“ bei der Gestaltung der Staatsaufgaben ist dabei anzustreben, dass alle Bildungseinrichtungen kostenfrei besucht werden können, also auch bereits der Kindergarten ab dem ersten Jahr. Die Erzieherinnen sind wegen des von ihnen erwarteten Bildungsauftrages wie in den europäischen Nachbarländern an einer Fachhochschule auszubilden und entsprechend zu besolden.

2.2 Umstellung der Wirtschaftsförderung

Die zunehmend enger werdenden finanziellen Spielräume werden auch Auswirkungen auf die Wirtschaftsförderung haben müssen. Im aktuellen

Haushaltsplan des Landes werden Wirtschaftsförderungsmittel im Wirtschaftsförderfonds (MW) in Höhe von 45,0 Millionen Euro und im Wirtschaftsförderfonds (Mu/Energie) in Höhe von 7,0 Millionen Euro insgesamt also von 52,0 Millionen Euro ausgewiesen.

Im Bereich der Mischfinanzierung von Bund und Land sind es noch einmal Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Höhe von 73,3 Millionen Euro. Insgesamt handelt es sich um 125,3 Millionen Euro.

Diese „verlorenen“ Zuschüsse an die Wirtschaft dienen in erster Linie der Ansiedlung und der Unterstützung sowie der Erhaltung. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe der FES-Zukunftswerkstatt „Öffentliche Finanzen“ ist es aber nicht einzu- sehen, dass in Zeiten knapper Ressourcen, durch staatliche Mittel, also Steuergelder, langfristige private Gewinne organisiert werden. Es ist deshalb erforderlich, an die jeweilige Förderung die Bedingung zu knüpfen, bei sprudelnden Gewinnen die staatliche Förderung an das Land zurückzuzahlen. Im Bereich der Wirtschaftsförderung muss das gleiche Prinzip gelten, wie bei den BAföG-Empfängern, die nach Aufnahme einer Berufstätigkeit die ebenfalls als Darlehn erhaltenen BAföG-Zahlungen zurückzuzahlen haben. Nur bei einem solchen Systemwechsel wird es angesichts der Schuldenbremse möglich bleiben, eine aktive Wirtschaftsförderungspolitik zu betreiben.

3. Ausweitung des finanziellen Handlungsspielraumes durch gerechte Steuern

Diese Konsolidierungsmaßnahmen allein werden jedoch nicht ausreichen. Deshalb werden vor dem Hintergrund der bisher dargelegten Prämissen folgende steuerlichen Maßnahmen vorgeschlagen:

- Erfolgte Steuersenkungen für Spitzenverdiener und Unternehmer müssen zurückgenommen und dürfen künftig nicht mehr gewährt wer-

den. Schon die Rücknahme der mit dem „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ beschlossenen Steuerprivilegien würde für die Staatshaushalte eine Verbesserung der Einnahmen von *5,6 Milliarden Euro* (1,8 Milliarden Euro für den Bund und 3,8 Milliarden für Länder und Kommunen) bedeuten.

- Gleichzeitig können mit der Anhebung des gesenkten Spitzensteuersatzes auf wieder 49 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 100.000 bzw. 200.000 Euro ca. *7 Milliarden Euro* pro Jahr generiert werden. Überlegenswert wäre in diesem Zusammenhang auch ein ausdrücklich an die Finanzierung von Bildungsausgaben gebundener „Balkon“ von 3 Prozent über den Spitzensteuersatz für besonders hohe Einkommen.
- Mit der Einführung der Finanztransaktionssteuer (von 0,05 Prozent) – zumindest auf europäischer Ebene – können Einnahmeverbesserungen von rund *12 bis 20 Milliarden Euro* pro Jahr erreicht werden.
- Die Wiedereinführung der seit 1997 ausgesetzten Vermögenssteuer kann jährlich nach einem Modell des DIW ca. *16 bis 20 Milliarden Euro* erbringen, die allein den Bundesländern zugute kämen.
- Mit einer Reform der Erbschaftssteuer, mit der die Steuerfreiheit kleiner und mittlerer Erbschaften und Schenkungen im Familienkreis steuerfrei bleiben, aber hohe Vermögensübertragungen wieder angemessen besteuert werden, ließen sich bis zu *5 Milliarden Euro* mobilisieren.
- Eine Reform der Unternehmensbesteuerung, d. h. die Rückführung der letzten Senkung der Körperschaftssteuer und eine höhere Besteuerung von Veräußerungsgewinnen kann bis zu *40 Milliarden Euro* erbringen.
- Durch eine Verbesserung des Steuervollzuges, d. h. die Übertragung der Steuerverwaltung auf den Bund und damit der Ausschaltung des negativen Wettbewerbs um Standortvorteile zwischen den Ländern kann geschätzt bis zu *11 Milliarden Euro* pro Jahr Mehreinnahmen bedeuten.

Daneben wären weitere, nicht unmittelbar mit dem Steuersystem verknüpfte Maßnahmen denkbar:

- Die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns von 7,50 Euro erspart der Bundeskasse Ausgaben für die sog. „Aufstocker“ von bis zu *1,5 Milliarden Euro* und führt zu Einnahmeverbesserungen bei den Sozialversicherungen von *4 Milliarden Euro* pro Jahr
- Die Rückführung der staatlichen Subventionierung der Atomwirtschaft würde durch die Besteuerung von Brennelementen *2,5 Milliarden Euro* jährlich in die Kassen spülen, die gleichzeitige Übertragung der Kosten für die Sanierung der Atommülllager ASSE und Morsleben auf die Verursacher *4 Milliarden Euro* sparen.

Obwohl es schwer ist, wegen der nicht unabsehbaren Wachstumseffekten oder auch Ausweichreaktionen eine Summierung der Mehreinnahmen vorzunehmen, wird doch sehr deutlich, welche hohen Einnahmeeffekte in den genannten Maßnahmen stecken. Zusammen mit den noch darzustellenden Konsolidierungsmaßnahmen kann so der Finanzspielraum des Bundes, der Länder und der Kommunen entscheidend ausgeweitet werden.

4. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen zurückgewinnen

Immer dringender stellt sich auch die Frage, wie die niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden sowie ihre Landkreise finanziell am Leben gehalten werden können. Das Land trägt dabei die Verantwortung für seine Kommunen – verfassungsrechtlich und politisch, auch bei der Mitwirkung im Bundesrat. Daher werden folgende Maßnahmen angestrebt:

- Die Grundsätze der Konnexität müssen auch im Verhältnis des Bundes zu den Kommunen angewandt werden, wie auch die Verfassungsvorschrift in Niedersachsen strikt gewahrt werden muss. Langfristig ist anzustreben, diesen Grundsatz auch auf die Entwicklung bereits bestehender Aufgaben auszudehnen.

- Bei den Kommunalsteuern bleibt die besondere Bedeutung der Gewerbesteuer. Sie ist nach wie vor die wichtigste Steuer der Gemeinden und stellt ein gutes Sechstel ihrer Einnahmen. Nach der Abschaffung der Lohnsummensteuer in den 1970er und der Gewerkekapitalsteuer in den 1990er Jahren muss sie nun gestärkt werden durch die von den kommunalen Spitzenverbänden seit langem einmütig geforderte Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, die Einbindung aller wirtschaftlich Tätigen. Dadurch würde die Gewerbesteuer als Realsteuer gestärkt und die Steuervermeidung innerhalb von Konzernen erschwert. Die systemwidrige Begünstigung der sog. selbständigen freien Berufe muss beendet werden. Es ist absurd, dass ein Zahn-techniker Gewerbesteuer zahlt, ein Zahnarzt mit eigenem Labor aber nicht.
 - Der kommunale Anteil an der Einkommenssteuer hat sich bewährt, weil er als Element mit Ausgleichswirkung die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in den Kommunen sicherstellt. Ein gemeindliches Hebesatzrecht wird von den kommunalen Spitzenverbänden zu Recht abgelehnt: Es würde die Stadt-Umland-Problematik schon für mittlere Städte verschärfen und im Umland der großen Städte zu heftigen Verzerrungen zwischen bevorzugten Wohnstandorten und sog. Arbeitervororten führen: Die Verlagerung des Wohnsitzes hinein in steuergünstige Villenvororte wäre leicht zu vollziehen und noch leichter zu fingieren.
 - Die seit Jahren verschobene und verschleppte Reform der Grundsteuer muss endlich in Angriff genommen werden. Diese Steuer stützt sich auf Bemessungsgrundlagen, die seit fast 50 Jahren nicht mehr aktualisiert wurden (Einheitswerte von 1964). Inzwischen hält auch der Bundesfinanzhof diese Situation für verfassungswidrig. Eine modernisierte Bemessungsgrundlage würde diese stabil wachsende Steuer für die Kommunen absichern. Entsprechende Vorschläge sind seit Langem auf Länderebene ausgearbeitet und bedürfen dringend der politischen Einigung und Umsetzung.
 - Das eigentliche Handlungsfeld des Landes für die kommunalen Finanzen ist aber der Finanzausgleich. Seine Geschichte ist eine der ständigen Kürzungen und Eingriffe durch die wechselnden Landtagsmehrheiten. Allein seit der letzten, erst teilweise rückgängig gemachten Kürzung der Verbundquote im Jahre 2005 fehlen den niedersächsischen Städten, Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreisen jährlich mehr als 100 Millionen Euro. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen schätzt die jährlichen Einnahmeverluste im Vergleich zur Rechtslage von 1987 auf 650 Millionen Euro jährlich. Anders gesagt: Die immens hohen Kassenkredite gehen in vollem Umfang zulasten der Eingriffe in den Finanzausgleich!
 - Die seit 1987 ausgehöhlte adäquate Ausstattung des Finanzausgleichs muss schrittweise wieder hergestellt werden. Dabei wird es zunächst um die Rücknahme der Kürzungen von 2005 gehen. Je besser der Finanzausgleich dotiert ist, umso eher können auch besondere Leistungen für demografisch oder strukturell besonders schwache Gebiete definiert werden.
 - Aber auch darüber hinaus kann kommunale Selbstverwaltung nur funktionieren, wenn Räte und Kreistage auch etwas zu entscheiden haben, d. h. die Haushalte Reserven für politische Gestaltung bieten. Daher muss die niedersächsische Verfassung um eine Schutzbestimmung ergänzt werden, die den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung sichert, mit der es möglich wird, auch freiwillig gestaltete Aufgaben wahrzunehmen. Dies gewinnt vor dem Hintergrund der ab 2020 für das Land geltenden Schuldenbremse besondere Bedeutung: Wenn das Land keine Kredite mehr aufnehmen darf, gleichwohl aber politisch gestalten will, liegt der erneute Griff in die kommunalen Kassen sonst zu nahe.
- In den kommenden politischen Diskussionen, Auseinandersetzungen und Entscheidungen müssen alle Parteien darauf achten, keine Versprechungen zu machen, die letztlich nur auf Kosten der Kommunen finanziert werden können. Der Rücken des Lastesels droht sonst endgültig zu brechen.

Literatur

- Abendroth, Wolfgang (1954): Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Sultan/Abendroth: Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Bürokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht der Bundesrepublik. Hannover und Frankfurt/Main, o.J., S. 81–102
- Abendroth, Wolfgang (1972): Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme. Pfullingen
- Corneo, Giacomo (2010): Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“? in der Reihe: WISO Direkt. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. WiSo
- Corneo, Giacomo (2006): New Deal für Deutschland. Frankfurt/Main.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt/Main
- Dauderstädt, Michael (2010): „Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise“ in der Reihe WISO Diskurs. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. WiSo
- Geißler, Rainer (2010): „Die Sozialstruktur Deutschlands. Aktuelle Entwicklungen und theoretische Erklärungsmodelle“ in der Reihe WISO Diskurs. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. WiSo
- Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main
- Habermas, Jürgen (1988): Naturrecht und Revolution. In: Ders. Theorie und Praxis. Sozialphilosophische Studien. Frankfurt/Main. S. 89–127
- Niedersächsischer Landesrechnungshof: www.lrh.niedersachsen.de
- Niedersächsisches Finanzministerium: www.mf.niedersachsen.de
- Pickett, Kate und Wilkinson, Richard (2010): Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. Berlin
- Stiglitz, Joseph (2008): Die Chancen der Globalisierung. München

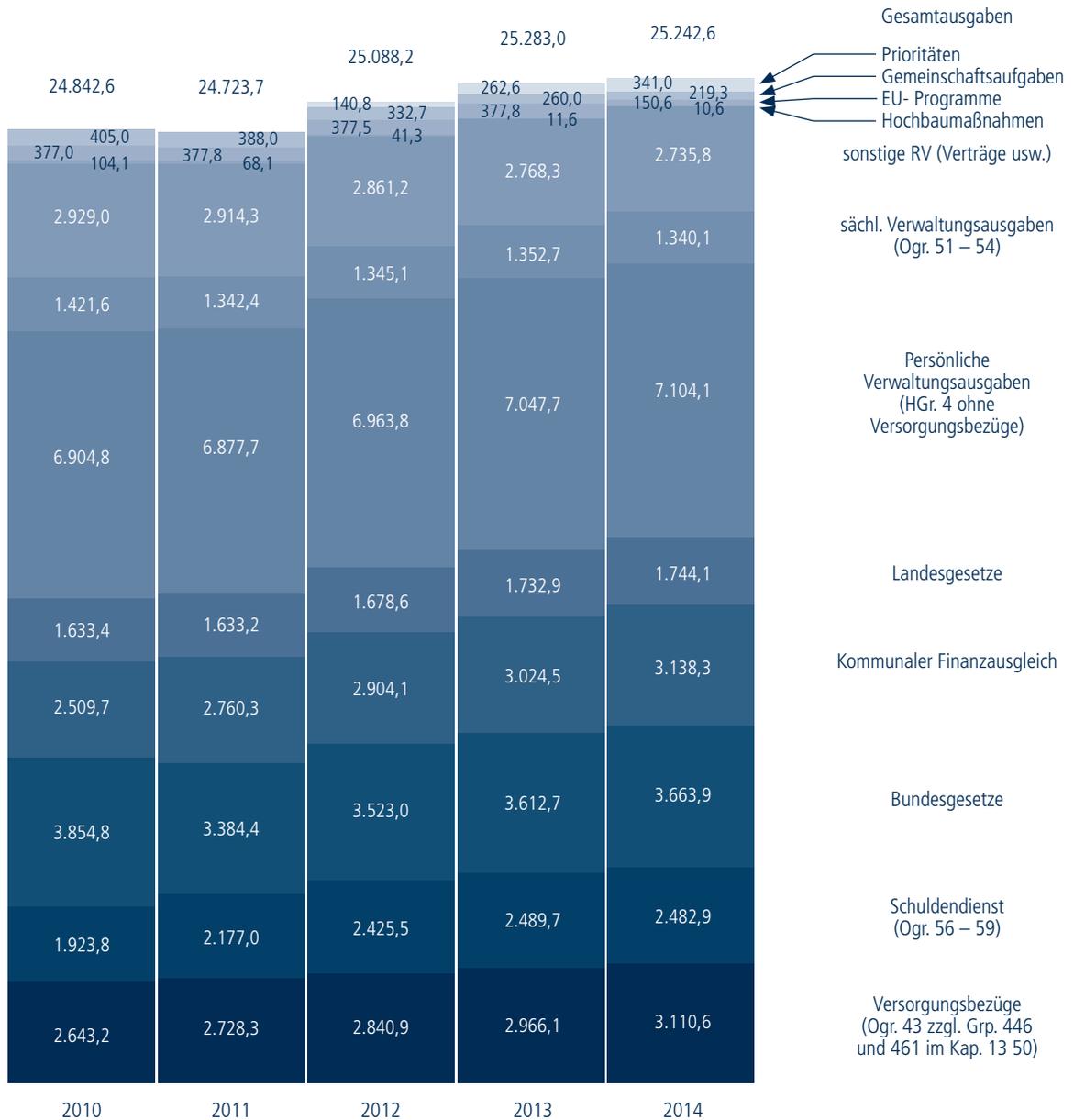
Anhang

Schuldenstand und Schuldenbewegung des Landes Niedersachsen 1951 bis 1995

19..	Nettokreditaufnahme			Primar-Überschuss (Zinsen – Nettokreditaufnahme)		Schulden am 31.12 am Kreditmarkt (ohne Sonderrechnungen)		
	Mio. DM	% BIP	% Ausg.	Mio. DM	% Steu-E+	Mio. DM	% BIP	% Einn.
51	42	0,3	3,1	11	1,4	1.438	10,5	97,4
52	40	0,3	/	14	1,6	1.478	9,5	/
53	42	0,3	2,4	13	1,4	1.520	9,1	87,0
54	30	0,2	1,5	27	2,8	1.550	8,6	80,9
55	23	0,1	1,1	38	3,2	1.573	7,7	75,1
56	96	0,4	3,9	-32	-2,4	1.669	7,5	67,7
57	64	0,3	2,3	2	0,1	1.733	7,3	62,1
58	81	0,3	2,7	301	18,4	1.494	5,7	48,9
59	54	0,2	1,7	16	0,8	1.548	5,4	50,0
60	/	/	/	/	/	/	/	/
61	-98	-0,3	-2,7	162	6,2	1.350	3,9	36,9
62	-67	-0,2	-1,5	125	4,3	1.283	3,3	28,0
63	-13	0,0	-0,3	66	2,2	1.270	3,1	26,4
64	293	0,7	5,4	-240	-7,3	1.563	3,5	28,8
65	618	1,3	10,4	-520	-15,2	2.181	4,5	37,2
66	455	0,9	7,6	-327	-8,9	2.636	5,1	44,3
67	587	1,2	9,5	-419	-10,6	3.223	6,4	51,9
68	135	0,2	2,0	57	1,3	3.358	6,2	49,5
69	24	0,0	0,3	186	3,6	3.382	5,6	48,4
70	342	0,5	4,2	-135	-2,4	3.601	5,3	44,4
71	562	0,8	6,1	-297	-4,8	4.258	5,7	46,3
72	383	0,5	3,6	-81	-1,0	4.633	5,7	43,1
73	295	0,3	2,3	49	0,5	4.840	5,3	38,3
74	1.342	1,4	8,9	-894	-9,2	6.051	6,2	40,3
75	2.137	2,1	13,3	-1.583	-16,3	8.202	8,0	51,1
76	2.134	1,9	12,6	-1.410	-13,4	10.465	9,2	61,8
77	1.664	1,4	9,3	-765	-6,2	12.108	10,0	67,4
78	1.652	1,3	8,5	-683	-5,2	13.738	10,6	71,1
79	1.965	1,4	9,3	-893	-6,4	15.681	11,3	74,5
80	2.430	1,6	10,6	-1.223	-8,2	18.089	12,2	79,0
81	2.406	1,6	10,3	-965	-6,6	20.470	13,2	88,1
82	2.459	1,5	10,1	-755	-5,0	22.904	14,4	93,6
83	2.308	1,4	9,4	-417	-2,6	25.190	15,2	102,8
84	2.143	1,2	8,5	-114	-0,7	27.147	15,5	108,2
85	1.896	1,1	7,1	289	1,6	28.686	15,9	108,1
86	2.136	1,1	7,6	131	0,7	30.824	16,5	109,6
87	3.346	1,8	11,9	-1.043	-5,5	34.004	17,8	120,7
88	2.561	1,3	9,0	-52	-0,3	37.012	18,3	130,2
89	2.255	1,1	7,6	412	1,8	37.683	17,6	126,3
90	1.742	0,7	5,6	976	4,3	40.310	17,3	128,7
91	2.134	0,8	6,3	758	3,0	41.625	16,1	123,7
92	2.523	0,9	6,9	589	2,2	44.323	16,0	120,8
93	3.117	1,1	8,2	172	0,6	48.836	17,3	128,8
94	3.404	1,1	8,9	-46	-0,2	52.754	17,8	139,1
95	3.843	1,2	9,9	-254	-0,9	55.987	18,2	146,0

Quelle: Statistische Monatshefte 6/97, Seite 352.

Struktur der Verpflichtungen und Ausgaberrahmen in Mrd. €



Diese Übersicht zeigt die Struktur der Verpflichtungen und stellt sie von unten nach oben in der Reihenfolge ihrer abnehmenden „Härtegrade“ dar. Daraus wird deutlich, dass sie in unterschiedlichem Maße der Gestaltbarkeit unterliegen.

Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Landes Niedersachsen 2010–2014, Teil II.

ISBN 978-3-86872-743-2

