



Foto: Thomas Gutsche

Eine neue Schuldenregel für Deutschland?

von Petra Merkel und Ortwin Runde



Kaum eine Weichenstellung wird bis zum Ende dieser Legislatur so wichtig für Deutschland sein wie die anstehenden Entscheidungen zur zulässigen Staatsverschuldung. Sie soll im Rahmen der Föderalismusreform II getroffen werden. Zu Recht wird darum gestritten. Dabei eine Klarstellung vorweg: Es ist selbstverständlich, dass eine Konsolidierung der Haushalte weiter vorangetrieben werden muss. Die Debatte geht um den Weg dahin. Dabei ist es für die Parlamentarische Linke in der SPD-Bundestagsfraktion unverzichtbar, dass die Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung sozial verträglich sein muss und mit volkswirtschaftlicher Vernunft anzugehen ist. Zu letzterem gehört ein Plädoyer für eine wachstumsorientierte Haushaltspolitik.



Ausgangspunkt ist eine gründliche Ursachenanalyse. Und da stellt man mit dem rheinland-pfälzischen Finanzminister Deubel fest: „Nicht von ungefähr galt in der Vergangenheit häufig der bekannte Satz, nach welchem Haushalte in wirtschaftlich guten Zeiten zugrunde gerichtet werden.“ Es war also in den vergangenen Jahren nicht eine fehlende Ausgabendisziplin, die die Staatsschulden getrieben hat, sondern fehlende Einnahmensicherung in Zeiten konjunkturellen Aufschwungs:

- Keine solide Finanzierung der Deutschen Einheit durch zusätzliche Besteuerung, vor allem der Vermögenden.
- Zu große Steuersenkungen mit der rot-grünen Steuerreform 2000 – so viel Selbstkritik muss auch sein.

Und eine in sich nicht vollständig gegenfinanzierte Unternehmensteuerreform 2008 in einer konjunkturellen Aufschwungphase, in der die deutsche Wirtschaft eigentlich keines Impulses bedurfte. Aus dieser historischen Erfahrung muss man lernen, wenn das Staatschuldenverfassungsrecht neu gefasst werden soll. Die Stabilisierung der Einnahmebasis ist daher für die Parlamentarische

Linke in der SPD-Bundestagsfraktion ein zentrales Strukturelement, wenn das Staatsschuldenrecht im Grundgesetz renoviert wird.

» Doch zunächst ein orientierender Blick: Derzeit regelt Art. 115 Grundgesetz (GG) die Verschuldungsmöglichkeiten des Bundes. Demnach dürfen Kredite nur in dem Umfang aufgenommen werden wie der Haushalt Investitionen vorsieht. Nur im Ausnahmefall, d.h. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, darf darüber hinweggegangen werden. Näheres wird im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geregelt. Allein die Höhe der Staatsverschuldung von über 922 Mrd. Euro auf Bundesseite (Stand 31.12.2007) wird immer wieder herangezogen, um die Kritik an dem hinter Art. 115 GG liegenden Konzept zu begründen. Dabei sagt die Höhe mehr über die Verfassungspraxis als über die Tauglichkeit der Regel selbst. – Zum Regelwerk gehören daneben die mit der Einführung des Euro einhergegangenen Maastrichter Defizitkriterien, die eine jährliche Neuverschuldung von maximal 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bis zu einer Gesamthöhe von 60 Prozent des BIP erlauben. Die Maastrichter Regeln sehen allerdings eine flexible Abweichungsmöglichkeit vor. Diese Flexibilisierung wurde von der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder durchgesetzt, um die Volkswirtschaft in Krisenphasen nur wegen einer Überschreitung der vorgegebenen Arithmetik nicht kaputtsparen zu müssen, wie etwa nach dem 11. September 2001. Das 3-Prozent-Kriterium unterliegt damit einer konjunkturgerechteren Bewertung. Notwendige Impulse für mehr Wachstum sind nun möglich, auf dessen Basis dann konsolidiert werden kann. Mit der Flexibilisierung wurde die „Prävention“ auf EU-Ebene stärker betont: Zusätzlich gibt es nun erste Warnungen bei einem „Frühwarn-Defizit“, das je nach Mitgliedstaat definiert wird. Für Deutschland lag dieser Wert mit einem Defizit von einem Prozent des BIP und ist neuerdings mit 0,5 Prozent des BIP definiert worden.

» In der Föderalismusreform I sind dementsprechend nahezu alle finanzverfassungsrechtlichen Fragen einer Revision unterzogen worden. Insbesondere wurden die innerstaatlichen Regeln für den Fall verabredet, dass Deutschland gegen die europarechtlichen Vorgaben verstößt und Sanktionen zu zahlen hat (Art. 109 Abs. 5 GG). Ausgelöst durch die Berlin-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Notwendigkeit von Lösungskonzepten auf die politische Tagesordnung gerückt worden, um Haushaltskrisen vorzubeugen bzw. zu bewältigen.

Das Bundesfinanzministerium (BMF) hat vor diesem Hintergrund in der Föderalismusreformkommission II am 14. Februar 2008 eine neue Schuldenregel vorgeschlagen. Der Vorschlag basiert auf dem sog. „close-to-balance-Konzept“, das sich an die Maastrichter Schuldenregeln anlehnt. Er besteht aus drei Komponenten:

- einer Erlaubnis zur strukturellen Verschuldung in Höhe von maximal 0,5 Prozent des BIP (was für den Bund maximal 8 Mrd. Euro Netto-Neuverschuldung in einem „Normaljahr“ zulassen würde – gegenüber gegenwärtig etwa 20 bis 25 Mrd. Euro),
- einer zusätzlichen Erlaubnis zu konjunkturell bedingter Verschuldung bis zur Grenze der Maastrichter Regelungen im Abschwung, die sich im Verlauf eines Konjunkturzyklus ausgleichen soll, und
- einem Ausgleichskonto. Über letzteres sollen Ungenauigkeiten aus einer Über- oder Unterschreitung der strukturellen Verschuldung verrechnet werden, die sich bei jeder Haushaltsaufstellung Schätzungenauigkeiten ergäben.



Wichtig: In einer Aufschwungphase würde demnach auch die Erlaubnis zur strukturellen Verschuldung reduziert. Sie beträgt dann also definitiv weniger als 8 Mrd. Euro. Weitere, z.T. wesentliche Details für den politischen Prozess sind in diesem Konzept offen gelassen worden. Der Bundesfinanzminister hat in der Kommissions-sitzung vom 14.02.2008 ausdrücklich dazu auf-gerufen, – ggf. unter Benennung von Alternativen – das vom BMF vorgeschlagene Modell zu disku-tieren, und zugestimmt, lernbereit zu sein.

» Wir eröffnen mit diesem Papier die von Peer Steinbrück geforderte kritische Be-wertung und trägt dazu bei, dass nun über die Notwendigkeit und die Dimensionierung der Bremsklötze öffentlich diskutiert wird. Schließ-lich möchte niemand nach einer Vollbremsung mit einem neuen und zu wenig geprüften Mecha-nismus im Straßengraben landen. In diese Rich-tung gehende Befürchtungen darf man bei dem gegenwärtigen Modell ernsthaft hegen: Seriöse Ökonomen (Bofinger, Dullien, Horn) warnen nicht erst seit diesem Monat: Mit dem gegenwärtigen Schuldenbremsenmodell des BMF bestünde die Gefahr, dem Bund den nötigen Spielraum zu nehmen, in Krisenphasen zu intervenieren bzw. ihn auf eine bestimmte ideologische Ausrichtung von Konjunkturpolitik festzulegen.

Wir bewerten die vorgeschlagene Schulden-bremsen anhand folgender Eckpunkte und nehmen hierzu in den folgenden Punkten Stellung:

» Das Prinzip des solidarischen Föderalismus mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhält-nisse durchsetzen zu können, darf durch die anstehende Föderalismusreform nicht in Frage gestellt werden. Die Geltung bundeseinheit-licher Standards von Sozialleistungen gehört dabei zur unveräußerlichen Verfassungssubstanz für die SPD. Diese Verfassungssubstanz darf auch nicht strukturell durch eine neue Verschuldungs-regel tangiert werden. Es darf keine Besserstel-lung von Ausgabenkürzungen im Sozial- und

Jugendbereich gegenüber Einnahmesicherungen geben, indem für letztere immer die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist (institutionell wirkende Asymmetrie). Auch auf der Einnahme-seite darf es keine weitere steuersystematisch wirkende Asymmetrie in der Weise geben, dass bei Steuererhöhungen die Umverteilung von un-ten nach oben weiterläuft, z.B. durch weiter not-wendig werdende Erhöhungen der Mehrwert-steuer, um die Schuldenbremse einhalten zu können (Gefahr verschärfter doppelter Asymme-trie durch die Schuldenbremse ausräumen).

» Jedes neue Schuldenregime im Grundge-setz benötigt eine Konjunktursteuerungs-komponente, über die letztendlich die Parlamente entscheiden. Um die erforderliche Handlungsfähigkeit der Bundesebene im födera-len System zu bewahren, verbietet sich für solche Parlamentsentscheidungen jedes Mehrheitserfor-dernis über die Kanzlermehrheit hinaus. Deshalb kann es weder eine Bindung an eine Dreifünftel-noch an eine Zweidrittel-Regelung im Grundge-setz geben. Schuldengrenzen in der Finanzverfas-sung dürfen konjunkturpolitisch nicht kontrapro-duktiv wirken und einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik nicht im Wege stehen.

Ein neues Schuldenregime für Deutschland darf keine verschärfte Übernahme der EU-Defi-zitregeln von Maastricht sein, sondern soll diese vielmehr vernünftig ergänzen.

» Ein neues Schuldenregime oder eine Wei-terentwicklung des bestehenden muss sich mit der eigentlichen Schwäche des bisherigen Systems auseinandersetzen. Das zen-trale Problem der Vergangenheit war die Aushöh-lung der Einnahmesituation in konjunkturell guten Zeiten, wobei Spitzeneinkommenbezieher und Hochvermögende tendenziell privilegiert wurden. Insofern ist der Handlungsbedarf mit Blick auf die grundsätzliche Struktur des gelten-den Staatsverschuldungsregimes neu zu gewich-ten. Alternativ rückt dies stärker Elemente ins

Blickfeld, die sich mit einer Orientierung an verlässlichen Einnahme- und Ausgabenkorridoren befassen. Die vom BMF vorgeschlagenen Verschuldungsregelung zu diesem Problem besitzt allerdings ein zentrales Defizit: Die Ausrichtung an einem noch nicht erreichten Ziel, nämlich dem strukturellen Haushaltsausgleich auf Bundesebene.

» Jede neue Regelung zur Staatsverschuldung muss nicht nur an der zurückliegenden realen Haushaltsentwicklung überprüft werden, insbesondere an den Jahren 2000 bis 2007, sondern auch offenlegen, wie mit der immer noch bestehenden strukturellen Haushaltslücke von 18 Mrd. Euro umgegangen werden soll. Es wäre ein politisch fatales Signal, neues Verfassungsrecht ohne einen Realitätstauglichkeitstest einzuführen. Würden die neuen Staatsverschuldungsregeln nicht eingehalten werden können, so würde dies zu weiterer Politikverdrossenheit beitragen.

» Die Regelung zur Staatsverschuldung hat davon auszugehen, dass Bund und Länder weiterhin und notwendigerweise in einer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung stehen. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass der Bund stärker als 1969 konjunkturell bedingte Lasten trägt und anders als einige Länder den strukturellen Haushaltsausgleich noch nicht geschafft hat. Wenn dabei Anstrengungen zur Schuldenregulierung, präziser: eine Zinsentlastungsregelung, solidarisch gedacht werden, dann befindet man sich daher nicht in einer Einbahnstraße aus dem „Portemonnaie“ des Bundesfinanzministers in die Kassen der Länder. Aufmerksamkeit verdienen insofern vor allem Effizienzerlöse aus einer verbesserten Kooperation, namentlich im Zusammenhang mit einer Reform der Steuerverwaltung. Ein von den Ländern untereinander organisierter Solidarfonds zur Abfederung überproportionaler Zinslasten bei einzelnen Ländern ist ein interessanter Gedanke aus dem Länderkreis. Der bis 2019 geltende Finanzausgleich und der damit verbundenen Solidarpaktes II dürfen

nicht angetastet werden. Die Einführung weiterer Komponenten regionaler Steuerautonomie kommt angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslage der Länder nicht in Frage. Insbesondere lehnen wir ein eigenes steuerliches Hebesatzrecht der Länder bei Steuern wie der Einkommen- und Körperschaftssteuer ab und treten für eine bundeseinheitliche Steuergesetzgebung bei den zentralen Bundes- und Landessteuern ein. ■

☞ Petra Merkel, ist SPD-Bundestagsabgeordnete, Mitglied der Föderalismuskommission II und unter anderem auch Mitglied im Haushaltsausschuss.

☞ Ortwin Runde, ist als SPD-Bundestagsabgeordneter unter anderem Mitglied im Finanzausschuss. Er war Finanzsenator und Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg.

Die Langfassung des Papiers ist im Internet auf der Internet-Seite der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion <http://www.parlamentarische-linke.de> zu finden.

LINKE?
Bei uns schon
seit 1863!

Mitglied werden!

DL 21

Forum demokratische Linke
Die Linke in der SPD

www.forum-dl21.de