

Schuldenbremse wirksam schärfen – Staatsverschuldung begrenzen statt ausweiten

Wirksame Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung sind ein unverzichtbarer Bestandteil nachhaltiger und generationengerechter Fiskalpolitik. Deswegen haben wir die Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen.

Die Schuldenbremse hat sich als wichtiges Instrument für die Haushaltsführung in Deutschland bewährt. Sie verpflichtet die Politik, mit den Steuereinnahmen auszukommen, die für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zur Verfügung stehen, und schützt so die Haushalte von Bund und Ländern vor übermäßiger Verschuldung. Sie sorgt für finanzielle Stabilität und ordnet sich in die europäischen Vorschriften zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik ein. Und nicht zuletzt stellt sie sicher, dass Lasten nicht unseren Kindern und Enkeln aufgebürdet werden. Denn Schulden treiben die Preise von heute und sind die Steuern von morgen.

Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz – dem Mutterland der Schuldenbremse – haben Schuldenregeln dazu beigetragen, die Herausforderungen der krisengeprägten Jahre zu meistern. Im Jahr 2007 hatten die USA, Frankreich und Deutschland Schuldenquoten von etwa 65 Prozent, die in den Folgejahren deutlich auseinanderliefen. In Frankreich und USA blieben die Haushaltsdefizite auch im Aufschwung konstant auf hohem Niveau. Die Schuldenquoten explodierten auf deutlich über 100 Prozent. Diese Entwicklung wurde in Deutschland durch die Schuldenbremse verhindert. Auch in Krisenzeiten wie der Corona-Pandemie hat die Schuldenbremse ihre Funktionsfähigkeit und Flexibilität bewiesen, indem sie Ausnahmen ermöglicht und zugleich eine Rückkehr zu geordneten Haushaltsverhältnissen einfordert. Damit schafft sie Verlässlichkeit, Vertrauen und fiskalische Glaubwürdigkeit. Die Schuldenbremse ist daher ein wichtiges fiskalisches Instrument und kein Selbstzweck.

Dennoch kann eine Nachjustierung der Schuldenbremse in einzelnen Punkten sinnvoll sein. Denn sie ist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht mehr uneingeschränkt geeignet, die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland sicherzustellen. Werden nämlich die bestehenden Kreditspielräume konsequent genutzt, sind langfristig Schuldenquoten von über 100 Prozent des BIP zu befürchten. Das würde die Zinslasten deutlich erhöhen, die finanziellen Handlungsspielräume künftiger Generationen weiter einschränken und die Bonität Deutschlands belasten. Damit würde Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in Europa schwächen.

Für uns ist somit klar: Jede Veränderung der Schuldenbremse muss sicherstellen, dass Schulden in Zukunft wirkungsvoll begrenzt werden, die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gewährleistet ist, europäische Fiskalregeln eingehalten werden und die Staatsschuldenquote reduziert wird. Dazu müssen Ausnahmeregelungen präzisiert und Schlupflöcher geschlossen werden.

1. Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben schrittweise reduzieren

Die derzeitige Ausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben muss schrittweise reduziert werden.

Eine zeitlich und in der Höhe begrenzte Neuverschuldung für Verteidigungsausgaben ist aufgrund neuer Bedrohungen und NATO-Vereinbarungen gerechtfertigt. Ohne eine entsprechende Ausnahme von der Schuldenbremse könnte der Staat die Verteidigungsfähigkeit nicht sicherstellen. Angesichts der zunehmenden Herausforderungen im internationalen Umfeld müssen die Verteidigungsausgaben auf einem hohen Niveau stabilisiert werden. Die Landesverteidigung ist jedoch Kernaufgabe des Staates. Perspektivisch ist sie daher aus dem Kernhaushalt zu finanzieren. Dies muss mit einer konsequenten Priorisierung der öffentlichen Ausgaben einhergehen.

Aktuell dürfen Verteidigungsausgaben über 1 Prozent des BIP mit Krediten finanziert werden, die von der Schuldenbremse ausgenommen werden. Dieser Grenzwert von 1 Prozent sollte ab 2030 schrittweise angehoben werden, um perspektivisch die entsprechenden NATO-Verpflichtungen aus laufenden Steuereinnahmen zu finanzieren.

2. Strukturelle Defizitgrenze reduzieren und an Investitionen binden

Die Grenze für die zulässige strukturelle Neuverschuldung sollte künftig abhängig vom Schuldenstand sein.

So lange die Schuldenquote über dem bewährten EU-Referenzwert von 60 Prozent des BIP liegt, sollte die Defizitgrenze so festgelegt werden, dass die Neuverschuldung auch in Zeiten ohne Wirtschaftswachstum reduziert wird. Hierfür schlagen wir eine strukturelle Defizitgrenze von 0,25 Prozent jeweils für Bund und Länder vor. Bei einem Schuldenstand von unter 60 Prozent sollte eine Defizitgrenze von jeweils 0,35 Prozent gelten. Zudem sollte der bewährte EU-Referenzwert für die Schuldenquote von 60 Prozent des BIP als Zielwert im Grundgesetz verankert werden.

Die Inanspruchnahme des strukturellen Verschuldungsspielraums soll nur dann möglich sein, wenn und soweit der Anteil an Ausgaben für Sachinvestitionen am Gesamthaushalt höher ist als im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre. Damit wäre sichergestellt, dass die Regelung nur zusätzliche Investitionsausgaben ermöglicht.

3. Finanzielle Transaktionen klar definieren

Finanzielle Transaktionen dürfen nur dann von der Schuldenbremse ausgenommen werden, wenn sie bilanziell werthaltig sind. Dies ist insbesondere im Hinblick auf Darlehen zu beachten. Darlehen, z. B. an Sozialversicherungen, sollten als das erfasst werden, was sie sind: Staatsausgaben.

4. Verschuldungsregeln für außergewöhnliche Notsituationen präzisieren

In außergewöhnlichen Notsituationen sollten Kredite nur aufgenommen werden dürfen, wenn die damit finanzierten Maßnahmen direkt mit der Notlage zusammenhängen. Dabei sollten Bund und Länder nach einheitlichen Regeln handeln. Hierfür sollten die Anforderungen an die Kreditaufnahme für Bund und Länder vereinheitlicht werden.

Länger andauernde kreditfinanzierte Investitionsmaßnahmen, die in einem direkten Zusammenhang zur Notlage stehen, sollten zudem bis zu ihrem Abschluss weitergeführt werden können, ohne dass es einer erneuten Notlagenerklärung bedarf.

Die Rückzahlung der Notlagenkredite muss weiterhin verpflichtend sein und generationengerecht erfolgen.

5. Konjunkturbereinigung vereinheitlichen

Auch die Regeln zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung im Rahmen der Schuldenbremse sollten für Bund und Länder vereinheitlicht werden.

Aktuell wenden Bund und Länder unterschiedliche Verfahren zur Konjunkturbereinigung an. Hieraus ergibt sich ein teils deutlich abweichendes Kreditaufnahmevolumen. Es besteht die Gefahr, dass die Kreditaufnahme zu extensiv erfolgt.

6. Unabhängige Überwachung der Schuldenregeln verbessern

Um die Überwachung der Schuldenregeln zu verbessern, muss der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates gestärkt werden. Dazu sollte er erstens mit weiteren Mitteln und Kompetenzen ausgestattet werden. Zweitens sollten Bund und Länder dem Beirat verlässlich und rechtzeitig notwendige Daten zur Überprüfung der Haushaltspläne übermitteln. Drittens sollte der Stabilitätsrat verpflichtet werden, auf die Kritik des Beirates verbindlich zu reagieren, z. B. in Form einer schriftlichen Begründung, die plausibel erklärt, weshalb der Stabilitätsrat vom fiskalisch nachhaltigen Pfad der Beiratsvorschläge abweicht. Der Bericht des Stabilitätsrats ist den Parlamenten zur Befassung vorzulegen.

7. Implizite Verschuldung reduzieren

Um die tatsächlichen Kosten aktueller politischer Entscheidungen sichtbarer zu machen und der Verschiebung fiskalischer Lasten in die Zukunft entgegenzuwirken, hat in Bund und Ländern, soweit dies noch nicht geschehen ist, eine Rücklagenbildung für feststehende und kalkulierbare zukünftige Ausgaben zu erfolgen, insbesondere im Bereich der Beamtenversorgung. Diese Rücklagen sind bei der Beamtenversorgung – wie im Fall der betrieblichen Altersversorgung – zu individualisieren und dürfen nicht für andere politische Ziele zweckentfremdet werden. Der Aufbau entsprechender Rückstellungen muss für neu eingestellte Beamte umgehend beginnen und bei bestehenden Beamtenverhältnissen nach und nach bis Mitte des Jahrhunderts erfolgen.