

Jetzt erst recht eine Schuldenregel

Die Finanzmarktkrise und der Einbruch der Konjunktur haben in den vergangenen Wochen die politische Debatte beherrscht. Andere Projekte wie die Föderalismusreform sind dabei in den Hintergrund getreten. Doch die Krise bietet auch eine Chance, jetzt die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu reformieren.

Vor Dr. Peter Struck und Dr. Ingolf Deubel

Von Präsident John F. Kennedy ist die Bemerkung überliefert, dass sich das Wort „Krise“ im Chinesischen aus zwei Schriftzeichen zusammensetzt – das eine bedeute „Gefahr“, das andere „Gelegenheit“. Tatsächlich liegt in einer Krise häufig auch die Chance, überfällige Veränderungen zu erreichen, für die bisher Kraft oder Einsicht fehlten. Als Beispiel kann die Tsunami-Katastrophe des Jahres 2004 herangezogen werden: Erst das gewaltige Seebeben inspirierte zur Errichtung eines Frühwarnsystems, das die heraufziehende Gefahr registriert und warnt, ehe eine Flutwelle die Küsten erreicht und schwerste Schäden anrichtet.

Mit guten Gründen ist anzunehmen, dass die Krise des Finanzmarktes trotz all ihren Härten und Unwägbarkeiten Vergleichbares zur Folge haben wird. Womöglich sind wir noch längst nicht über den Berg. Aber schon jetzt hat diese Krise den Blick verändert. Wer hätte es vor Jahresfrist für möglich gehalten, dass die amerikanischen Investmentbanken verschwinden, Banken und Versicherungen verstaatlicht werden und über Milliardenbürgschaften für die Adam Opel AG nachgedacht werden muss?

Wir nehmen diese Umwälzungen als

Ansporn, um zu zeigen, dass die Krise auch unser gemeinsames Projekt, die Föderalismusreform II, voranbringen kann. Die im März 2007 gebildete Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat sich viele wichtige Ziele gesetzt. Ihr Kernprojekt ist die neue Schuldenregel. Sie soll die Staatsfinanzen langfristig und generationengerecht sichern. Hier noch einmal die wichtigsten Aspekte:

Die Schuldenregel betrifft das Verhältnis von Staat und Markt. Sie definiert die Rolle des Staates bei der Beeinflussung des Rahmens für marktwirtschaftliches Handeln und bei der Korrektur marktwirtschaftlicher Ergebnisse. Sie ist dem Gemeinwohl, der politischen Lebenswirklichkeit und föderaler Nachhaltigkeit verpflichtet. Sie justiert staatliche Finanzierungsmöglichkeiten neu und sichert sie ab.

Das ist (wieder) unstrittig. Selbst orthodoxe Vordenker aus Wirtschaft und Finanzen, die sich als Festung gegen Staatseingriffe profiliert hatten, fordern jetzt kreditfinanzierte Konjunkturprogramme, je klotziger desto besser. Nachhaltigkeit und eine konjunkturgerechte Wachstumspolitik werden (wieder) aufeinander bezogen.

Sogar das Jahresgutachten 2008/2009 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung überrascht mit entsprechenden Forderungen. Die Politik wird nicht mehr nur über die negativen Effekte der sozialen Sicherungssysteme belehrt, sondern soll selbst aktiv werden: eingreifen, entscheiden und gestalten. Man hört und liest Ungewohntes, etwa zur hinnehmbaren Staatsverschuldung oder über Eingriffe in den Markt, die noch vor kurzem undenkbar schienen.

Die Turbulenzen an den Finanzmärkten, die weltweiten Eingriffe des Staates, die Suche nach Wegen zur Stützung der Konjunktur wirken sich auch auf die Föderalismusreform aus. Selbst wenn niemand sich die Finanzmarktkrise herbeigewünscht hat, dient sie doch als Stresstest für die Vorschläge, die bisher unterbreitet worden sind. Die entscheidende Frage lautet: Wie hätte Dein Modell unser Land in der Krise aufgestellt? Heute, morgen, in fünf Jahren?

Die Vorschläge für eine neue Schuldenregel weisen deutliche Unterschiede auf: Soll es in begrenztem Umfang eine strukturelle, also von äußeren Umständen und von der Konjunktur unabhängige Verschuldungsmöglichkeit des Staates geben? Ist sichergestellt, dass der Staat in Sondersituationen wie Naturkatastrophen oder einer Finanzkrise – soweit nötig – zusätzliche kreditfinanzierte Maßnahmen ergreifen kann, etwa zur Rettung von Unternehmen? Wie werden solche Ausnahmen definiert und mit welchem Quorum sollen sie beschlossen werden?

Wie wirkt die Konjunktur sich aus? Werden ihre Folgen für die Einnahmen und Ausgaben des Staates symmetrisch behandelt; etwa Steuermehreinnahmen im Aufschwung und Ausgabensteigerungen durch höhere Arbeitslosigkeit im Abschwung? Wird eine prozyklische Haushaltspolitik verhindert? Das klingt tech-

nisch, ist aber wichtig: Denn eine Steuer-senkung muss langfristig wirken. Sie darf nicht nur vorübergehende Mehreinnahmen „verfrühstücken“. Ebenso wenig eignet sie sich für kurzfristige Konjunkturimpulse. Werden die Aufstellung und der Vollzug des Haushalts verfolgt, um möglichen Fehleinschätzungen und neuen Schuldensockeln entgegenzuwirken?

Die Finanzmarktkrise mit ihren Folgen für die Realwirtschaft hat die Wechselwirkung zwischen den Faktoren struktureller Spielraum, Ausnahmeregelung und Konjunktur sichtbar werden lassen. Die Krise ist eine Ausnahmesituation und hat ein schnelles Eingreifen des Staates erfordert. Der Staat muss vorsorglich handeln und entschlossen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen. Der Staat kann diese Aufgaben nur erfüllen, indem er in erheblichem Umfang Kredite aufnimmt. Das sind, man muss es deutlich sagen, Staats-schulden. Für die Stabilisierung der Finanzmärkte ist theoretisch ein Finanzrahmen von bis zu 500 Milliarden Euro möglich. Die Sicherung der Beschäftigung während des bevorstehenden Abschwungs belastet die öffentlichen Haushalte voraussichtlich mit zweistelligen Milliardenbeträgen. Eine Schuldenregel, die ernst genommen werden will, sollte also einen Mechanismus vorsehen, der es dem Staat erlaubt, in die Krise einzugreifen. Daran müssen sich die vorgelegten Modelle messen lassen.

Es zeigt sich, dass einige Vorschläge an der Wirklichkeit vorbeigehen. Das gilt insbesondere für die Idee, dem Staat neue Schulden zu verbieten. Schuldenverbote waren und sind unzureichend, denn Krisen lassen sich eben nicht verbieten; genauso wenig wie der dann nötige Finanzbedarf des Staates, um sie abzuwenden. Die Steuereinnahmen in den Jahren 2006 und 2007, die konjunkturell bedingt mit Raten von acht und mehr als zehn Prozent gestiegen sind, rechtfertigen kein Schuldenverbot. Weder reichen sie aus, um die Krise zu beherrschen, noch kann mit ihnen eine langfristige Wachstums- und Beschäftigungspolitik vorfinanziert werden. Denn keine gute Konjunktur hält ewig. Zusätzliche Kreditspielräume in Krisen wie der derzeitigen bleiben ebenso unentbehrlich wie eng begrenzte strukturelle Komponenten der Neuverschuldung. Bevor das zum ideologischen Konflikt stilisiert wird: Alle Vorschläge würden die heute geltenden Verschuldungsspielräume um mindestens die Hälfte verringern.

Ein Schuldenverbot hätte vorbeugende und langfristig wirkende Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur, wie etwa das Gebäudesanierungsprogramm zur CO₂-Minderung, kategorisch ausgeschlossen, obwohl diese Vorhaben von einer breiten Mehrheit in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft getragen und auch von den Öko-

nomen des Internationalen Währungs-fonds, der EU-Kommission und des Sachverständigenrates empfohlen werden.

Unrealistisch ist auch die von einigen geforderte Rückführungspflicht für staatliche Kredite in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren. Diese „Tilgungspflicht“ ist ein Unterfall des Schuldenverbots. Bezogen auf die Finanzmarktstabilisierung wären in drei bis fünf Jahren Tilgungen in Höhe von mehreren hundert Milliarden Euro zu leisten. Das brächte jede Haushaltspolitik bis auf weiteres zum Erliegen. Nachvollziehbarerweise hat das bisher niemand gefordert. Selbst wenn die Tilgungsvorgabe im ersten Moment plausibel klingen mag: So simpel geht es nicht.

Schließlich muss man die Auswirkung der schwachen Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte bedenken. Schwache Konjunktur heißt, dass die Steuereinnahmen des Staates sinken. Gleichzeitig steigen die Ausgaben, schon weil mehr Menschen auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Die Steuereinnahmen werden im kommenden Jahr sinken. Der Ausfall müsste also bei einer Null-Neuverschuldung komplett gegenfinanziert werden – durch Steuererhöhungen oder durch Ausgabenkürzungen, also durch eine prozyklische Finanzpolitik, die die konjunkturelle Entwicklung zusätzlich abwürgen würde; von den sozialen Folgen ganz zu schweigen. Ökonomen sind sich darüber einig, dass die „automatischen Stabilisatoren“ im Abschwung – und umgekehrt übrigens auch im Aufschwung – wirken sollen und empfehlen im Abschwung sogar zusätzliche staatliche Investitionsprogramme. Deren Kosten (Schulden) sollen sich nicht langfristig addieren, sondern während des nächsten Aufschwungs wieder hereinkommen (getilgt werden).

Das totale Schuldenverbot erweist sich daher als völlig unrealistisch, inakzeptabel und wirkungslos. Selbst in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs war diese Idee weder ökonomisch sinnvoll noch politisch gut begründet. Die Finanzverfassung darf nicht der Konjunktur hinterherlaufen, weder in Zeiten steigender Steuereinnahmen noch in Zeiten der Rezession.

Wir halten nichts davon, Katastrophen nur mit Zweidrittel-Mehrheiten bekämpfen zu können. Denn eine Krise ist seit jeher aus guten Gründen die Stunde der Exekutive. Hätte eine andere Mehrheit als die große Koalition so schnell und mit so erheblichen finanziellen Mitteln auf die Finanzmarktkrise reagieren können, wie es sinnvoll und notwendig war? Zweifel sind erlaubt, wie sich am Beispiel des Kongresses in Washington zeigt. Dort scheiterte das „Bail-Out“ am 29. September 2008 spektakulär an der Mehrheit in einem Zwei-Parteien-Parlament. Man male sich aus, wie eine Drei-Parteien-Regierung in

einem Fünf-(oder mehr)Parteien-Parlament Zweidrittelmehrheiten zusammengezimmert hätte. Im Bundesrat setzen Zweidrittelmehrheiten schon jetzt voraus, dass mindestens vier Parteien mitmachen.

Nach alledem ist begreiflich, dass zuweilen ein Abbruch der Föderalismusreform für wahrscheinlich gehalten oder womöglich sogar angestrebt wird. Wir warnen davor. Richtig ist zwar: Finanzmarktkrise, Rettungspaket und Konjunkturreinbruch haben die politische Diskussion in den vergangenen Wochen bestimmt. Andere Projekte, auch die Föderalismusreform, traten dadurch in den Hintergrund. Eine wichtige Sitzung musste verschoben werden, weil der Zeitplan nicht mehr einzuhalten war. Das bedeutet aber keineswegs das Aus für die Föderalismusreform II – denn das wäre falsch und fatal zugleich, weil die einmalige Chance vergeben würde, zu einem institutionellen wie auch gesellschaftlichen und politischen Fortschritt zu gelangen.

Das geltende Recht zur Staatsverschuldung – Artikel 115 des Grundgesetzes und das entsprechende Landesrecht – lässt sich nur im Modell gut rechtfertigen. In der Anwendung gibt es Schwächen. Bislang begrenzen die öffentlichen Investitionen die staatliche Kreditaufnahme, und zwar Bruttoinvestitionen, nicht Nettoinvestitionen. Der Gesamtstaat hat in den vergangenen Jahren zwar durchaus investiert. Die Abschreibungen waren jedoch höher, wodurch der öffentliche Kapitalstock schrumpfte. Dem entsprach kein sinkender Schuldenstand. Auch die Nichterfassung von Bildungsinvestitionen wird häufig beklagt. Überdies wirft die Ausnahmeregelung Fragen auf. Sie erlaubt es zwar, zur aktiven Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kredite aufzunehmen, lässt aber offen, was darunter genau zu verstehen, woran die Störung zu bemessen oder auf welche Weise und in welchem Umfang sie abzuwehren sei.

Beide Aspekte – Investitionsbindung und Ausnahmeregelung – beziehen sich nur auf das jeweilige Haushaltsjahr. Was war und was sein wird, spielt keine Rolle. Der Staat soll bei schlechter Konjunktur zwar gegensteuern; es fehlt aber das entsprechende Korrektiv für die Phase einer guten Konjunktur. Bisher wurde dieses Geld ausgegeben, oder – ebenso häufig – es wurden dauerhaft die Steuern gesenkt. Diese Asymmetrie hat sicherlich zu dem rasanten Anstieg der Schulden beigetragen.

Öffentliche Haushalte werden typischerweise gerade nicht in Zeiten der Krisen, sondern in den guten Zeiten ruiniert. Im Überschwang einer guten Konjunktur werden die Ausgaben erhöht oder kostspielige Steuersenkungen beschlossen, um den Bürgern die „Mehreinnahmen zu-

rückzugeben“. Oft gibt es aber keine „echten“ Mehreinnahmen. Ein Beispiel sind die Steuersenkungen in den achtziger Jahren. Im konjunkturellen Abschwung mussten dann Haushaltsdefizite hingenommen werden – es gab ja keine Rücklagen, die man hätte einsetzen können. Das führte zu der strukturellen Lücke im Staatshaushalt, die seit langem zwischen den Einnahmen und den Ausgaben klafft. Ein ausgeglichener Haushalt oder gar ein Schuldenabbau wurde auf diese Weise nie erreicht.

Eine neue, kluge Schuldenregel sorgt besser vor und achtet auf die nachhaltige Entwicklung des Haushalts. Konjunkturelle Defizite sollten in guten Zeiten zurückgeführt werden, damit über den Konjunkturzyklus hinaus keine neue Verschuldung entsteht. Maßstab der Schuldenregel und damit der Finanzpolitik muss die langfristige Struktur der öffentlichen Haushalte sein – unabhängig von konjunkturellen Schwankungen. Eine Schuldenregel, die das leistet, hilft der Politik, notwendige Konsolidierungsschritte in die Wege zu leiten. Gleichzeitig lässt sie genug Raum für notwendige kreditfinanzierte Eingriffe. Sie verhindert Übertreibungen und begründet eine seriöse, wirksame und nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik.

Die neue Regelung kann unserer Meinung nach auf der Grundlage eines Vorschlags des Bundesministers der Finanzen entwickelt werden. Nach diesem Vorschlag sind die öffentlichen Haushalte nahezu auszugleichen, wobei ein struktureller Defizitspielraum als Prozentsatz des nominalen Bruttoinlandsprodukts verbleibt. Über die Höhe gibt es noch unterschiedliche Vorstellungen. Wir halten 0,75 Prozent als Obergrenze für den öffentlichen Gesamthaushalt für richtig.

Dieser Wert ist weitgehend unabhängig von Sondersituationen (wie Finanzkrisen oder Naturkatastrophen) und von der Konjunktur. Die automatischen Auswirkungen der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte würden neutralisiert. Im Abschwung würden zusätzliche Kredite zum Ausgleich geringerer Steuereinnahmen und höherer Ausgaben, etwa für den Arbeitsmarkt, akzeptiert. Symmetrisch dazu stünden im Aufschwung Überschüsse gleichen Umfangs. Eine zusätzliche Kreditaufnahme in Sondersituationen sollte der Deutsche Bundestag mit der Kanzlermehrheit beschließen können. Sondersituationen beruhen auf außergewöhnlichen und unerwarteten Ereignissen. Sie entziehen sich – wie die gegenwärtige Finanzmarktkrise – der Kontrolle des Staates und beeinträchtigen die Haushaltslage erheblich.

Ein nahezu ausgeglichener Haushalt mit einer Neuverschuldung von maximal 0,75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist alles andere als eine „weiche“ Vorgabe, sondern im Vergleich zu den geltenden Regeln sehr ehrgeizig: Der Spielraum des Bundes, neue Schulden zu machen, würde

halbiert, die mittelfristige Haushaltslage stark verbessert. Die Schuldenstandsquote würde von derzeit mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts längerfristig auf ungefähr 25 Prozent gesenkt, also mehr als halbiert. Dies gilt selbst unter der (unrealistischen) Voraussetzung, dass der Bund und alle Länder in jedem Jahr den Verschuldungsspielraum jeweils maximal ausschöpfen. Die 60-Prozent-Grenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts würde mit der neuen Regel deutlich unterschritten. (Im Vergleich für 2007: Vereinigte Staaten 62,5 Prozent; Frankreich 64,2; Belgien 84,9; Spanien 36,2; Japan 180,7; EU-27 58,7 Prozent.)

Schließlich – und das ist kaum zu überschätzen – wäre die neue Schuldenregel symmetrisch. Sie differenzierte nach struktureller und konjunktureller Kreditaufnahme des Staates und machte deutlich, wie sehr die Staatsfinanzen konjunkturell schwanken. Es wäre klar, welche Sparvorgabe der Gesetzgeber bei guter Konjunktur einhalten muss, bei der Aufstellung wie im Vollzug des Haushalts. Damit könnten wir die entscheidenden Schwachpunkte des geltenden Schuldenregimes überwinden. Konjunkturbedingte Defizite würden grundsätzlich zugelassen, um eine prozyklische Haushaltspolitik im Abschwung zu vermeiden. Umgekehrt gälte auch und gerade, dass die Verteilung rein konjunkturbedingter Mehreinnahmen im Aufschwung unterbleibt.

Eine Reihe von Fragen, die sich mit diesem Vorschlag verbinden, sind noch offen und müssen politisch entschieden werden – in der Föderalismuskommission: Neben der Höhe des strukturellen Defizits ist das insbesondere die Aufteilung des Spielraums auf Bund und Länder und die Ausgestaltung der Konjunkturregel in den Haushalten der Länder. Wir sind sicher, dass die noch offenen Punkte zügig geklärt werden können, wenn Einvernehmen über die grundsätzlichen Bestandteile der neuen Schuldenregel besteht.

Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass ein handlungsfähiger Staat in Zeiten weltweit offener Märkte wichtiger ist denn je. Weitere Aufgaben stehen uns bevor, vor allem die Anpassung unserer Volkswirtschaft an den Klimawandel, an demographische Veränderungen und an langfristig steigende und zugleich stark schwankende Rohstoff- und Energiepreise. Die neue Schuldenregel erhält dem Staat dauerhaft Spielräume, um den Wandel gestalten zu können. Der Staat braucht diese Spielräume, um die für unseren Wohlstand wichtigen öffentlichen Güter bereitstellen zu können und auch in wirtschaftlichen Schwächephasen handlungsfähig zu sein.

Die vernünftige, verantwortungsvolle und verlässliche neue Schuldenregel liegt auf dem Tisch. Es gibt keinen Grund, den Kopf in den Sand zu stecken, sondern allen Grund, die Krise als Chance zu nutzen

und die Föderalismusreform II zeitnah abzuschließen. Wenn die Politik nicht in der Lage ist, kleinliches Taktieren im Dienst von Partikularinteressen oder den Wahlkampf im kommenden Jahr hintanzustellen, werden wir die Zukunft nicht gewinnen. Die nächste Krise wird uns um so härter treffen – mit allen Konsequenzen für Wachstum, Beschäftigung und soziale Sicherheit. Wir können heute entschlossen gegen die Krise ansteuern, weil Wirtschaft und Finanzen nach der guten Arbeit der Koalition gut aufgestellt sind. Diesen Erfolg gilt es langfristig zu sichern.

Peter Struck ist Vorsitzender der Bundestagsfraktion der SPD, Ingolf Deubel (SPD) Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz. Beide gehören der Föderalismuskommission II an.