

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
094

FDP-Bundestagsfraktion

Positionspapier

Ausstieg aus dem Schuldenstaat - Einstieg in mehr Generationengerechtigkeit

Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 12.02.2008

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
I. Einleitung	3
II. Neuverschuldungsverbot als Garant für solide Staatsfinanzen	3
1. Grundsatz: Neuverschuldungsverbot	3
2. Kontrollierte Flexibilität	4
3. Handlungsfähigkeit des Staates in besonderen Ausnahmesituationen	5
4. Keine Umgehung	5
5. Neuverschuldungsverbot als Beitrag zur Haushaltssanierung	5

I. Einleitung

Der aktuelle Aufschwung kann nicht über die bedrohliche Haushaltssituation hinwegtäuschen. 1533 Milliarden Schulden belasten den öffentlichen Gesamthaushalt. Dies bedeutet, dass jede Bundesbürgerin und jeder Bundesbürger von Geburt an bis ins hohe Alter mit über 18.000 Euro verschuldet ist. Über 40 Milliarden Euro sind im Bundeshaushalt allein für den Schuldendienst vorgesehen. Dies stellt den zweithöchsten Ausgabenposten im Bundeshaushalt 2008 dar. Hoher Schuldenstand und ständig steigende Zinsverpflichtungen rauben den Parlamenten von Bund und Ländern ihre Handlungsspielräume. Diese Entwicklung trifft die Länder ungleich härter, denn mangels ausreichender Finanzautonomie können sie ihre Einnahmen nur unwesentlich beeinflussen.

Der Bundeshaushalt 2008 ist durch mangelnden Sparwillen gekennzeichnet. Trotz konjunktureller Steuermehreinnahmen von fast 50 Milliarden Euro seit Amtsantritt der Bundesregierung weist der Bundeshaushalt eine Nettokreditaufnahme von 11,9 Milliarden Euro aus. Die FDP hat mit ihrem „Liberalen Sparbuch“ nachgewiesen, dass bereits ab 2008 ein nahezu ausgeglichener Haushalt möglich wäre. Die Bundesregierung verfolgt dagegen weiter eine disziplinierte Ausgabenpolitik und will die Neuverschuldung erst 2011 beenden.

Die Föderalismuskommission muss der ausufernden Staatsverschuldung eine effektive Grenze setzen. Konzepte, die weiterhin die Kreditaufnahme als Normalfinanzierungsinstrument zulassen, sind untauglich und werden den notwendigen Mentalitätswechsel in der Finanzpolitik nicht schaffen. Die gängige Praxis, aufgenommene Kredite nicht zu tilgen, ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit. Ziel liberaler Finanzpolitik ist es, den künftigen Generationen solide Staatsfinanzen zu hinterlassen. Überzeugen kann dabei allein das Neuverschuldungsverbot für Bund und Länder, weil es die Fehlanreize des bisherigen Systems beseitigt.

II. Neuverschuldungsverbot als Garant für solide Staatsfinanzen

1. Grundsatz: Neuverschuldungsverbot

Das Neuverschuldungsverbot erklärt die Aufnahme von neuen Krediten für unzulässig. Mit anderen Worten: Künftig soll man nicht mehr ausgeben, als man einnimmt. Das ist klar und unmissverständlich. Im Gegensatz zu anderen Modellen bedarf das Neuverschuldungsverbot keiner komplizierten Rechenmechanismen.

Das 1969 eingeführte Konzept, Kredite auch als allgemeines Finanzierungsinstrument zuzulassen, führte zum ständigen Anwachsen des Schuldenberges. Auch die in unschöner Regelmäßigkeit herangezogene Ausnahmebestimmung von der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschleunigte diesen Prozess. Zudem darf nicht vergessen werden, dass der seit

1969 geltende investitionsgebundene Schuldenartikel 115 I 2 GG den weitaus größten Teil der bisherigen Verschuldung verursachte.

Wer auf die Aufnahme neuer Kredite zur Finanzierung staatlicher Aufgaben nicht verzichten will, verschließt die Augen vor der bedrohlichen Realität einer Überschuldung und belastet die Bürgerinnen und Bürger heute ebenso wie künftige Generationen. In der Vergangenheit erwies sich die Aufnahme eines Kredites von einer Million Euro oft viel attraktiver als die Einsparung von auch nur 100.000 Euro. Dabei gilt: Die Schulden von heute sind die höheren Steuern von morgen. Ansätze wie die Novellierung des Art. 115 GG, die Schweizer Schuldenbremse oder „Maastricht Light“ auf nationaler Ebene sind unzureichend. All diese Vorschläge schaffen den notwendigen Mentalitätswechsel nicht, führen zu neuen Schulden ohne Tilgung und lassen den Schuldenberg noch weiter anwachsen.

Das Neuverschuldungsverbot hindert nicht die notwendige Investitionstätigkeit des Staates. Künftig sind die Investitionen mitsamt ihrer Finanzierung in die Haushaltsplanung einzustellen. Sachinvestitionen und Bildungsinvestitionen sind normale Aufgaben des Staates. Um sie zu erfüllen, kann der Staat Steuern und Abgaben erheben. Das Neuverschuldungsverbot zwingt zu einer wohl durchdachten und effektiveren staatlichen Investitionsstrategie und führt zu einer verantwortungsvollen Verwendung der hart erarbeiteten Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger.

2. Kontrollierte Flexibilität

Die Schwierigkeit, den Haushalt passgenau voranzuplanen, wird weiter durch die Aktivierung von Kassenverstärkungskrediten beseitigt. Dadurch ist es möglich, einen unvorhergesehenen, kurzfristigen Finanzbedarf zu decken.

Durch die Limitierung dieser Kredite auf höchstens zehn Prozent des laufenden Gesamthaushaltes in Kombination mit der Abschaffung der Ausfallgarantie der Bundesländer-Gemeinschaft wird ausgeschlossen, dass die Kassenverstärkungskredite zum Instrument einer neuen Schuldenpolitik werden. Indem diese Kredite über das zivilrechtliche Haftungsregime den Kräften des Kapitalmarktes ausgesetzt werden, erlangt der Zins hier wieder seine natürliche Steuerungs- und Rationalisierungsfunktion. Unsolide Haushalte werden mit höheren „Überziehungszinsen“ bestraft. Nur wer diesen „Überziehungskredit“ wieder abbaut, erhält sich beim nächsten Mal die Chance, erneut einen günstigen Kurzkredit zu erlangen.

Damit führt die Auflösung des Haftungsverbundes allein für die Kassenverstärkungskredite langfristig nicht zu höheren Kreditzinsen. Der Zwang der Kapitalmärkte zu soliden Haushalten und die Limitierung der Kassenverstärkungskredite ihrer Höhe nach schließt den Eintritt einer Zahlungsunfähigkeit aus.

3. Handlungsfähigkeit des Staates in besonderen Ausnahmesituationen

Der Staat muss auf außergewöhnliche Situationen, wie etwa Naturkatastrophen u.ä., adäquat reagieren können. In diesen Fällen bleibt es beim verfassungsrechtlich festgeschriebenen Neuverschuldungsverbot, von dem nur mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit für die Dauer eines Haushaltsjahres abgewichen werden kann. Zugleich muss ein verbindlicher Tilgungsplan verabschiedet werden.

Die formale Zweidrittelgrenze stellt eine angemessen hohe Hürde dar. Sie trägt dazu bei, dass in aller Regel die Opposition mit in die Verantwortung für die Schuldenaufnahme genommen wird. Eine Haltung reiner Obstruktion wird die Opposition der Öffentlichkeit wegen nicht einnehmen können. In Zweifelsfällen kann sie jedoch als Bremse wirken. Die formale Hürde unterbindet Versuche, außergewöhnliche Finanzierungsbedarfe herbeizudefinieren. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass materielle Definitionen stets flexibel ausgelegt wurden und am Ende nur zu langen Prozessen vor dem Bundesverfassungsgericht führten.

Die Kreditaufnahme als Normalfinanzierungsinstrument wird abgeschafft und auf seltene Ausnahmefälle beschränkt.

4. Keine Umgehung

Umgehungsversuche des strikten Neuverschuldungsverbot werden durch erhöhte Transparenz und die gesetzliche Klarstellung unterbunden, dass Kreditverträge, die gegen das Verbot verstoßen und nicht einer Ausnahmeregelung unterfallen, nichtig sind. Das Nichtigkeitspostulat ist die rechtliche Absicherung, dass die strikten Vorgaben des Neuverschuldungsverbot nicht durch den Einfallsreichtum der Beteiligten ausgehebelt werden.

5. Das Neuverschuldungsverbot als Beitrag zur Haushaltssanierung

Das generelle Neuverschuldungsverbot, in Kombination mit der begrenzten Möglichkeit Kassenverstärkungskredite aufzunehmen, wird in der Praxis dazu führen, dass vorsichtiger kalkuliert wird. Die notwendige vorsichtige Einschätzung der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung ist Ausdruck realitätsnaher Finanzpolitik. Internationale Erfahrungen zeigen, dass zurückhaltende Prognosen regelmäßig mit besseren Wirtschafts- und günstigeren Haushaltsdaten „überraschen“ – so zum Beispiel in den Niederlanden. Haushalte, die, wie so oft in der Vergangenheit, „auf Kante genäht“ wurden, bedurften regelmäßig eines Nachtragshaushaltes.

Eine realitätsnahe Finanzpolitik muss prüfen, ob nicht – etwa in Anlehnung an den Haushalt der Europäischen Union – ein so genannter Risikopuffer im Haushalt festzuschreiben ist. Wird dieser Puffer nach Ablauf eines Haushaltsjahres nicht benötigt, gewinnt der Staat wieder mehr haushalterischen Gestaltungsspielraum zurück.

Im Zusammenspiel mit den Forderungen der FDP nach einer Haushaltssanierung auf der Ausgabenseite und nach einem niedrigeren, einfacheren und gerechteren Steuersystem wird damit der Ausstieg aus dem Schuldenstaat eingeleitet und der Boden für mehr Wachstum bereitet.