



Vortrag

Der Senator für Finanzen

---

## Die aktuelle Kontroverse zur Schuldenbremse – 10 Thesen gegen die Demontage

*Beitrag für den 10. Jahrbuch-Workshop „Öffentliche Finanzen vor dem  
Schicksalsjahr 2020“ am 20./21.09.2019 in Leipzig*

Dr. Daniel Buscher

## Gliederung

- I. Einleitung
- II. 10 Thesen zur Schuldenbremse
- III. Fazit

# I. Einleitung

## I. Einleitung

- Die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG wurde 2009 als Reaktion auf stetig anwachsende Schuldenstände der meisten Gebietskörperschaften und auf die Wirtschafts- und Finanzkrise beschlossen. Ferner hat sie eine europäische Dimension: Das BMF hatte am 25.02.2008 den Vorschlag eingebracht, den Close-to-Balance-Grundsatz des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit 0,5 % des strukturellen BIP zu fixieren.
- Die noch neue Schuldenbremse wird gerade zu einem zentralen Diskussionspunkt der finanzpolitischen Debatte. Diese folgt bekannten Mustern: Private Unternehmer\*innen investieren schließlich auch auf Kredit. Für einige ist der Kampf gegen die Schuldenbremse die strategische Option. Und all diejenigen, die sich in den Verteilungskämpfen nicht (genug) durchsetzen konnten, argumentieren mit der besonderen Bedeutung und Zukunftsfähigkeit ihrer Interessen – woraus Ausnahmen vom Kreditfinanzierungsverbot abgeleitet werden.

## **II. 10 Thesen zur Schuldenbremse**

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

- **1. Schuldenbremse als Schutz zukünftiger Generationen**

„Die Belastung künftiger Generationen ist längst eingetreten, weil die Gegenwart bereits erheblich unter den Kreditaufnahmen aus der Zeit seit etwa 1970 leidet und hohe Zinsausgaben die Gestaltungsmöglichkeit der Politik bereits einschränken. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 119, S. 173) hat im Jahr 2007 auch aus Nachhaltigkeitserwägungen festgestellt, dass die alte Schuldenpolitik zu einer Konjunkturbremse geworden war und die Möglichkeiten des Staates, dem Sozialstaatsprinzip durch ausgleichende, vorsorgende und fördernde Maßnahmen zu entsprechen, verringert hat.“

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

- **2. „Der sog. Goldenen Regel lag ein eher überholter Investitionsbegriff zugrunde:** Er ließ sich nicht zweifelsfrei abgrenzen, so dass einer Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben letztlich Tür und Tor geöffnet wurde. In Nachkriegszeiten kann man vielleicht so argumentieren, dass jede Straße für die Zukunft gebaut wird, heute spielt das Bildungswesen und die soziale Infrastruktur eine viel größere Rolle für die Zukunftsfähigkeit des Gemeinwesens, weshalb jahrelang vertreten wurde, dass Bildungsaufgaben nun auch eine Investition seien.“
- Der haushaltsmäßige Investitionsbegriff war zu weit gefasst (Maßgeblichkeit von Bruttoinvestitionen; Gruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans). Die Regel galt ferner nur für die Aufstellung des Haushalts, für den Haushaltsvollzug hingegen hatte sie keine unmittelbare Wirkung. Warum soll eine Abgrenzung nach Investitionen als vereinzelt vorgeschlagenes neues Element der Schuldenbremse zukünftig gelingen?

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

- **3. Hauptsache mehr investieren – oder Abwägen im Einzelfall zulassen?**

„Der jetzigen Debatte zur Lockerung, Aufweichung, Abschaffung der Schuldenbremse liegt meist eine rein quantitative Sichtweise zugrunde. Die Sanierung der Gorch Fock ist aber von der Bedeutung her einfach etwas anderes als der Ausbau des Schienennetzes.“

- Wieso stimmt die zum Teil vertretene Forderung, dass pauschal aus einer reinen Vermögensbetrachtung alle bestehende Infrastruktur erhalten bleiben muss, wenn sie in einer Einzelfallbetrachtung keinen Nutzen mehr für die Bevölkerung hat?



## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

### • 4. Schuldenbremse als Garant für Steuereinnahmen

„Der Vorteil der Schuldenbremse ist, dass sie auch als Steuersenkungsbremse funktioniert: zu bequem war der Weg, staatliche Leistungen auf hohem Niveau und niedriger Steuern zu versprechen. Dieses Ziel wurde auch jetzt schon erreicht; deutlich zurückhaltender ist der Umgang mit Steuersenkungen.“

#### ➤ Siehe aktuell:

- Absage des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) an eine Unternehmenssteuerreform mit Entlastungseffekten
- Debatte um die vollständige, kompensationslose Abschaffung des Solidaritätszuschlages bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer
- Erhalt der Grundsteuer (zumindest unmittelbar für die Stadtstaaten wichtig)

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

### • 5. Schuldenbremse als Element nachhaltiger Finanzen

„Es ist auch richtig, einen zeitnahen Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und -einnahmen herzustellen. Auch wenn das unter der Anforderung der Nachhaltigkeit unbestreitbar Nachteile hat: eine Regierung hat ein Mandat für eine Legislatur. Und man muss auch in diesem Zeitraum die Verteilungsauseinandersetzungen führen und nicht den Nachfolgenden zuschieben.“

➤ Was ist richtig, wenn wir uns das Haus unserer Kinder ausleihen, um dort eine wilde Party zu feiern, den Weinkeller plündern und die Einrichtung verwüsten? Nach langem Streit mit unseren Kindern erkennen wir an, dass wir aufräumen und neuen Wein kaufen sollten. Aber die Rechnung mögen bitte schön unsere Kinder bezahlen, weil die schließlich von der wiederhergestellten Ordnung profitieren würden, oder?

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

- **6. Schuldenbremse als Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit**

„Staatseinnahmen werden heute in Form von Zinsen umverteilt; alle Steuerzahler\*innen zahlen, wenige Kapitalgeber\*innen als Gläubiger\*innen des Staates verdienen.“

- Ausnahme: Anleihen mit Negativzinsen. Haushaltspolitik war immer auch Reaktion auf Geldpolitik. Doch wie lange wird dieser historisch einmalige Trend anhalten und inwiefern kann er vernünftigerweise in der Gegenwart als Argument für eine erhöhte Schuldenaufnahme für Europa dienen (Notenbanken erhalten mit Niedrigzinsen überschuldeten Staaten die Kreditwürdigkeit)?“

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

### • 7. Schuldenbremse zur Verhinderung von Abhängigkeiten

„Die Rolle der Kapitalmärkte als Machtfaktor auch gegenüber Staaten wird unterschätzt. Die Frage der Zukunftsfähigkeit des Euro-Raumes wird stark davon abhängen, ob unsere Verschuldung deutlich unter der anderer Wirtschaftsräume bleibt.“

- Spiegel v. 28.06.2019: „Die Welt schuldet China sechs Billionen Dollar“. In Italien tritt China als Geldgeber für direkte Investitionen auf (Projekt Seidenstraße) und als Gläubiger von Staatsanleihen. Während westliche Regierungen ihre Kredite meist mit langen Laufzeiten und zu niedrigen Zinssätzen vergeben, bestehe die Volksrepublik in der Regel auf kurzen Fristen und hohen Risikozuschlägen mit weitgehenden Eingriffsrechten (vgl. IfW, Kiel Working Paper Nr. 2132 „China’s Overseas Lending“, Juni 2019: Die Autoren schätzen, dass derzeit deutsche Bundesanleihen im Umfang von rund 370 Mrd. US-Dollar von China gehalten werden.).

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

### ● 8. Schuldenbremse ist keine Investitionsbremse

„Die in der Öffentlichkeit zum Teil vertretene Auffassung, dass die Schuldenbremse eine Investitionsbremse sei, lässt sich bisher nicht belegen. Die Feststellungen u.a. des Bundesrechnungshofes bestätigen dies gerade nicht. Die Investitionsquote hat sich nach Inkrafttreten der neuen Schuldenbremse auf Bundesebene im Jahr 2011 gegenüber der vorherigen Dekade sogar erhöht (2001-2010: durchschnittlich pro Jahr 9,4%; 2011-2020: durchschnittlich pro Jahr 10,4%).“

- Bei der Abgrenzung der Investitionen bestehen weiterhin Schwierigkeiten, so dass auch die Investitionsquotenbetrachtung fehleranfällig ist (s. z.B. in der Vergangenheit fehlende Einbeziehung von Verkehrsinvestitionen bei einigen Ländern).

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

### ● **9. Öffentliches und Privates Kapital für Investitionen ist vorhanden**

„Jetzt einfach mehr Geld für Investitionen zu fordern gerät in die Nähe von Symbolpolitik. Der Markt ist so überhitzt, dass die Preise durch die Decke gehen und die Investitionsmittel oft nicht abfließen. Geld (auch Privates) ist da, Bauunternehmer und Handwerker kommen aber kaum hinterher.“

- Wirkliches Sparen sollte nicht dazu führen, dass die öffentliche Infrastruktur verfällt. Schuldenbremse und Investitionen sind aber kein zwingender Gegensatz. Nachhaltige Finanzpolitik umfasst sowohl tragfähige Staatsfinanzen wie eine intakte Infrastruktur. Muss die Schuldenbremse daher aber um eine verbindliche Investitionsregel (mit bekannten Abgrenzungsprobleme) ergänzt werden oder kann der Haushaltsgesetzgeber dies nicht jetzt schon durch Setzung von Prioritäten leisten? Es ist vor allem weiterhin Aufgabe der Parlamente, sich bei seinen Budgetentscheidungen in diesen Grenzen zu bewegen.

## II. 10 Thesen zur Schuldenbremse

### • 10. Ländern drohen Umsetzungsprobleme bei der Rechtsetzung

„Die Mehrheit der Länder hat bereits eine Schuldenbremse in ihr Landesrecht umgesetzt und der Rest erarbeitet bis Ende 2019 Regeln, die das Grundgesetz ausführen sollen. Da bringen Vorstöße zur Aufweichung der Schuldenbremse viele Länder zurzeit im Gesetzgebungsverfahren in Schwierigkeiten. Ferner nutzt der Bund seinen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35% des BIP bisher übrigens gar nicht voll aus. Und warum bloß will man jetzt eine Regel ändern, die noch gar keine Chance hatte, sich auch in den Ländern zu beweisen?“

- Z.B. die Forderung umfassend Zweckgesellschaften als Umgehung der Schuldenbremse zu gründen, ist mit beachtlichen rechtlichen Unsicherheiten verknüpft und würde das „Königsrecht des Parlaments“ erheblich schwächen.

## III. Fazit



### III. Fazit

- Gibt es eine generell bessere Regelung, die auch schon hoch verschuldeten Ebenen des Föderalstaates gerecht wird und nicht nur den finanziell solider aufgestellten Einheiten mehr Freiheiten gewährt (Ziel: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland)?
- Es gilt die Gründung von Zweckgesellschaften durch die grundsätzliche Einbeziehung in die Schuldenbremse in den Griff bekommen (Schuldenbremse als Umgehungsverbot).
- Die Schuldenbremse harmonisiert nicht vollständig mit dem bestehenden Haushaltswesen/-recht, so dass punktuelle Änderungen zu erwarten sind.
- Bei 2 Billionen Euro expliziter Verschuldung, sollten die Verteilungsfragen in der Gegenwart gelöst werden. Keine Schuldenerhöhung, sondern Steuereinnahmen sichern und erhöhen sowie Abwägungsentscheidungen treffen ist das Gebot der Stunde (Erhöhung Spitzensteuersatz etc.).

### III. Fazit

- Dies ist daher ein Plädoyer für ein Festhalten an einer nachhaltigen Finanzpolitik und dafür, der Schuldenbremse eine Chance zu geben. Es ist nicht sinnvoll, die Politik jetzt auf eine Grundgesetzänderung hin zu orientieren oder den Boden für weitere „Schattenschulden“ zu bereiten.
- Die jetzige Schuldenbremse ist vielleicht perspektivisch trotz bestehender Ausnahmeregelungen (Konjunkturkomponente, Naturkatastrophen etc.) nicht flexibel genug. Wir sollten aber wahrnehmen, dass wir schon sehr viele Schulden im Gesamtstaat angesammelt haben und der bequeme Weg nicht der Beste sein muss.

## Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Ihr Ansprechpartner:

**Dr. Daniel Buscher**

Freie Hansestadt Bremen  
Senator für Finanzen  
Leitung Referat 01  
Rudolf-Hilferding-Platz 1  
28195 Bremen

Telefon: +49 421 361-90393

E-Mail: [Daniel.Buscher@finanzen.bremen.de](mailto:Daniel.Buscher@finanzen.bremen.de)

Internet: [www.finanzen.bremen.de](http://www.finanzen.bremen.de)