

BULLETIN DER BUNDESREGIERUNG

Nr. 40-1 vom 27. März 2009

Rede des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück,

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und
zum Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform
vor dem Deutschen Bundestag
am 27. März 2009 in Berlin:

Sehr geehrter Herr Präsident!

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

In Anbetracht der relativ knappen Redezeit möchte ich mich auf das zentrale Thema der Arbeit der Föderalismuskommission II konzentrieren, nämlich auf das Thema Schuldenregelung, obwohl andere Aspekte es wert wären, intensiver beleuchtet zu werden. Ich will nur so viel hinzufügen: Ich bin Frau Tillmann für ihren Hinweis dankbar, dass die Verbesserungen bei der Steuerverwaltung und die Effizienzsteigerung beim Steuervollzug wichtige Ergebnisse dieser Föderalismuskommission sind.

Es war die erste Große Koalition, die ziemlich genau vor 40 Jahren Artikel 115 unseres Grundgesetzes in der jetzigen Form ausgestaltet hat. Auch wenn Artikel 115 einige Jahre – ich möchte allerdings hinzufügen: bei hohen Wachstumsraten und nicht den Wachstumsraten der vergangenen Jahre – gut funktioniert hat, müssen wir uns eingestehen, dass man dies seit nunmehr zwei Jahrzehnten nicht mehr behaupten kann. Artikel 115 stellt seit mindestens zwei Jahrzehnten keine angemessene und wirkungsvolle Regelung mehr dar, um die Schuldenaufnahme zu begrenzen. Allein der Bund hat von 1980 bis heute seine Schulden verachtfacht, und zwar von 120 Milliarden Euro auf 960 Milliarden Euro. Damit ist für jedermann und jede Frau sichtbar, dass die geltende Begrenzung der Kreditaufnahme durch die Höhe der Bruttoinvestitionen nicht nachhaltig funktioniert.

Ich will hier einschieben, Herr Kuhn – ich durfte es Ihnen gegenüber auch schon in der Föderalismuskommission erklären –: Ihr Hinweis nützt uns nichts, solange Sie sich nicht dem Exerzitium unterziehen, den Begriff Investitionen zu definieren. Dabei spielt es gar keine Rolle, ob wir über Brutto- oder Nettoinvestitionen reden. Ich habe damals schon versucht, das zu erläutern. Ich konnte nicht damit rechnen, dass Sie nach dieser Erläuterung diesem Missverständnis wiederum aufsitzen.

Ich habe versucht, zu erklären, dass wir ein Konzept wählen, das sich auf europäischer Ebene bewährt hat und diesen Definitionsschwierigkeiten entgeht, indem es das sogenannte Close-to-balance-Konzept des Maastrichter Stabilitäts- und Wachstumspaktes verfolgt. Wenn Sie sich diese Erläuterung noch einmal vor Augen führen würden, könnten wir dieses Missverständnis vielleicht auf Dauer vermeiden.

Ich möchte im Telegrammstil *fünf* Punkte anführen, warum die bisherige Schuldenregelung definitiv nicht mehr aufrechterhalten werden kann:

Erstens. Nach den derzeitigen Regelungen in Artikel 115 ist der Verschuldungsrahmen in normalen Zeiten viel zu hoch.

Zweitens. Die für die Zukunft unseres Landes so zentralen Bildungsinvestitionen werden nicht erfasst. Da treffen wir uns. Wir haben über die haushaltsrechtlich derzeit gültige Definition dafür gesorgt, dass nur Investitionen in Beton als Investitionen anerkannt werden und leider Gottes jede Ausgabe in die Köpfe beziehungsweise in die Qualität der Aus- und Weiterbildung von jungen Leuten beziehungsweise von Erwachsenen als konsumtiv definiert wird.

Drittens. Weil eine ausdrückliche Regel für den Schuldenabbau in Aufschwungphasen fehlt, haben die aktuell gültigen Regelungen in Artikel 115 zu einem sehr inkonsequenten Verhalten des Staates geführt. Anders ausgedrückt: Wir sind Keynes immer nur zur Hälfte gefolgt. Wir haben zwar in konjunkturell schlechten Zeiten Schulden aufgenommen, aber in guten Zeiten nicht, wie es ein vollständiges Befolgen der Theorie von Keynes verlangt hätte, die Schulden wieder getilgt.

Viertens. Wir haben es mit deutlichen Unklarheiten und Unschärfen im Zusammenhang mit der Ausnahmeregelung, nämlich der Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zu tun. Wir müssen uns und auch der Öffentlichkeit eingestehen, dass diese Ausnahmeregelung seit 1975 allein 15-mal in Anspruch genommen worden ist, und zwar – das füge ich selbstkritisch hinzu – sehr leichtfüßig.

Fünftens. Die Vorschriften des Artikel 115 beziehen sich nur auf die Haushaltsaufstellung, nicht jedoch auf den Haushaltsvollzug.

Vor diesem Hintergrund habe ich es schon als eine historische Herausforderung für die zweite Große Koalition empfunden, eine neue, bessere Schuldenregelung einzuführen. Ich stehe nicht an, Herrn Oettinger und Herrn Struck und allen anderen, die an diesem Prozess beteiligt gewesen sind, dafür zu danken, dass dies gelungen ist.

Die aktuelle Krise zeigt im Übrigen deutlich, wie wichtig eine neue Schuldenregel ist. Ich kann Ihnen in ähnlicher Weise, wie es die Bundeskanzlerin in ihren Erklärungen getan hat, berichten, welche hohe Aufmerksamkeit unser Vorhaben in Brüssel erfahren hat. Es wird im Ausland sehr genau registriert, dass die Bundesrepublik Deutschland gerade in Zeiten, in denen wir wegen der Rezession antizyklisch Schulden aufnehmen müssen, um Konjunkturpakete zu finanzieren beziehungsweise die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, zum einen Verfassungsänderungen vornimmt, die einen deutlich disziplinierenden Charakter haben, und zum anderen im Konjunkturpaket II den Investitionsfonds mit einer einfachgesetzlichen Tilgungsregelung versehen hat, die automatisch in Kraft tritt.

Es ist bitter, dass wir im Augenblick Schulden aufnehmen müssen, weil dieser Großen Koalition bei normaler Konjunkturlage in der Tat – das haben Frau Tillmann und andere schon gesagt – etwas gelungen wäre, was es seit 1969 nicht gegeben hat, nämlich die Neuverschuldung des Bundes auf null zurückzuführen.

Ihr Hinweis, Herr Burgbacher, das hätte alles sehr viel schneller und weitgehender geschehen müssen – nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich das noch einmal sage –, berücksichtigt nicht, dass es das Anliegen dieser Großen Koalition gewesen ist,

gleichzeitig Impulse für die Förderung von Familien, für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und für Forschung und Entwicklung zu setzen, eine Unternehmensteuerreform zu refinanzieren und auch die ODA-Quote, also unsere entwicklungspolitischen Verpflichtungen, zu erfüllen. Das ist automatisch mit Ausgaben verbunden gewesen, was dann in der Tat nicht zur noch weiteren Verringerung der Schulden geführt hat. Es kommt – leider Gottes – in Ihren Hinweisen nie vor, dass es eine Art Doppelstrategie gewesen ist, zu konsolidieren und in für die Bundesrepublik Deutschland wichtige Felder zu investieren.

Mir persönlich ist der Erfolg der Föderalismuskommission mit Blick auf eine solche Schuldenregelung sehr wichtig gewesen, und zwar in *dreierlei* Hinsicht.

Erstens. Wir müssen den Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik Deutschland signalisieren, dass wir es sehr ernst meinen, nach der Überwindung dieser Rezession auf den Konsolidierungspfad zurückzukehren. Dies ist wichtig, um Glaubwürdigkeit zu schaffen, bei den Konsumenten ebenso wie bei den Investoren in Deutschland. Sie müssen wissen, dass das weder Schall und Rauch noch Sonntagsreden sind, sondern dass wir auf den erfolgreichen Pfad der Konsolidierung zurückkehren wollen. Die Zahlen, die die Große Koalition in den ersten drei Jahre vorgelegt hat, waren bemerkenswert: Wir haben die Nettoneuverschuldung von fast 40 Milliarden Euro auf elf Milliarden Euro gesenkt – Sie haben die genauen Zahlen schon genannt –; diesen Pfad müssen wir wieder erreichen.

Zweitens. Wir müssen dies auch den Finanz- und Kapitalmärkten signalisieren. Sie wissen, dass ich gelegentlich in öffentlichen Reden darauf zu sprechen komme, wie stark die Kapitalmärkte durch die öffentliche Verschuldung aufgrund der Konjunkturprogramme der jeweiligen Staaten weltweit belastet werden können, sodass es zu Verdrängungseffekten kommt. Damit wird das Vertrauen der Investoren, die entsprechende Anleihen aufnehmen, die von Staaten, aber auch Unternehmen platziert werden, eventuell erschüttert. Das ist dann mit sehr viel schlechteren Laufzeiten verbunden und mit Spread-Entwicklungen, die inzwischen selbst Mitgliedstaaten der Europäischen Union, übrigens auch Staaten der Eurozone, erwischen. Das heißt, für die Finanz- und Kapitalmärkte ist es wichtig, zu wissen, dass es ein ordentliches Finanzgebaren auf der jeweiligen nationalstaatlichen Ebene gibt.

Drittens. Die Bundesrepublik Deutschland hat als Mitgliedstaat der Europäischen Union ein massives Interesse an der Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der, wie Sie wissen, von manchen vielleicht nicht ganz ernst genommen wird. Wenn er nicht ernst genommen wird, dann hat der Euro – meiner Meinung nach – eines Tages Schwierigkeiten mit seiner Glaubwürdigkeit und seiner Stabilität. Das ist von entscheidender Bedeutung: bezogen auf die Bürgerinnen und Bürger, bezogen auf die Märkte und bezogen auf die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Ich will auf diese Schuldenregelung im Einzelnen nicht eingehen. Sie wissen, welche wichtigen Komponenten damit verbunden sind. Die strukturelle Verschuldungsgrenze verhält sich analog zu dem, was der Maastrichter Stabilitäts- und Wachstumspakt vorsieht: mit Konjunkturkomponente, Kontrollkonto und Ausnahmesituation.

Ich will abschließend noch einige Hinweise geben.

Erstens. Der Vorschlag, dass die Länder – unter Bezugnahme auf Artikel 109 – ab 2020 eine strukturelle Neuverschuldung von null erreichen wollen, war nicht die Idee eines Bundesvertreters. Darauf lege ich gesteigerten Wert. Bei jedweder Kritik: Das war nicht die Idee eines Vertreters des Deutschen Bundestages oder eines Vertreters der Bundesregierung. Dies ist von Ländervertretern festgelegt worden. Dafür möchten weder ich noch die Vertreter des Deutschen Bundestages geprügelt werden.

Zweitens. Es klingt hoffentlich nicht eitel: Die Tatsache, dass sich der Bund an der Schuldentilgung der Länder beteiligt, möchte ich zumindest als bemerkenswert im Protokoll stehen haben; denn die Länder beteiligen sich nicht an der Schuldentilgung des Bundes. Wenn dies erforderlich gewesen ist, um einen Konsens herzustellen, insbesondere mit Blick auf die zugegebenermaßen schwierige Situation in Berlin, Bremen, im Saarland, in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, soll es das wert sein. Aber ich mache in der Tat keinen Hehl daraus, dass das vor dem Hintergrund der erheblichen Belastungen, denen der Bund ausgesetzt ist, schmerzlich ist. Ich halte daran fest – vielleicht zum Entsetzen und im Widerspruch zu den Ländern –:

Die Haushaltslage auf der Einnahme- und Ausgabenseite war in den letzten Jahren für den Bund immer ungünstiger als für die Länder. Das macht sich gelegentlich bei schwierigen Verhandlungen im Bundesrat bemerkbar. Aber um diese Klippen kommen wir offensichtlich nicht herum.

Drittens. Der Hauptkritikpunkt von vielen – man kann es offenlegen: auch von Mitgliedern meiner Fraktion – liegt darin, dass die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisensituationen durch diese Schuldenregelung über Gebühr eingegrenzt sein könnte. Ich sage Ihnen freimütig: Das Gegenteil ist der Fall. Anders ausgedrückt: Was wir jetzt mit Blick auf die Abschirmung für die Banken und die Konjunkturpakete I und II gemacht haben, wäre auch nach der neu zu beschließenden Schuldenregelung möglich gewesen. Ich wäre dankbar, wenn sich dies als Erkenntnisgewinn durchsetzen würde.

Abschließende Bemerkung: Wann immer wir über Gerechtigkeit reden, wäre ich sehr dankbar, wenn die Generationengerechtigkeit in unseren Reden eine größere Rolle spielen könnte. Der Kapitaldienst ist mit hohen jährlichen Zinsen – die Zahl ist schon genannt worden – verbunden; aber zum Kapitaldienst gehört irgendwann auch die Tilgung. Was dadurch an Belastungen für nachfolgende Generationen entsteht, läuft darauf hinaus, dass wir unseren Kindern und Enkelkindern Wackersteine in den Rucksack ihres Lebens packen, mit dem sie über die Hürden kommen müssen, und das bei einer demografischen Entwicklung, die Produktivität und Innovationsfähigkeit dieser Gesellschaft zu zentralen Themen macht. Vor diesem Hintergrund wäre ein klares Bekenntnis zu einem disziplinierteren Verhalten nötig. Ich füge hinzu: auch im konkreten Fall. Schon jetzt habe ich es wieder mit Begehrlichkeiten mit Blick auf Mehrausgaben zu tun. Herr Burgbacher, Sie wollen den Bürgerinnen und Bürgern Entlastungsprogramme servieren. Diese Entlastungsprogramme würden aber darauf hinauslaufen, dass die Einnahmehasis der öffentlichen Gebietskörperschaften schwer erschüttert wird. Ich glaube nicht, dass Sie, wenn Sie je in die Verlegenheit kämen zu regieren, in diesen Dimensionen Steuererleichterungen beschließen würden.