

Stellungnahme

Mündliche Anhörung
des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Dr. Florian Schuster – 19. September 2024

Anträge

Schuldenbremse reformieren (SSW)

Die Schuldenbremse beibehalten – Investitionsquote etablieren (FDP)

Raum für Zukunftsinvestitionen schaffen – Schuldenbremse weiterentwickeln (SPD)

Deutschland muss sich modernisieren, um geo- und klimapolitische, wirtschaftliche und soziale Herausforderungen zu meistern. Modernisierungsbedarfe bestehen u. a. in allen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, bei der Verteidigung sowie Produktivität und Dekarbonisierung der Wirtschaft. In einer Anfang September 2024 veröffentlichten [Studie](#) schätzen wir die dafür notwendigen zusätzlichen öffentlichen Finanzbedarfe in Deutschland bis 2030 auf rund 780 Mrd. Euro. Auf Schleswig-Holstein entfallen davon (wenn man seinen Anteil an der deutschen Bevölkerung oder Wirtschaftsleistung zugrunde legt) rund fünf bis sechs Mrd. Euro. Das entspricht einem Viertel des gesamten Landeshaushaltes, das über sechs Jahre umgeschichtet werden müsste, wenn diese Bedarfe ohne neue Schulden finanziert werden sollen. Die tatsächlich verfügbaren Einsparpotenziale in den öffentlichen Haushalten sind jedoch bei Weitem nicht ausreichend. An zusätzlicher Kreditaufnahme zur Finanzierung von Modernisierungsbedarfen führt daher kein Weg vorbei; sie ist im Falle öffentlicher Investitionen sogar generationengerecht und ökonomisch sinnvoll, weil sie deren Finanzierungslast auf mehrere Generationen verteilt.

Die Schuldenbremse verkompliziert die Finanzierung dieser Bedarfe und macht sie teilweise sogar unmöglich. Dabei ist es nicht offensichtlich, dass ein möglichst geringes Defizit in der aktuellen Situation langfristig zu nachhaltigen Finanzen führt. Definiert man nachhaltige Finanzen als dauerhaft bewältigbare Zinsbelastung, wird das deutlich: Denn wie einfach Zinszahlungen zu schultern sind, hängt auch von der Wirtschaftsleistung ab. Verdoppelt sich diese, wiegen die Zinsen nur noch halb so schwer. Das Gegenteil ist bei einer schrumpfenden Wirtschaft der Fall. In Zeiten, in denen Investitionen essenziell sind, um zukünftiges Wachstum zu sichern, ist Sparen also mit großer Wahrscheinlichkeit kontraproduktiv – insbesondere, wenn die inflationsbereinigten Zinsen so niedrig liegen wie heute. Die Schuldenbremse in ihrer heutigen Konstruktion ist blind gegenüber den Wachstumseffekten von öffentlichen Ausgaben und sollte in diesem Sinne reformiert werden.

Die beratenen Anträge beschäftigen sich mit ebendieser Frage: Wie sollte die Schuldenbremse verändert werden, damit die Finanzierung neuer öffentlicher Finanzbedarfe gelingt? Dazu wird eine Reihe von Reformvorschlägen gemacht. Für die Finanzpolitik der Länder besonders relevant ist die Höhe der zulässigen strukturellen Neuverschuldung. Derzeit liegt sie für die Länder bei null. Dieser Zwang zur Nullverschuldung ist ökonomisch nicht begründbar. Eine Erhöhung des zulässigen strukturellen Defizits würde den Ländern zusätzliche Kreditspielräume verschaffen, die sie etwa für eine auskömmlichere Finanzierung des Bildungssystems und Investitionen in öffentliche Infrastruktur nutzen könnten. Die genaue Höhe des erlaubten strukturellen Defizits hängt davon ab, welche Defizitgrenzen die gerade reformierten europäischen Fiskalregeln für den Gesamtstaat zulassen. Wie sich die zulässigen Defizite der reformierten Regeln auf Bund und Länder verteilen, muss zwischen Bund und Ländern verhandelt werden, was eine zeitnahe Bundesratsinitiative für eine Änderung von Artikel 109 GG und die Aufnahme solcher Verhandlungen nahelegt. Angesichts der zusätzlichen Finanzbedarfe bis 2030, von denen ca. die Hälfte auf Länder und Kommunen entfällt, könnte die Zielsetzung etwa darin bestehen, die Hälfte des zulässigen strukturellen Defizits des Gesamtstaats für die Länder zu beanspruchen.

Auch andere Vorschläge, die unterbreitet werden, würden den Verschuldungsspielraum von Bund und Ländern erweitern, sodass produktive Ausgaben einfacher zu finanzieren wären. Das betrifft etwa eine konjunkturabhängige Erhöhung des strukturellen Defizits auf bis zu ein Prozent des BIP oder Übergangsregelungen nach dem Auslaufen einer Notlage. Der Vorschlag der Ergänzung der Schuldenbremse um eine verpflichtende Investitionsquote kann ebenfalls dazu beitragen, Kürzungen bei Investitionen in Zeiten knapper Kassen einzudämmen. Gleichwohl ist die Festlegung der Höhe der Investitionsquote arbiträr und ignoriert die tatsächlich vorhandenen, sich verändernden Investitionsbedarfe. Außerdem schließt der Begriff „Investitionen“ andere produktive Ausgaben aus, bei denen kein finanzieller oder realer Gegenwert entsteht, deren volkswirtschaftlicher Nutzen aber gleichhoch oder sogar höher ist (z. B. im Bildungssystem).

Bis sich eine Zweidrittelmehrheit für eine Grundgesetzänderung gebildet hat, stehen Bund und Ländern jedoch ebenso Finanzierungsoptionen zur Verfügung, die keine grundgesetzliche Reform der Schuldenbremse erfordern (siehe [Schuster et al., 2024](#)). Eine solche Option sind Anpassungen an der Berechnung der Konjunkturkomponente. Sie ermöglicht dem Staat eine antizyklische Ausgabenpolitik in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Auslastung. Der Auslastungsgrad wird anhand der Produktionslücke gemessen – der Differenz zwischen aktuellem BIP und einem geschätzten Produktionspotenzial. Grundlage der Potenzialschätzung ist die Annahme, das Produktionspotenzial entspreche der durchschnittlichen Wirtschaftsleistung der Vergangenheit, die mit komplexen statistisch-ökonomischen Verfahren in die Zukunft fortgeschrieben wird. Diese Annahme ist unplausibel, denn sie vernachlässigt, dass das Produktionspotenzial von tatsächlicher Politik abhängt. Gesetzliche Maßnahmen, etwa steuerliche Anreize für eine höhere Erwerbstätigkeit oder eine aktive Zuwanderungspolitik, sollten das Produktionspotenzial und somit die Konjunkturkomponente erhöhen. Derzeit sieht die Berechnung das jedoch nicht vor. Eine einfachgesetzliche Anpassung könnte das ändern und finanzielle Spielräume eröffnen, die für produktive Ausgaben, z. B. in Bildung, genutzt werden können. Eine Bundesratsinitiative würde diesen Prozess im Bund anstoßen und könnte in Schleswig-Holstein, das ebenfalls das Bundesverfahren zur Konjunkturbereinigung verwendet, genauso umgesetzt werden.

Eine zweite Möglichkeit, kurzfristig Investitionen zu finanzieren, besteht im Rahmen finanzieller Transaktionen. Finanzielle Transaktionen bezeichnen Zahlungsvorgänge, die das Nettofinanzvermögen des Staates nicht verändern. Gibt der Staat z. B. Anleihen aus, um damit eine Unternehmensbeteiligung zu erwerben oder ein Darlehen zu vergeben, fällt die entstehende Verschuldung nicht unter die Schuldenbremse. Finanzielle Transaktionen können so schuldenfinanzierte Investitionen ermöglichen, insbesondere auch in Schleswig-Holstein, das sich – anders als andere Länder – umfassende gesetzliche Möglichkeiten zur Nutzung finanzieller Transaktionen gegeben hat. Konkret könnte das Land Darlehen an rechtlich eigenständige Landesbaubetriebe, Krankenhausträger oder Verkehrsunternehmen vergeben, um Infrastrukturmaßnahmen bei Schulen, im Gesundheitswesen oder dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu finanzieren. Eigene Einnahmen der Darlehensnehmer sind dabei hilfreich, um die Darlehen zu tilgen, aber nicht unbedingt notwendig. Denn die Tilgung kann ebenfalls mit Zuschüssen aus dem Landeshaushalt unterstützt werden. Auf diese Weise wird die Schuldenbremse nicht umgangen, weil keine verdeckte Kreditaufnahme erfolgt. Stattdessen werden mittels Darlehen Investitionen vorfinanziert und die Finanzierungslasten über die Zeit verteilt, was generationengerecht ist und das haushaltsrechtliche Problem der Überjährigkeit – die meisten Infrastrukturmaßnahmen brauchen länger als ein Jahr – adressiert.

Fazit: Die Schuldenbremse bietet auch kurzfristig Möglichkeiten zur Finanzierung von Investitionen und anderen produktiven Ausgaben, die genutzt werden sollten. Da diese Optionen jedoch unnötig komplex sind und Mehrkosten verursachen können, ist eine grundgesetzliche Reform mittelfristig trotzdem sinnvoll, z. B. in Form eines höheren strukturellen Defizits für die Länder.