

FiscalFuture e.V., Koppenplatz 10, 10115 Berlin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3145

An:

Lars Harms, MdL

Vorsitzender des Finanzausschusses im Landtag von Schleswig-Holstein

Landeshaus

Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

18. April 2024

Schriftliche Stellungnahme zu den Anträgen:

- **Schuldenbremse reformieren**
Antrag der Fraktion des SSW, Drucksache [20/1837 \(neu\)](#)
- **Die Schuldenbremse beibehalten – Investitionsquote etablieren**
Alternativantrag der Fraktion der FDP, Drucksache [20/1901](#)
- **Raum für Zukunftsinvestitionen schaffen - Schuldenbremse weiterentwickeln**
Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache [20/1883](#)

und zu folgender Frage:

Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit einer Reform der Regelung zur Bewältigung von Notlagen vor dem Hintergrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bezüglich Jährigkeit und Jährlichkeit, die einer mehrjährigen Dauer der Bewältigung von Folgen zum Beispiel einer Naturkatastrophe durch Infrastrukturmaßnahmen entgegenstehen?

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den oben genannten Anträgen und zu der Frage bezüglich einer Reform der Regelung zur Bewältigung von Notlagen eine schriftliche Stellungnahme für den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags abgeben zu können. Diese Gelegenheit nehmen wir sehr gerne wahr.

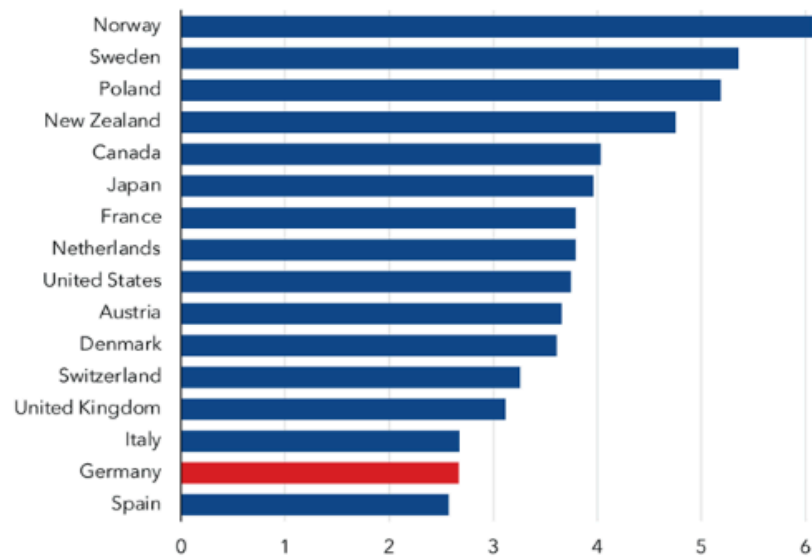
Zunächst einmal begrüßen wir, dass sich der Landtag in Schleswig-Holstein so tiefgründig und konstruktiv mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. November 2023¹ und mit der Debatte um die Reform der Schuldenbremse beschäftigt. Dass die Schuldenbremse kein Garant für Resilienz, Wirtschaftlichkeit und die Handlungsfähigkeit des Staates in Zeiten multipler Krisen ist, ist mittlerweile ins Zentrum der wissenschaftlichen sowie der finanz- und haushaltspolitischen Debatte in Deutschland gerückt. Dass diese Einschätzung von Ihnen in Schleswig-Holstein geteilt wird, geht aus den o.g. Anträgen, den Debatten im Plenarsaal (z.B. [52. Sitzung, 22.02.2024](#)) sowie aus der Entscheidung der Landesregierung hervor, aufgrund aktueller Herausforderungen [erneut eine Notlage für das Jahr 2024](#) festzustellen. Wie Herr Harms (SSW) in seiner Rede richtigerweise feststellt: "Über die einfache Debatte, ob die Schuldenbremse als solche beibehalten oder abgeschafft werden sollte, sind wir dabei längst hinaus." Die Voraussetzungen, unter denen die Schuldenbremse eingeführt wurde, haben sich geändert. Dass sich daraus ein Anpassungsbedarf ergibt, ist klar. Daran anknüpfend zeigen sich auch zentrale Stimmen aus der schleswig-holsteinischen CDU wie Daniel Günther ([Klausur der Landesregierung am 05.03. zur Haushaltskonsolidierung oder im Zusammenhang mit der geplanten Bundesratsinitiative](#)) und [Karin Prien](#) offen für eine Reform der Schuldenbremse.

Die Forderungen nach einer Reform der Schuldenbremse werden lauter und breiter. Sie kommen nicht nur aus der Wirtschaft ([Unternehmensappell/ M. Kraemer/ The Economist](#)), der Wissenschaft ([wiss. Beirat BMWK/ SVR/ Fuest, Hüther & Südekum](#)) und der Bundesbank ([Joachim Nagel](#)), sondern sind auch aus Perspektive junger Menschen unabdingbar ([FiscalFuture](#)). Wie die letzten Jahre gezeigt haben, und wie das BVerfG in seinem o.g. Urteil nochmals betont hat, weist die Schuldenbremse bei kurzfristigen Schocks ("Ausnahmeregelung") sowie konjunkturellen Abschwüngen ("Konjunkturkomponente") eine gewisse Flexibilität vor. Doch dies gilt nicht für strukturelle, langfristige Maßnahmen für die sozial-ökologische Transformation und den Umbau der Wirtschaft. Gleichzeitig ist klar, dass die aktuellen Finanzierungs- und Investitionsbedarfe unabhängig von der Konjunktur bestehen und dass reaktive Maßnahmen teurer sein werden als präventive. Im Plenarsaal weist SPD-Landes- und Fraktionsvorsitzende Serpil Midyatli darauf hin: "Wenn öffentliche Investitionen ausbleiben, sind die Kosten oftmals deutlich höher, als eine Belastung durch die Verschuldung wäre". Doch die Schuldenbremse ist blind für diese Aspekte. Sie erweist sich somit als langfristig teuer und droht zu einer Investitionsbremse zu werden.

Wegen der Schuldenbremse erntet Deutschland mittlerweile auch internationale Kritik, z.B. vom Internationalen Währungsfonds ([2024](#)). Die Kritik bezieht sich auf niedrige, teilweise negative Nettoinvestitionen und eine im Vergleich schwache öffentliche Investitionstätigkeit.

¹ BVerfG, [Urteil](#) des Zweiten Senats vom 15. November 2023 (Az.: 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231)

Gross public investment
(percent of GDP, 2018-22 average)



Source: OECD and IMF staff calculations.

IMF

Title: Lack of Public Investment. Germany invests less in public infrastructure than others (IMF, 2024).

Darüber hinaus ist die Notwendigkeit einer Reform der Schuldenbremse auch in politischen Kippunkten begründet: Politische und ökonomische Stabilität sind zentrale Voraussetzungen für unsere Demokratie. Sparpolitik verschärft ökonomische Unsicherheit und damit auch materielle Sorgen und Abstiegsängste in der Bevölkerung. Diese Ängste wiederum schwächen das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz des Staates. Zahlreiche Studien unterstützen den Zusammenhang zwischen Sparpolitik und dem Erstarken von Demokratiefeindlichkeit. So kommen Gabriel et al. (2023) zu dem Ergebnis, dass eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben um 1 Prozent zu einem Anstieg der Stimmenanteile extremer Parteien um 3 Prozentpunkte führt.

Die Investitionsbedarfe in Deutschland (Gesamtbedarf an öffentlichen Investitionen: [60-80 Mrd. € jährlich](#)) und auch in Schleswig-Holstein sind immens. Letzteres haben wir bereits in einer anderen schriftlichen Stellungnahme an den Finanzausschuss im Landtag von Schleswig-Holstein zur Errichtung eines Transformationsfonds aufgeführt ([Umdruck 20/2523](#)). Doch wie wir in der Stellungnahme ebenfalls betonen, sind nach dem o.g. Urteil des BVerfG die Optionen der Bundesländer deutlich begrenzter, krisenbedingte Schulden aufzunehmen und sie für dringliche, aber langfristig angesetzte, strukturelle Transformationsprozesse zu nutzen. Schleswig-Holstein sieht sich jetzt gezwungen, [200 Millionen Euro pro Jahr](#) zu sparen, und alle Ressorts sind dazu aufgefordert, [5-10% der bisherigen Etats](#) zu kürzen. Doch auch dies sind politische Entscheidungen.

Vor diesem Hintergrund wäre es allein aus ökonomischer Perspektive falsch, weiterhin an einer Schuldenbremse festzuhalten, die den Bundesländern weder eine strukturelle (Neu-)Verschuldung noch eine nachhaltig angelegte Veräußerung krisenbedingter Schulden erlaubt. Schleswig-Holstein weiß aus eigener Erfahrung, dass die Schuldenbremse nicht zu

den aktuellen Zeiten multipler Krisen passt². Demnach stimmen wir der Einschätzung der [SPD in ihrem Antrag](#) zu: “Damit verhindert die verfassungsrechtliche Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form, dass der Staat verantwortungsvoll und vorsorgend agieren und dabei für zukünftige Entwicklungen Vorsorge schaffen kann. Notwendige Investitionen in die Zukunft des Landes werden verhindert und unnötig der Handlungsspielraum des Staates beschränkt.”

In den o.g. Anträgen beziehen sich die Fraktionen auf verschiedene Reformvorschläge, die wir im Folgenden kurz kritisch beleuchten möchten. Wie SSW und SPD anmerken, erlauben die Europäischen Fiskalregeln (auch nach der Reform) größere finanzielle Spielräume. Die Idee der SPD, die **strukturelle Neuverschuldung für den Bund von 0,35% auf 1% des BIPs** zu erhöhen und auch den Ländern einen entsprechenden Spielraum einzuräumen, würde den finanziellen Spielraum ausweiten. Eine **Investitionsquote** von mindestens 10% (SSW) bzw. 12% (FDP) deckt - aufgrund des unzulänglichen Investitionsbegriffs - nicht alle nötigen zukunftsrelevanten Ausgaben ab und erhöht auch nicht den finanziellen Spielraum, um entsprechende Investitionen tätigen zu können. Zusätzlich zur Investitionsquote fordert der SSW, die 0,15% des BIPs an Neuverschuldung in Anspruch zu nehmen, die den Bundesländern im Grunde zustehen. Doch 0,15% des BIPs in Schleswig-Holstein würden nicht einmal den [aktuellen Kürzungszwang](#) in Höhe von 200 Mio. € pro Jahr ausgleichen. Die Forderung der FDP und SPD, die **Berechnung der Konjunkturkomponente** anzupassen, wird von vielen geteilt. Gleichzeitig reicht auch eine solche Reform nicht aus, um den nötigen Spielraum für die Finanzierung der Transformation zu schaffen ([Dezernat Zukunft, Tom Krebs](#)).

Zuletzt gehen wir nochmal stärker auf den von der SPD aufgenommenen **Reformvorschlag des Sachverständigenrates (SVR)** ein. Wir befürworten die Idee einer Übergangsregelung, flexiblere Tilgungspläne bei Ausnahmesituationen sowie den Ansatz flexibler Defizitgrenzen für die strukturelle Neuverschuldung je nach Schuldenquote. Doch dieser Vorschlag basiert auf der Annahme, dass die Schuldenquote die Schuldentragfähigkeit angibt. Im Rahmen der reformierten EU-Fiskalregeln wird in Zukunft eine neue Schuldentragfähigkeitsanalyse herangezogen, um die Entwicklung des Schuldenstands anhand mehrerer Annahmen zur Fiskalpolitik, Wirtschaftswachstum, Zinsen und Inflation zu ermitteln. Auch diese Methodik ist differenziert zu betrachten und wird noch weiterentwickelt ([Dezernat Zukunft](#)). Wir begrüßen, dass in Schleswig-Holstein über verschiedene Reformvorschläge für die Schuldenbremse debattiert wird. Doch die bisherigen Vorschläge orientieren sich an veralteten Schuldenregeln oder bereits überholten Konzepten, die nicht zu den ökonomischen Rahmenbedingungen in Zeiten multipler Krisen passen.

Aus unserer Sicht sollten Reformvorschläge stattdessen von den Herausforderungen der Zukunft her gedacht werden, um die Handlungsfähigkeit des Staates langfristig zu garantieren. Das bedeutet wiederum, Zukunftsausgaben im Sinne der Wirtschaftlichkeit und der Resilienz (im holistischen Sinne) zu sichern. Dazu gehört auch eine ehrliche Debatte zu

² Seit ihrer Einführung auf Landesebene im Jahr 2020 wurde die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein krisenbedingt ausgesetzt. Das Land befindet sich wiederholt in einer außergewöhnlichen Notsituation” bzw. Haushaltsnotlage. Wie in unserer letzten schriftlichen Stellungnahme ([Umdruck 20/2523](#)) beschrieben, hindert dieses Vorgehen in Zeiten multipler Krisen Planungssicherheit und nach dem BVerfG-Urteil auch die nötigen strukturellen Zukunftsinvestitionen.

den Fragen, welche alternativen Limits von Staatsverschuldung ökonomisch sinnvoller wären und wie die Zweckgebundenheit von schuldenfinanzierten Ausgaben sichergestellt werden kann. Ein entsprechendes, u.a. von Finanzministerin Heinold angesprochenes "Qualitätskriterium" gibt es noch nicht. Die Frage, wie ein "nachhaltiges" Ausgabenniveau aussieht, sowohl quantitativ als auch qualitativ, ist noch nicht geklärt. Ein Anhaltspunkt könnte z.B. die Zukunftsquote vom ZEW ([2024](#)) bieten bzw. die darin berücksichtigten Ausgabenkategorien, die über den buchhalterischen, aber verkürzten Investitionsbegriff hinausgehen. Außerdem ist klar, dass eine umfassende Reform ein Gesamtkonzept benötigt, in dem die verschiedenen notwendigen Ausgaben (z.B. Infrastrukturbedarfe oder Zukunftsinvestitionen) durch unterschiedliche, darauf angepasste Finanzierungsinstrumente abgesichert werden.

Es gibt keinen "perfekten" Reformvorschlag, der sämtliche Zielkonflikte auflöst. Das ist jedoch kein Grund, von einer Reform der Schuldenbremse abzusehen. Weder Beispiele imperfekter Schuldenregeln der Vergangenheit, noch Schwächen aktuell diskutierter Reformvorschläge können das Festhalten an der aktuellen Schuldenbremse begründen. Angebliche Alternativlosigkeit ist zu diesem Zeitpunkt eine schwache Ausrede. Stattdessen ist es, wie von verschiedenen Landtagsabgeordneten im Plenarsaal betont, das Gebot der Stunde, sich ehrlich zu machen. Diese Diskussion muss anhand von Fakten und empirischen Erkenntnissen geführt werden. Die von einigen CDU-Ministerpräsidenten, u.a. Daniel Günther, geplante [Bundesratsinitiative zur Reform der Schuldenbremse](#) ist ein sinnvoller Schritt und könnte dafür ein wichtiger Anlass sein. Zur Ehrlichkeit gehört auch, Zukunftslasten ökonomisch sinnvoll zu priorisieren: Schulden sind langfristig günstiger als ein nicht behobener Investitionsstau! Die Kosten eines Ausbleibens von Zukunftsausgaben heute übersteigen die Kosten der Verschuldung morgen, wodurch am Ende auch zukünftige Generationen um ein Vielfaches (finanziell) stärker belastet werden. Die Wissenschaft hat stark vorgearbeitet und sich eindeutig positioniert. Es ist nun die Verantwortung der Politik, insbesondere der Haushälter:innen, diesen Fragen mit konkreten politischen Antworten zu begegnen und Zukunftsausgaben zu sichern. Dieser Prozess sollte konstruktiv begleitet werden.