

BESCHLUSS

des Bundesvorstands der FDP, Berlin, 20. April 2023

Freiräume heute für die Zukunft sichern – 7 Leitlinien für die Haushaltspolitik in Deutschland und Europa

Im vergangenen Jahrzehnt konnten Bundesregierungen aus dem Vollen schöpfen: Sprudelnde Steuereinnahmen, eine florierende Wirtschaft und extrem niedrige Zinsen schienen eine Selbstverständlichkeit zu sein. Mit der Pandemie, dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und hoher Inflation zeigt sich: Diese scheinbare Gewissheit war trügerisch. Die steigenden Zinsen und die multiplen Herausforderungen belasten den Haushalt schwer – aus den Spielräumen der Vergangenheit sind die Lücken der Gegenwart erwachsen.

Besonders schwer wiegen jetzt die Entscheidungen der früheren unionsgeführten Bundesregierungen: Die Phase großer Möglichkeiten durch wirtschaftliches Wachstum und niedrige Zinsen wurde von ihnen nicht für Zukunftsinvestitionen genutzt – das dokumentieren die Defizite bei der Bundeswehr, der Verkehrsinfrastruktur, der Digitalisierung und unseres Bildungssystems leider eindrucksvoll. Statt in die Zukunft des Landes zu investieren, wurden unter Führung der Union fehlgeleitete Subventionen eingeführt, überdimensionierte Sozialleistungen beschlossen und unnötige Schulden gemacht. Nun, da sich das Zinsniveau normalisiert, lassen sich die fatalen Wirkungen dieser Politik erkennen: Vieles war nicht nachhaltig finanziert, auf dem Bundeshaushalt lasten schwere Hypotheken.

Deshalb muss jetzt entschlossen gehandelt werden: Der sicherheits- und energiepolitischen Zeitenwende muss die ökonomische und fiskalische Zeitenwende konsequent folgen. Wachstum muss neu erarbeitet, staatliche Ausgaben kritisch geprüft und Aufgaben neu priorisiert werden.

Für die Rückkehr zu einer soliden und nachhaltigen Finanzpolitik haben wir Freie Demokraten nun Verantwortung übernommen. Unser Ziel ist es, neue Handlungsspielräume für die Aufgaben der Zukunft zu schaffen. Wir orientieren uns dabei auch an den Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds: Der IWF ruft dazu auf, Staatsausgaben zurückzufahren, gerade auch um fiskalpolitisch den notwendigen Beitrag zur Bekämpfung der nach wie vor hohen Inflation zu leisten. Diesen Rat nehmen wir sehr ernst. Die Zeiten reiner Verteilungspolitik sind vorbei. Wir müssen darüber sprechen, wie Politik die Voraussetzungen für neues Wachstum schaffen kann.

Die Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine haben die Haushaltslage besonders strapaziert. Hier wurden auch mit Unterstützung der Freien Demokraten in einer Ausnahmesituation außerordentliche Mittel mobilisiert, um Existenzen zu sichern und enorme Belastungen zu dämpfen. Zu

viele politische Akteure scheinen sich aber an diesen politischen Ausnahmezustand gewöhnt zu haben. Für uns Freie Demokraten ist klar: Der Krisenfall darf nicht zum Normalzustand werden. Denn Staatsfinanzen werden nicht in der Krise ruiniert, sondern wenn nach der Überwindung nicht der Exit gefunden wird. Daher muss jetzt der Weg zurück zu geordneten Finanzen beschritten werden. Die Antwort auf die haushälterischen Herausforderungen darf nicht die Aufgabe jeder Ambition sein, sondern es muss um diszipliniertere Haushaltskonsolidierung gehen. Steuererhöhungen können angesichts historisch hoher Steuern und Abgaben keine Option sein. Deutschland ist bereits ein Höchststeuerland. Dies macht Deutschland schon jetzt unattraktiver für Zukunftsinvestitionen. Auch neue Schulden sind kein Ausweg.

Das gilt in Deutschland, aber auch in Europa. Wir Freie Demokraten bekennen uns zu einer starken und stabilen EU. Gerade deswegen bleibt die fiskalische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten ein Grundpfeiler europäischer Zusammenarbeit. Hier muss Deutschland als Anwalt für Stabilität bei der diskutierten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts seiner Verantwortung gerecht werden.

Mit folgenden Leitlinien wollen wir Freie Demokraten die Rückkehr zu stabilen öffentlichen Finanzen in Deutschland und Europa gewährleisten:

1. Bekenntnis zur Schuldenbremse

In den vergangenen Jahren musste die Schuldenbremse des Grundgesetzes mehrfach ausgesetzt werden. Das war angesichts der historischen Krisen der globalen Pandemie und des Kriegsausbruchs in Europa angemessen, um die enormen Belastungen für die Bevölkerung abzufedern. Nun bestätigt aber auch der IWF, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dringend notwendig ist. Auch wenn die indirekten Folgen des Krieges weiterhin zu Belastungen in unserem Land führen, ist derzeit kein exogener Schock erkennbar, der eine weitere Ausnahme im Sinne des Grundgesetzes begründen könnte. Deswegen müssen wir zur Schuldenbremse zurückkehren. Sie ist nicht nur ein Gebot der Verfassung, sie hat sich auch ökonomisch und politisch bewährt. Sie ist ein Garant für stabile Staatsfinanzen, bietet ausreichend Flexibilität, erlaubt Zukunftsinvestitionen und gebietet exzessiven, nicht nachhaltig finanzierten Ausgabenwünschen Einhalt. Daher setzen wir uns allen Versuchen entgegen, die Schuldenbremse zu umgehen, wie dies aktuell auch aus den Reihen unserer Koalitionspartner gefordert wird. Die ungenutzten Mittel des Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds (WSF) dürfen nicht zweckentfremdet werden, um reguläre politische Vorhaben an der Schuldenbremse vorbei zu finanzieren. Um den Kernhaushalt vor schuldenfinanzierten Begehrlichkeiten zu schützen, wurde der WSF wie auch das Sondervermögen zur Stärkung der Bundeswehr strikt zweckgebunden angelegt. Wir Freie Demokraten wehren uns gegen Versuche, die Schuldenbremse und ihre Wirkungsweise auszuhehlen. Das gilt nicht nur im Bund: Auch in den Ländern muss die Schuldenbremse geachtet werden. Der Bund hat die Länder in den vergangenen Jahren bei ihren originären Aufgaben außerordentlich unterstützt. Viele Bundesländer konnten deswegen Überschüsse erzielen und Schulden abbauen. Trotzdem greifen einige Landesregierungen wie in Berlin, Bremen oder dem Saarland zu immer neuen Töpfen neben dem jeweiligen Haushalt, um politische Programme schuldenfinanziert umzusetzen. Diese Praxis unterläuft die durch die Verfassung vorgegebene Schuldenbremse und ist zu beenden.

2. Überprüfung der staatlichen Effizienz

Nach Zahlen des Bundesrechnungshofs gelten 90 Prozent des Bundeshaushalts als „versteinert“, weil durch eingegangene Verpflichtungen, personalbezogene Ausgaben und Sozialausgaben Verbindungen bestehen. Lediglich über 10 Prozent des Haushaltsvolumens kann noch frei verfügt werden. Umso entscheidender ist, diese Ausgaben jetzt grundsätzlich auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen und auch die langfristige Ausgabenentwicklung im Blick zu behalten. Die Wirkungsweise von Subventionen und Sozialleistungen sollte deswegen auf ihre Treffsicherheit evaluiert werden. In der aktuellen fiskalischen Lage ist es entscheidend, dass mit jedem Euro das maximal Mögliche erreicht wird. Gleichzeitig können Wechselwirkungen verschiedener Programme deren Effektivität hemmen. Die Ausweitung von Sozialleistungen kann dem Ziel höherer Beschäftigung entgegenwirken. Der sowohl effizientere als auch gesellschaftlich gerechtere Weg ist es, nicht Sozialleistungen durch mehr Umverteilung zu verstetigen, sondern durch gute Bildung und Qualifikationsprogramme Menschen aus der Abhängigkeit von Transferleistungen zu befreien.

Wir müssen in der Koalition bewerten, welche Mittel für das angestrebte Ziel tatsächlich effizient eingesetzt sind – und welche nicht. Dabei sollte es keine Denkverbote geben – allerdings müssen mögliche Einsparungen auch inhaltlich wohl begründet sein. Maßnahmen zur Erreichung eines ideologischen Ziels, die gleichzeitig zu einseitigen Belastungen führen, können keine Grundlage für eine seriöse Haushaltspolitik bilden. Diese notwendige Überprüfung muss dabei auch die Grenzen des Staates in den Fokus nehmen. Nicht alles, was wünschenswert ist, kann mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Auch die Projekte der Koalition müssen streng im Lichte der finanziellen Möglichkeiten betrachtet und auf der Zeitschiene stärker priorisiert werden.

3. Reform der Sozialversicherungen

In dem Jahrzehnt, in dem der Großteil der Babyboomer aus dem Erwerbsleben ausscheidet, werden Konstruktionsfehler in den sozialen Sicherungssystemen besonders offensichtlich. Während die Ausgaben in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sprunghaft ansteigen werden, stehen diesen Ausgaben immer weniger Einzahlende gegenüber. Diese Herausforderung wurde durch umfangreiche Leistungsausweitungen unter CDU-Kanzlerschaft verschärft. Als Folge mehren sich die Rufe nach stärkerer Unterstützung durch steuerfinanzierte Zuschüsse. Das würde aber nicht nur dem historischen System der deutschen Sozialversicherungen widersprechen, es würde auch den Staat langfristig überfordern.

Spätestens jetzt ist es an der Zeit, um Kursänderungen in den Sozialversicherungen zu erreichen. Dabei muss der Fokus insbesondere darauf liegen, ein Umlagesystem wie die gesetzliche Rente durch mehr Kapitaldeckung zu unterstützen. In der Rentenversicherung werden wir mit dem Aufbau des Generationenkapitals einen lange überfälligen Schritt einleiten. Ohne uns Freie Demokraten in Verantwortung wäre dies nicht möglich gewesen. Bis zur Mitte des kommenden Jahrzehnts müssen wir einen Kapitalpuffer aufbauen, der das Renten- und Beitragsniveau stabilisieren kann. Klar ist aber auch: In der aktuellen Phase ist kein Raum für zusätzliche Leistungsausweitungen.

4. Keine neuen Steuerbelastungen

Im nächsten Jahr werden die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden nach aktuellen Prognosen das erste Mal die Marke von einer Billion Euro überschreiten. Angesichts dieser Zahl ist

offensichtlich: Dieser Staat hat kein Einnahmenproblem. Forderungen nach Steuererhöhungen, neuen Steuern oder einseitigen Mehrbelastungen sind deshalb nicht nachvollziehbar. Auch Überlegungen, die Steuerbelastung nur für bestimmte Gruppen auszuweiten, hätten erhebliche Auswirkungen. Es bleibt ein richtiges politisches Ziel, den Mittelstandsbauch abzuflachen. Dieses Ziel müssen wir aber durch eine kluge Fiskalpolitik erreichen, nicht durch neue Belastungen. Ein Abbau des Mittelstandsbauchs durch Steuererhöhungen an anderer Stelle würde zu Steuersätzen von bis zu 57 Prozent bei Einkommen ab 80.000 Euro führen. Dies würde Arbeitsplätze gefährden, Fachkräfte abschrecken und Familienunternehmen an andere Standorte treiben. Steuererhöhungen sollen als einfacher Ausweg vor schwierigen politischen Entscheidungen genutzt werden. Dafür wird es mit den Freien Demokraten keine Mehrheiten geben.

Die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Standorts hat in den vergangenen Jahren gelitten. Eine Debatte um neue Steuerbelastungen würde Abwanderungsrisiken und Wohlstandverlust nur befeuern. Stattdessen müssen kluge Entlastungsmöglichkeiten in den Blick genommen werden, die gleichzeitig die Attraktivität des Standorts erhöhen und als Hebel für Innovation und private Investitionen wirken. Hierzu gehören etwa die Ausweitung von Abschreibungsmöglichkeiten und eine Investitionsprämie.

5. Schaffung verlässlicher Fiskalregeln auf EU-Ebene

Was in Deutschland gilt, gilt auch in Europa: Nach Jahren der Krise, in denen die öffentlichen Haushalte massiv belastet wurden, muss nun zu stabilen Finanzen zurückgekehrt werden. In der EU gilt das angesichts hoher Schuldenstandsquoten einiger Mitgliedstaaten in besonderem Maße. Schon in der Vergangenheit haben wir erlebt, wie Unsicherheiten in nationalen Haushalten die Stabilität der EU als Ganzes gefährdet haben. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) hat sich nicht zu jeder Zeit als geeignetes Instrument erwiesen, um dies zu verhindern. Deswegen bringen wir uns konstruktiv in die Debatte um eine Überarbeitung des Regelwerks ein. Uns geht es dabei darum, den SWP nicht schwächer, sondern effektiver und durchsetzungstärker zu machen. Für uns Freie Demokraten ist klar: Die transparenten und verständlichen Maastricht-Kriterien von maximal 3 Prozent Haushaltsdefizit und 60 Prozent Schuldenstandsquote können nicht zur Disposition stehen. Sie müssen im Gegenteil in der Anwendung gestärkt werden. Während genügend Freiräume für Zukunftsinvestitionen erhalten bleiben müssen, müssen die Regeln gleichzeitig einen realistischen und ambitionierten Abbau von Defiziten und Schulden gewährleisten. Ebenso müssen einheitliche Regeln für alle Mitglieder gelten. Die europäischen Fiskalregeln dürfen keinen Eindruck einer intransparenten Hinterzimmerpolitik entstehen lassen.

6. Keine Schuldenunion

Mit „Next Generation EU“ wurde zur Bewältigung der Folgen der Pandemie auf EU-Ebene ein einmaliges Investitionsprogramm aufgelegt. Bei dieser Einmaligkeit muss es bleiben – es kann kein Türöffner für den Weg in eine Schuldenunion sein. Derzeit mehren sich die Forderungen nach neuen EU-Programmen. Dafür gibt es aber keinen sachlichen Anlass: Viele Mittel von „Next Generation EU“ wurden noch nicht abgerufen. In diesem Licht sind auch angekündigte politische Reaktionen auf den US Inflation Reduction Act zu betrachten: Ein Subventionswettbewerb wäre nicht nur ordnungs- und handelspolitisch falsch. Es fehlt auf der europäischen Ebene auch nicht an zur Verfügung stehenden Investitionsmitteln. Neue EU-Förderprogramme würden deswegen keine neuen Impulse bringen,

sondern nur fiskalische Zuständigkeiten verwischen und einen Weg zu einer Schuldenunion ebnen. Statt auf der Schaffung neuer schuldenfinanzierter Instrumente sollte der Fokus aber darauf liegen, wie Bürokratie abgebaut werden kann, um eingestellte Mittel tatsächlich zum Abfluss zu bringen. Eine Schuldenunion – auf direktem oder indirektem Weg – ist mit den Freien Demokraten nicht zu machen. Die Fiskalpolitik muss Teil der Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten bleiben.

7. Nutzung privater Kapitalmärkte vor Subventionen

Die europäische Antwort auf den Inflation Reduction Act der USA kann kein Subventionswettbewerb sein. Die Politik darf sich nicht darum drehen, an welchen Stellen der Staat noch mehr Subventionen und Förderprogramme einrichten kann. Denn es wird übersehen: Das Gros der Investitionen kommt aus dem privaten Bereich. Der massive Einsatz von staatlichen Mitteln wäre deshalb nicht nur ordnungspolitisch fehlgeleitet – wirtschaftlicher Wettbewerb, das Zusammenspiel der Märkte und unternehmerisches Risiko und Haftung haben sich historisch stets als innovationstreibender als staatliche Planung gezeigt. Der Staat wird auch in seiner Wirkungsweise überschätzt. Den erheblich größeren Hebel für die Modernisierung unseres Landes würden stärkere private Investitionen bewirken. Deswegen müssen Anreize für Investitionen geschaffen und die Attraktivität des Finanz- und Kapitalmarktstandorts Deutschland insgesamt gestärkt werden. Hierzu wurden schon Initiativen auf den Weg gebracht, die gerade das marktwirtschaftliche Umfeld für Start-ups und KMU erleichtern. Wir wollen hier weitere Schritte gehen. Damit entlasten wir perspektivisch auch den Bundeshaushalt, weil gute private Investitionsbedingungen staatliche Ausgabenprogramme ersetzen können.

Stabile Finanzen sind kein Selbstzweck. Sie sind eine Voraussetzung dafür, dass wirtschaftliches Wachstum gelingen kann. Sie schaffen Freiräume für Innovationen und Investitionen. Sie wirken nachhaltig, indem künftigen Generationen keine zusätzlichen Belastungen auferlegt werden. Sie tragen dazu bei, dass wir nach den Krisenerfahrungen der jüngsten Vergangenheit auch für künftige Herausforderungen gut gewappnet sind. Um Wachstum zu fördern und das Versprechen der Generationengerechtigkeit zu erfüllen, gibt es nur eine Möglichkeit: Der Staat muss lernen, mit den Mitteln auszukommen, die Menschen und Betriebe erwirtschaften. Machen wir, was wichtig wird.