

Antrag

der Abgeordneten Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Dr. Lukas Köhler, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Frank Schäffler, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Sandra Weeser, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Nachhaltigkeit umfassend denken – Fiskalische Nachhaltigkeit sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nachhaltigkeit ist eines der zentralen Ziele der Politik, denn nur eine nachhaltige Politik ermöglicht es künftigen Generationen, unbeeinträchtigt von heutigen Entscheidungen nach ihren eigenen Wertvorstellungen zu leben.

Eine Politik ist nur dann umfassend nachhaltig, wenn sie ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltig ist. Zur ökonomischen Nachhaltigkeit gehört insbesondere die fiskalische Nachhaltigkeit: Kann die gegenwärtige Haushaltspolitik langfristig fortgeführt werden, ohne dass es zu einer Überschuldung des Staates oder zu negativen Auswirkungen auf die anderen Dimensionen von Nachhaltigkeit kommt? Eine fiskalisch nicht nachhaltige Politik kann langfristig auch nicht ökologisch oder sozial nachhaltig sein.

Die fiskalische Nachhaltigkeit wird durch die Berechnung der sog. Nachhaltigkeitslücke gemessen: „Die fiskalische Nachhaltigkeitslücke beschreibt den potenziellen Gesamt-Konsolidierungsbedarf (in Prozent des BIP) zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand heute und für die Zukunft.“ (Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages vom 3. Mai 2013, BT-Drs. 17/13300, S. 244). Die Frage ist also: Wie stark müssen in Zukunft die staatlichen Ausgaben gesenkt oder die Einnahmen erhöht werden, um die Staatsfinanzen langfristig stabil zu halten? Bei einer Nachhaltigkeitslücke von null könnten Einnahmen und Ausgaben des Staates auf Dauer so weitergeführt werden wie

bisher. Doch das ist beim Bundeshaushalt aufgrund von immensen versteckten Lasten in den Sozialversicherungssystemen keineswegs der Fall. Nicht erst seit der Corona-Krise haushaltet der Bund auf Kosten der Zukunft – meist unbemerkt von der Öffentlichkeit, denn rund drei Viertel der Nachhaltigkeitslücke des deutschen Staates werden weder von der Schuldenbremse des Grundgesetzes erfasst noch tauchen sie in den offiziellen Schuldenstatistiken auf.

Besonders in der 18. und der 19. Wahlperiode wurde der Sozialstaat stark ausgebaut. Um 4 Prozent jährlich wachsen die Sozialausgaben seit 2014, spürbar schneller als das BIP mit 3,38 Prozent. Laut dem Sozialbudget-Bericht 2019 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gab Deutschland im vergangenen Jahr erstmals mehr als eine Billion Euro für Sozialpolitik aus. Schon vor der Corona-Krise lag die Sozialleistungsquote 2019 erstmals seit Beginn der Aufzeichnungen (mit Ausnahme des Finanzkrisen-Jahres 2009) bei über 30 Prozent des BIP. Als Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003 in seiner Regierungserklärung angesichts eines hochverschuldeten Bundeshaushalts seine Pläne für eine „Agenda 2010“ zur Reform des Arbeitsmarktes und der Sozialsysteme bekanntgab, lag die Sozialleistungsquote bei 29,5 Prozent des BIP. Damals gab Deutschland rund 650 Milliarden Euro für Sozialleistungen aus, heute sind es über 1.000 Milliarden Euro. Damit wird heute mehr als jeder zweite Euro aus dem Bundeshaushalt für Soziales ausgegeben.

In einem Bericht vom 2. September 2020 weist der Bundesrechnungshof laut Presseberichten detailliert nach, welche Lasten für den Bundeshaushalt allein aus dem Rentensystem in den nächsten Jahren erwachsen. In der 18. und 19. Wahlperiode hat der Deutsche Bundestag eine Reihe von Rentengesetzen beschlossen, die zu immer weiteren, ganz überwiegend steuerfinanzierten Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Waren es 2014 erst 4,1 Milliarden Euro, so werden sich die Mehrausgaben ab 2025 schon auf 23,7 Milliarden Euro jährlich belaufen. Darin sind die demographiebedingt steigenden Rentenzahlungen noch nicht enthalten, sondern es handelt sich allein um die Kosten der Leistungsausweitungen bei der Rente seit 2014. Insgesamt summieren sich laut Bundesrechnungshof die Mehrausgaben durch die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 bis 2025 auf 177,2 Milliarden Euro. Den größten Anteil daran haben die sog. Mütterrente I und II, aber auch die sog. Rente mit 63 und die erst am 2. Juli 2020 vom Deutschen Bundestag beschlossene Grundrente schlagen mit hohen Milliardensummen zubuche, die den Bundeshaushalt und den Steuerzahler belasten werden. Der Bundesrechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass aufgrund der Regelung der sog. doppelten Haltelinie – Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors bei der Rentenanpassung und Begrenzung des Beitragssatzes bis 2025 auf höchstens 20 Prozent – die Mehrausgaben ab Erreichen dieser Schwellen allein den Steuerzahler belasten werden.

Langfristig sind die negativen Folgen der Leistungsausweitungen bei der Rente indes noch viel gravierender. Dies zeigen Berechnungen der sog. Generationenbilanz durch den Freiburger Finanzwissenschaftler Bernd Raffelhüschen und seiner Mitarbeiter. Demnach ist langfristig mit folgenden Auswirkungen der Rentengesetze der vergangenen Jahre auf die fiskalische Nachhaltigkeitslücke zu rechnen:

- Rentenpaket 2014: langfristige Kosten von v. a. Mütterrente, Rente mit 63 und erweiterter Erwerbsminderungsrente von 10,7 Prozent des BIP bzw. 285 Milliarden Euro.
- Allein die sog. Rente mit 63 hat die Nachhaltigkeitslücke um 4,6 Prozent des BIP bzw. 156,5 Milliarden Euro erhöht.

- Auch die sog. doppelte Haltelinie verstößt klar gegen das Prinzip fiskalischer Nachhaltigkeit. Dies wird klar, wenn man sich vorstellt, diese Regel würde unbefristet fortgeführt: Dann entstünde eine zusätzliche Nachhaltigkeitslücke von 173,6 Prozent des BIP oder gut 5 Billionen Euro – eine Zahl, die verdeutlicht, dass die Rentenpolitik der vergangenen Jahre nur noch ein halbes Jahrzehnt in die Zukunft zu schauen wagt.
- Die am 2. Juli 2020 beschlossene Grundrente wird langfristig 149,3 Milliarden Euro kosten.

Bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie erhöhte sich die Nachhaltigkeitslücke von 2018 auf 2019 um 2,8 Billionen Euro (von 4,8 auf 7,6 Billionen Euro), wozu neben einzelnen Leistungsausweitungen v. a. die pessimistischere Steuerschätzung beitrug – schon in guten Zeiten zeigte sich auf diese Weise, wie sehr die Haushaltspolitik der vergangenen Jahre auf einen „ewigen Aufschwung“ und stetig überproportional steigende Steuereinnahmen baute. Auch nach dem Indikatorensystem des deutschen und des französischen Sachverständigenrates hatte sich die fiskalische Nachhaltigkeitslücke auch schon vor der Pandemie erhöht – von 1,4 (2012) auf 1,7 Prozent (2018). Durch die Corona-Krise könnte die schon zuvor große fiskalische Nachhaltigkeitslücke binnen Jahresfrist von 219,9 Prozent auf 345,0 Prozent des BIP steigen, das wären insgesamt 11,9 Billionen Euro expliziter und impliziter Schulden. Vor zwei Jahren waren es noch 4,8 Billionen Euro. Dieser beispiellose Anstieg der Nachhaltigkeitslücke zeigt, dass die bisherige Corona-Bewältigungspolitik die Kosten der Corona-Pandemie vorrangig auf die junge Generation und in die Zukunft verschoben hat. Von einer nachhaltigen Politik kann auch in der Krise keine Rede sein.

Der Alterungsbericht 2018 der Europäischen Kommission weist zudem auf die hohe Bedeutung einer guten Wirtschaftsentwicklung nach der Corona-Krise für die fiskalische Nachhaltigkeit hin: Sollte infolge der Corona-Krise das Produktivitätswachstum mittel- bis langfristig hinter den bisherigen Erwartungen zurückbleiben, erhöhen sich alle Nachhaltigkeitsrisiken enorm – ein Prozentpunkt weniger Produktivitätswachstum verdoppelt bis 2070 die Nachhaltigkeitslücke.

Ein weiteres Risiko für die Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts geht von einer möglichen Zinswende aus. Vor der Finanzkrise und dem Beginn der Niedrigzinspolitik der EZB wandte der Bund jahrelang gut 14 Prozent seiner Ausgaben allein für Zinsen auf. Inzwischen ist es deutlich weniger als die Hälfte. Käme es zu einer Zinswende, so beliefen sich die langfristigen Kosten für den Bundeshaushalt nach der Barwertmethode auf rund 1,4 Billionen Euro. Zwar ist unklar, wann die Zinswende kommt, aber sicher ist, dass sie kommt. Vor diesem Hintergrund war es unverantwortlich, die Einsparungen aus dem geringen Zinsniveau größtenteils für Mehrausgaben zu verwenden. Vielmehr hätte angesichts der Risiken für die fiskalische Nachhaltigkeit eine Zinswenden-Rücklage im Haushalt gebildet werden müssen.

Angesichts dieser Zahlen ist klar, dass die Einhaltung der Schuldenbremse zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für fiskalische Nachhaltigkeit ist. Es genügt nicht, in den Jahren vor der Corona-Krise Jahr für Jahr die „Schwarze Null“ zu erreichen, zugleich aber die Nachhaltigkeitslücke durch nicht gegenfinanzierte Leistungsausweitungen in den Sozialsystemen umso stärker auszuweiten.

II. Der Deutsche Bundestag bittet den Haushaltsausschuss,

bis zum Frühjahr 2021 unter Beteiligung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung ein Konzept zu entwickeln, wie das Prinzip fiskalischer Nachhaltigkeit in den Gesetzgebungsverfahren effektiver und verbindlicher verankert werden kann als es bisher u. a. in § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages der Fall ist.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. der fiskalischen Nachhaltigkeit bereits bei der Erstellung von Gesetzentwürfen zentrale Bedeutung zuzuweisen, indem in die Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien über die fiskalischen Gesetzesfolgen Angaben zu deutlich weiter in der Zukunft liegenden Zeiträumen aufzunehmen und wesentlich anspruchsvollere methodische Anforderungen an die Prognosen künftiger Einnahmen und Ausgaben zu stellen sind;
2. einen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag einzubringen, der die bestehende Schuldenbremse des Grundgesetzes um eine sog. implizite Schuldenbremse ergänzt, d. h. um Regelungen, die die voraussichtlichen fiskalischen Langzeitfolgen gesetzgeberischer Maßnahmen messen und analog zur bestehenden Schuldenbremse wirksam begrenzen, um so die bisherige Umgehungspraxis der Schuldenbremse zu beenden;
3. einen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag einzubringen, der eine Begrenzung der strukturellen Sozialausgabenquote des Bundeshaushalts auf 50 Prozent vorsieht und temporäre Ausnahmeregeln für Wirtschaftskrisen enthält;
4. sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass der von der Europäischen Kommission regelmäßig berechnete Indikator für fiskalische Nachhaltigkeit („S2“) zu einem verbindlichen und sanktionsbewehrten Bestandteil der Beurteilung der nationalen Haushalte im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird;
5. sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass auch die Schulden der EU im Rahmen des geplanten Instruments „Next Generation EU“ anteilig in die Bewertung der fiskalischen Nachhaltigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten einbezogen werden, damit diese das Prinzip der fiskalischen Nachhaltigkeit nicht durch eine Verschuldung auf EU-Ebene umgehen können;
6. in den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2021 ein Ausgabenmoratorium für alle nicht für die Krisenbewältigung notwendigen neuen Ausgaben einzufügen;
7. einen Gesetzentwurf zur Abschaffung der „Rente mit 63“ für noch nicht verrentete Personen und zur Ersetzung der Grundrente durch eine zielgerichtete Basisrente in den Deutschen Bundestag einzubringen;
8. einen Gesetzentwurf für ein umfassendes Einwanderungsgesetz in den Deutschen Bundestag mit dem Ziel einzubringen, künftig pro Jahr 500.000 ausländische Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt anzuwerben;
9. einen Gesetzentwurf für ein umfassendes Entbürokratisierungs- und Entfesselungsgesetz für die Wirtschaft in den Deutschen Bundestag einzubringen, damit Deutschland auf einem höheren Wachstumspfad aus der Krise kommt – denn Wachstum ist der sicherste und beste Weg zur Wiederherstellung der fiskalischen Nachhaltigkeit.

Berlin, den 15. September 2020

Christian Lindner und Fraktion