

Rudolf Hickel

Schuldenbremse oder „goldene Regel“? Verantwortungsvolle Finanzpolitik für die sozial-ökologische Zeitenwende¹

(Hinweis: „Auf die Schnelle – Überblick über Vorschläge Zur Reform Schuldenbremse)

1. Unter dem Regime der Schuldenbremse: Begründung, Fehlentwicklungen, Korrekturbedarf

- 1.1 Schuldenbremse unter dem Druck der Multikrise
- 1.2 Verschärfte Fehlentwicklung der Schuldenbremse durch die Geldpolitik
- 1.3 Schuldenbremse belastet den sozial-ökologischen Umbau
- 1.4 Bundesverfassungsgericht stoppt die Flucht aus der Schuldenbremse
- 1.5 Das andere BVerfG-Urteil von 2021: Zur Generationengerechtigkeit

2. Alte und neue Irrtümer über die Rolle der Staatsverschuldung in der Entwicklung der Gesamtwirtschaft

- 2.1 Streit über die Staatsverschuldung in der Theoriegeschichte
- 2.2 Die drei Irrtümer über die schädlich Rolle der Staatsverschuldung
 - Erster Irrtum: Staat nicht mit der der „schwäbischen Hausfrau“ vergleichbar
 - Zweiter Irrtum: Staatsverschuldung keine „Wohlstandsfalle“
 - Dritter Irrtum: Staatsschulden keine „Erblast“ künftiger Generationen

3. Nach dem Scheitern der Schuldenbremse: Auf der Suche nach Reformvorschlägen

- 3.1. Reformoptionen im Überblick
- 3.2 Spielraum für antizyklische Verschuldung ausweiten
- 3.3 Reformvorschlag: Schuldenstandabhängige Defizitgrenze
- 3.4 Argumente für ein Zurück zur „goldenen Regel“
 - Zwei Reformvorschläge innerhalb der Schuldenbremse
 - Zurück zu kreditfinanzierten öffentlichen Gesamtinvestitionen
 - Begründung der „goldenen Regel“ in Kurzform

4. „Sondervermögen Klimanotstand und Transformation (SKVT)“

5. Fazit: Generationengerechte Finanzpolitik

¹ Gekürzte, bearbeitete Fassung: *Rudolf Hickel*, Generationengerechtigkeit statt Schuldenbremse – Für eine finanzpolitische Zeitenwende; in: „Blätter für deutsche und internationale Politik 2 April / 2024 : <https://www.blaetter.de/ausgabe/2024/april/generationengerechtigkeit-statt-schuldenbremse>

Auf die Schnelle: Überblick zu den aktuell diskutierten Vorschlägen zur Schuldenbremse: Von der Reform bis zur Abschaffung!

1. Radikale Abschaffung jeglicher Art von Schuldenbremse:

Ausgaben für staatlichen Konsum und Investitionen grundsätzlich finanzierbar über Kreditaufnahme

2. Zurück zur Kreditfinanzierungsregel vor der Einführung der Schuldenbremse in das Grundgesetz 2009

Schuldenaufnahme ausschließlich für Investitionen mit „werbendem Zweck“ (Verbot für Konsumausgaben; allerdings Probleme der Separierbarkeit konsumtiv/Investiv): Die bedingungslose „goldene Regel“ umfasst Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen.

Variante „**goldene Regel Plus**“: nur Nettoinvestitionen, geprüft von „unabhängiger Expertenkommission“ (Wissenschaftlicher Beirat)

3. Derzeitige (strukturelle) Defizitgrenze 0,35% am Bruttoinlandsprodukt beim Bund: auf 0,5% erhöht und gültig auf für die Bundesländer

4. Defizitquote abhängig von der Staatsschuldenquote: Je niedriger die Gesamtverschuldung am BIP umso höher die Neuverschuldungsquote

Beispiel: Staatsschuldenquote deutlich unter 60% (über 60%), dann gilt Defizitquote von 1% (0,5%). Vorschlag durch „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“.

„**Gekappte goldene Regel**“ nach **Deutscher Bundesbank**: höhere Regelgrenze beim Bund (etwa 0,5 % Finanzierungssaldo bei oberhalb 60% gesamtstaatliche Schuldenquote) nur ausschöpfbar bei mindestens 0,15 % Nettoinvestitionen des Bundes am BIP (derzeit realisierte Nettoinvestitionsquote des Bundes, wenn niedriger, dann sinkt Regelgrenze).

5. Die heutige Staatsschuldenquote mit 64% wird eingefroren:

Bei nominalem Wirtschaftswachstum mit 2,5% steigt Neuverschuldung um 1,6% (Vorschlag von Peter Bofinger).

6. Schulden tragfähig halten: Fähigkeit des Staates, die Zinsausgaben aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren

Zielgröße: Zins-Steuerquote, Mitte der 1990er Jahre gut 15%, bei aktuell nur 5 % gibt es Spielraum

7. Kreditfinanziertes Sondervermögen für „Klima, Transformation, Digitalisierung“:

Vorschlag: Fuest / Hüther / Südekum (vgl. Deutschlandfonds der GRÜNEN)

1. Unter dem Regime der Schuldenbremse: Begründung, Fehlentwicklungen, Korrekturbedarf

Vorbereitet wurde die 2009 mit der erforderlichen 2/3-Mehrheit im Deutschen Bundestag beschlossene Schuldenbremse durch die „Föderalismuskommission II“. In Kraft trat sie ab dem Haushaltsjahr 2011 mit einer Übergangsregelung für den Bund bis 2016 und die Länder bis 2019.² Die zuvor geltende Regel, nach der öffentliche Investitionen durch die Aufnahme von Krediten auf den Kapitalmärkten finanziert werden durften, ist abgeschafft worden. Beibehalten wurde lediglich im Prinzip die antizyklische Finanzpolitik, die im Falle eines konjunkturellen Rückgangs eine gegensteuernde Kreditaufnahme zulässt. An die Stelle dieser „goldenen Regel“ ist ein grundsätzliches Verbot der Fremdfinanzierung von Investitionen in den öffentlichen Kapitalstock mit Art. 109 und Art. 115 GG in die Verfassung übernommen worden. Allerdings wird in der aktuellen Debatte immer wieder übersehen, dass bereits bei der vor 2009 geltenden Begrenzung der Staatskredite ein Verbot, grundsätzlich öffentliche Konsumausgaben per Schulden zu finanzieren, das Grundgesetz forderte. Mit der Wende zur Schuldenbremse sind drei Abweichungen vom Verbot der Neuverschuldung festgeschrieben worden: Nur der Bund darf seine Ausgaben ohne Unterscheidung zwischen investiv und konsumtiv bis zu 0,35% des nominalen Bruttoinlandprodukts durch Kredite finanzieren (strukturelle Komponente). Im Falle eines konjunkturellen Abschwungs sollen die durch sinkende Steuereinnahmen und steigende Krisenausgaben erzeugten Defizite beim Bund sowie bei den Ländern nicht abgebaut werden (antizyklische Komponente). Schließlich gelten derzeit zwei Ausnahmen von der kompletten Schuldenbremse: „Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“, ist es zulässig, die gegen die Folgen gerichteten staatlichen Programme über die Kreditmärkte zu finanzieren. Wichtig ist jedoch der Zusatz: Das Grundgesetz schreibt für diese beiden Ausnahmen zur Kreditaufnahme eine Tilgung der Kredite in einem „angemessenen Zeitraum“ vor. Durch diese Refinanzierung werden allerdings in den nachfolgenden Jahren die regulären Haushalte mit den Zinsen und der Tilgung belastet.

² Die „gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, die sog. „Föderalismuskommission II“ (2007 – 2009) hat am 5. März 2009 ihre Reformarbeit abgeschlossen. Mit einer 2/3-Mehrheit hat der Deutsche Bundestag im Mai 2009 (Bundesrat im Juni 2009) das entsprechende „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen. Seit dem Haushaltsjahr 2011 traten mit einer Übergangsphase die Regeln zur Reduzierung der Neuverschuldung ein. Erstmals ab 2016 durfte der Bund die 0,35-Prozent-Grenze bei der Nettokreditaufnahme nicht überschreiten. Das dagegen uneingeschränkte Verbot der Nettokreditaufnahme der Länder startete erst ab dem Jahr 2020.

1.1 Schuldenbremse unter dem Druck der Multikrise

Dieses seit 2009 beschlossene Regelwerk Schuldenbremse im Grundgesetz hat die Länder und den Bund dazu gezwungen, die zuvor in den jeweiligen Haushaltsjahren vorgesehene Neuverschuldung mit einer Übergangsfrist beim Bund bis 2016 auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts und den Ländern bis 2020 auf null abzubauen. Bereits in dieser Anpassungsphase wurden durch die Schuldenbremse ausgelösten Finanzierungsengpässe spürbar. Da es politisch von Anfang an nicht möglich war, die Einnahmehausfälle durch das Kreditverbot mit angemessenen Steuererhöhungen und/oder Kürzungen von Ausgaben gegen zu finanzieren, sind am Ende dringliche öffentliche Investitionen zurückgedrängt worden.³ Wie die vielen Beispiele heutiger nicht mehr funktionstüchtige Brücken und Straßen belegen, sind selbst Investitionen in die Reparatur unterlassen worden. Unter dem Regime der Schuldenbremse ist der öffentliche Kapitalstock geschrumpft. Darüber hinaus fielen die dringend erforderlichen Investitionen in die Modernisierung und vor allem in die ökologische Transformation viel zu gering aus. Deshalb wird zu Recht im politischen Streit die Schuldenbremse als Zukunftsbremse bezeichnet. Bedrohlich viel Zeit ging auf dem Weg, den neuen ökologischen Wohlstand zu schaffen, verloren. Zusammen mit dem Verzicht auf Steuererhöhungen war es auch nicht möglich, durch Kürzungen bei den Ausgaben an anderer Stelle auf breiter Front finanziellen Spielraum für öffentliche Investitionen zu schaffen. Durch den fiskalischen Engpass hat der Druck, Kürzungen auch im Sozialsystem durchzusetzen, zugenommen. Damit hat die Schuldenbremse auch die künftige Sicherung des sozialen Ausgleichs zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen ausgebremst.

Während die streng interpretierte Schuldenbremse den Handlungsspielraum öffentlicher Haushalte für die klassischen Staatsaufgaben geschmälert hat, wurde der Staat in den letzten Jahren mit zwei Arten von Belastungen konfrontiert. Die Schuldenbremse erzeugte Jahr für Jahr sich kumulierende Altlasten, die heute dringlich abgebaut werden müssen. Versäumte Investitionen selbst in die Reparatur der Infrastruktur

³ Grundlegende Argumente und Fakten zur Schuldenbremse: Rudolf Hickel, Schuldenbremse oder „goldene Regel“? Finanzpolitik für die sozial-ökologische Zeitenwende; in: <https://www.iaw.uni-bremen.de/f/3149ca02ba.pdf>
Rudolf Hickel, Das Elend der Schuldenbremse; in: Frankfurter Rundschau vom 20.12. 2023

stauten sich auf. Hinzu kamen unterschiedliche, sich wechselseitig verstärkende Krisen. Dafür steht der neue Begriff Multikrise (Mehrfachkrise). Die Folgekosten zur ökonomischen und sozialen Stabilisierung forderten den Staat in seiner Führungsrolle heraus. Zu der über Nacht notwendig gewordenen Finanzierung verschiedener Rettungsprogramme für die Wirtschaft und zum sozialen Zusammenhalt ließen sich kurzfristig nur Kreditmittel über die Finanzmärkte mobilisieren. Die Stichworte zu der den Staat herausfordernden durch unterschiedliche Kriseneinflüsse getriebenen Mehrfachkrise sind: Um die Folgen der **Corona-Krise** zu bewältigen, mussten Hilfen an die privaten Haushalte, an die Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen etwa im medizinischen Versorgungssystem finanziert werden. Hinzu kam Putins Angriffskrieg auf die **Ukraine**. Vor allem die dadurch ausgelösten Embargos haben wichtige Preise für importierte Energie, wie für Gas aus Russland, nach oben getrieben. Über steigende Erzeugerpreise, die in die konsumtive Endnachfrage weitergereicht worden sind, erreichte die Inflationsrate für den privaten Verbrauch in 2022 mit 7,9 % gegenüber dem Vorjahr den Höchstwert seit der Wiedervereinigung. Die monatliche Inflationsrate erreichte mit den 10,4% im Oktober 2022 gegenüber dem Vorjahresmonat den Gipfel. Trotz allerdings nur zögerlich allmählich wieder sinkender Energiepreise blieb der Geldwertverlust im vergangenen Jahr mit 5,9% noch hoch. Dazu beigetragen haben auch die vor allem durch marktbeherrschende Unternehmen mitgenommenen, die Gewinne steigenden Preisaufschläge. Maßnahmen zum sozialen Ausgleich und zur Unterstützung schwer belasteter Unternehmen durch die Kaufkraftverluste wurden erforderlich. Beispiele dafür sind einmalige Ausgleichszahlungen sowie die Energiepreis- und Strompreisbremse. Zu deren Finanzierung mussten die Kreditermächtigungen aus dem ursprünglich für andere Zwecke geschaffenen „Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds (WSF)“ eingesetzt werden. Der im Dezember 2023 erreichte Bestand an eingesetzten Krediten belief sich auf über 107 Mrd. €. Weitere Belastungen der Gesamtwirtschaft und schließlich auch der staatlichen Finanzen sind durch die allgemeine Krise der viel zu wenig regulierten **Globalisierung** dazugekommen. Im Zentrum der Globalisierungskrise stehen: der Rückfall in neu positionierte geopolitische Machtblöcke, die brüchigen Lieferketten innerhalb der Weltmärkte sowie der wachsende Protektionismus nach dem Motto „...Nation first“. Für die protektionistische Strategie „America First“ steht der „Inflation Reduction Act“ der

Biden-Administration. Dieser dient dem Ziel, die ohnehin durch hohe Energiepreise belasteten Unternehmen auch aus Deutschland zum Standortwechsel in die USA per staatlicher Subventionen für ökologische Investitionsprojekte zu locken. Schließlich engt die im internationalen Vergleich besonders **schwache Wirtschaftsentwicklung** im Umfeld einer drohenden Rezession in Deutschland zumindest indirekt über sinkende Zuwächse aus Steuereinnahmen und steigende Krisenkosten den finanzpolitischen Spielraum ein.

1.2 Verschärfte Fehlentwicklung der Schuldenbremse durch die Geldpolitik

Eine weitere Herausforderung an die aktuelle Finanzpolitik unter dem Regime der Schuldenbremse produziert die **Europäische Zentralbank**. Mit ihrer Zinswende, durch die seit Ende Juli 2022 in zehn Schritten der Leitzins von 0% auf 4,5 % erhöht worden ist, hat sie die in der Multikrise dringend erforderliche Fremdfinanzierung durch die Unternehmenswirtschaft verteuert. So haben beispielsweise die rapide gestiegenen Bauzinsen zum Absturz des Wohnungsbaus beigetragen. Auch der Staat wird in der Phase der erhöhten Kreditfinanzierung mit höheren Zinszahlungen belastet. Kern dieser restriktiven Geldpolitik sind derzeit innerhalb eines Jahres von 0% auf 4,5% erhöhte Zinsen. Die zu diesem Zinssatz zeitlich befristete Besorgung von Liquidität der Banken gegen Wertpapiere als Pfand wird an die Kreditkunden weitergegeben. Hinzu kommt die Geldverknappung durch die Rückgabe von staatlichen und unternehmerischen Anleihen aus dem EZB-Bestand.

Entgegen der Rechtfertigung durch die EZB, der erfolgte Rückgang der Inflationsraten seit dem Höhepunkt Anfang des Jahres 2023 hat kaum etwas mit dieser restriktiven Geldpolitik zu tun. Denn die Kaufkraftverluste werden nicht entscheidend durch eine monetäre Überschussnachfrage gegenüber dem Angebot im Inland angetrieben. Vielmehr treiben die importierten Energiepreise, die über die Erzeugerpreise auf den privaten Verbrauch überwältigt werden, die Inflationsbewegung voran. Hinzu kommen die hohen Preise für Nahrungsmittel. Es sind vor allem die aus dem Ausland importierten Energiepreise, die hier Wohlstand kosten. Diese Verursachung der Inflation belegt die Dynamik der Erzeugerpreise. Über diese werden die Energiepreise auch in die Kerninflationsrate transportiert. Der Verbrauch von Energie und damit deren Preise

werden im Warenkorb privater Haushalte zwar nicht direkt erfasst. Aber bei der Herstellung der meisten Produkte, die in der Kerninflationrate erfasst werden, wird Energie genutzt – beispielsweise beim Brötchen oder bei den Kosmetika, die private Haushalt kauft. Die gegenüber den direkten Energiepreisen abgeschotteten Preise in der Kerninflationrate sind somit indirekt von deren Entwicklung abhängig. Gegenüber diesen exogenen Ursachen der Inflation demonstriert die EZB mit der Zinswende eher ihre machtvolle Machtlosigkeit. Denn die importierten Energiepreise lassen sich nun mal nicht durch die Geldpolitik reduzieren. Vielmehr dominiert bei der EZB der alt bekannte monetaristische Trugschluss: Immer wenn es Inflation gibt, kann diese nur die Folge einer monetären Übernachfrage sein. Dadurch werden die Lohnpolitik und die expansiven Staatsausgaben zu Verursachern erklärt. Im Gegensatz zur These von der monetären Übernachfrage wirken die aktuell erhöhten Arbeitslöhne auf die konsumtive Nachfrage stärkend. Auch die kreditfinanzierten Staatsausgaben, die sich auf die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung gegenüber der Krise konzentrieren, treiben nicht die Inflation.

Diese im Namen der Inflationsbekämpfung erfolglose Geldpolitik belastet die aktuelle Finanzpolitik bei der Aufgabe, die Mehrfachherausforderungen zu bewältigen. Daher hat es auch die Geldpolitik in der Hand, die Bewältigung der bisherigen Folgen der Schuldenbremse sowie die Mehrfachkrise und die Finanzierung der ökologischen Transformation zum nachhaltigen Wohlstand in der Zukunft monetär zu unterstützen. Deshalb ist der Ausstieg aus der Zinswende, die zur Inflationsbekämpfung nicht taugt, dringend erforderlich. Insgesamt sollte endlich der Ausbau einer ökologisch verantwortlichen Geldpolitik vorangetrieben werden.⁴

1.3 Schuldenbremse belastet sozial-ökologischen Umbau

Überlagert werden die bisher genannten, unterschiedlichen Fehlentwicklungen durch die **Klimakrise**. Bei der Bekämpfung der Ursachen und der Folgen kommt dem Staat auch zugunsten der Privatwirtschaft die Führungsrolle zu. Dies gilt kurzfristig für Naturkatastrophen wie die Flutkatastrophe im Ahrtal. Perspektivisch steht das Mega-Zukunftsprojekt gegen

⁴ Rudolf Hickel, Geldpolitik beschleunigt sozial-ökonomischen Kipppunkt; in: Axel Troost/Rudolf Hickel/Norbert Reuter (Hrsg.) Soziale Kipppunkte, bedrohte Existenzen, wachsende Armut - Alternativen zu Geldentwertung und Kaufkraftverlusten, Hamburg 2023

die Klimakrise auf der Agenda: Die ökologische Transformation vor allem durch die Dekarbonisierung mit dem Ziel, die Basis eines klimaverträglichen Wohlstands für kommende Generationen zu schaffen, muss vorangetrieben werden. Die dazu erforderlichen Finanzmassen, die der Staat sowie die Privatwirtschaft aufzubringen hat, sind auf den ersten Blick gigantisch, aber bezogen auf den Stopp der Klimakatastrophe erklärbar. In einem Gutachten vom Januar 2024, das die vorliegenden Prognosen und Daten auswertet, schätzt das „Handelsblatt Research Institute (HRI)“ allein für die Energiewende den finanziellen Investitionsbedarf zur Herstellung der Klimaneutralität bis 2045 auf über 1,110 Bill. €.⁵ Die strategischen Bereiche sind: Ausbau der erneuerbaren Energie, Angebot an Stromspeichern und Stromnetzen, Aufbau von Energiespeichern sowie die Bereiche Wasserstoff- und Fernwärmenetz und auch der CO₂-Infrastruktur.

Die mit großer Wucht einschlagende Multikrise und vor allem die unterschiedene Politik gegen die Ursachen und Folgen der Klimakrisen setzen Bund, Länder und Gemeinden seit Jahren massiv unter Finanzierungsdruck. Gleichzeitig hat die Schuldenbremse zusätzliche Finanzierungsengpässe geschaffen. Nochmals der Hinweis: Dadurch sind nicht nur dringlich neue Investitionen in die Infrastruktur fiskalisch blockiert worden. Selbst Reparaturinvestitionen haben zur Demontage des öffentlichen Kapitalstocks geführt. Symbolisch dafür stehen die vielen nicht mehr funktionssicheren Brücken und weitere Schäden im Straßenverkehrssystem. Wie aber sind der Bund und die Länder mit den fehlenden Finanzmitteln bei gleichzeitig riesigem Handlungsbedarf umgegangen? Eine hektische Suche nach Umwegen und Spielräumen ist gleichsam innerhalb der Schuldenbremse ausgebrochen. Da überrascht es nicht, dass bei der Flucht gelegentlich das verfassungsrechtliche Regelsystem ziemlich willkürlich ausgelegt worden ist. Der Druck bei dieser Suche nach Finanzierungsspielräumen war auch deshalb groß, weil wirksame und gerechte Steuererhöhungen politisch gemieden worden

⁵ Catiana Krapp/Kathrin Witsch, So viel kostet die Infrastruktur der Zukunft - Eine exklusive Analyse zeigt: Die Energieinfrastruktur dürfte bis 2045 Investitionen in Rekordhöhe erfordern. Diese Summe wird der Staat nicht allein tragen können; in: Handelsblatt vom 11.01.2024 - 15:43 Uhr
<https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energiewende-so-viel-kostet-die-infrastruktur-der-zukunft/100002597.html>

sind. Auch die Tatsache, dass das erforderliche Volumen von Steuereinnahmen - selbst bei einer starken Vermögensteuer - in absehbarer Zeit nicht zu mobilisieren sein wird, hat bremsend gewirkt. Aber auch über Kürzungen von Ausgaben an anderer Stelle war die fehlende Finanzmasse nicht zu gewinnen. Was an Ausgabenkürzungen realisiert wurde, konzentrierte sich einseitig auf den Sozialabbau und den Verzicht auf öffentliche Investitionen zur Reparatur und der ökologischen Modernisierung.

Da das intergenerativ sinnvolle Instrument der direkten Kreditaufnahme innerhalb des regulären Staatsbudgets durch die Schuldenbremse verboten ist und Steuererhöhungen sowie ausreichende Kürzungen bei Ausgaben an anderer Stelle nicht realisierbar waren, sind die Ausweich- bzw. Fluchtversuche, dennoch Kredite für öffentliche Investitionen zu mobilisieren, durchaus nachvollziehbar. Deshalb hat sich die Realität pragmatischer Politik längst von der engstirnig interpretierten Norm der Schuldenbremse wegentwickelt. Schließlich gibt es gute Gründe, gegen das Verbot durch die Schuldenbremse öffentliche Investitionen in den Erhalt und den Ausbau des staatlichen Kapitalstocks per Kredite schleunigst zu finanzieren. Auch ging es darum, den Verzicht auf Generationengerechtigkeit, den die Schuldenbremse erzwingt, zu mildern. Denn die Schuldenbremse verfügt über kein Sensorium für die heutigen Staatsaufgaben mit Blick auf die Anforderungen künftiger Generationen. Dazu das Beispiel unterlassener öffentlicher Investitionen in den ausreichenden Abbau der CO₂-Belastungen: Dadurch werden die Lebenschancen künftiger Generationen belastet und die Entwicklung zum ökologischen Wohlstand blockiert. Um diese schwerwiegenden Fehlentwicklungen zu vermeiden, gibt es nur eine Möglichkeit: Das prinzipielle Verbot der Finanzierung öffentlicher Investitionen mit Krediten muss aus dem Grundgesetz gestrichen werden. Weil aus verschiedenen Gründen dazu einerseits der politische Mut fehlte, jedoch andererseits der Finanzierungsdruck schwindelerregend zugenommen hatte, wurden beispielsweise öffentliche Investitionen auf rechtlich selbständige, betriebswirtschaftlich ausgegliederte Unternehmen mit explizitem Zugang zu den Kapitalmärkten übertragen (Investitionsgesellschaften). Die Umgehung der Schuldenbremse erfolgte durch eine extensive Nutzung der nach der Verfassung zulässigen Ausnahmen vom Kreditverbot: Das sind „Naturkatastrophen“ und die „außerordentlichen Notlagen“.

Dazu wurden vor allem beim Bund separate Fonds (Sondermögen) mit Kreditermächtigungen über mehrere Jahre gegenüber den einjährigen Regelhaushalten eingerichtet. Bereits in der Corona-Krise ist beim Bund der „Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds“, der auch gegen Folgen der Klimakrise genutzt werden sollte, eingerichtet worden. Dagegen hatte der „Klima- und Transformationsfonds (KTF)“, der seit Juli 2022 das 2011 gestartete Sondervermögen „Klima- und Transformationsgesetz“ ablöste, ursprünglich nichts mit der Schuldenbremse zu tun. Denn dieser finanzierte sich grundsätzlich nicht aus Kreditermächtigungen, sondern aus den jährlichen Abgaben im Rahmen der deutschen Emissionsregeln sowie einem jährlichen Zuschuss aus dem regulären Bundeshaushalt (20% der Gesamtmittel). Hinzugefügt werden im Prinzip ohne Schulden finanzierte Mittel aus dem Bundeshaushalt. Erst als mit dem zweiten Nachtragshaushalt von 2021 Kreditermächtigungen im Umfang von 60 Mrd. €, die im ersten Nachtragshaushaltsgesetz zur Bewältigung der Notsituation durch die Corona-Pandemie festgelegt, jedoch nicht benötigt wurden, genutzt werden sollen, kam die Frage auf, ob diese Transaktion noch mit der Schuldenbremse übereinstimmen.

1.4 Bundesverfassungsgericht stoppt Flucht aus der Schuldenbremse

Dass dieser Versuch zur Umgehung der Schuldenbremse beim Bundesverfassungsgericht landen würden, war abzusehen. Die Bundes-CDU nahm die Umbuchung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. € aus den Corona-Töpfen in den „Klima- und Transformationsfonds“ zum Anlass einer Klage. Wegen dieser „Buchungstrickserei“ ist das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG) unvereinbar und nichtig. Ernsthaft durfte dieses Urteil niemanden überraschen. Die Warnungen vor dieser Umbuchung einer Kreditermächtigung durch die amtierende Bundesregierung waren von Anfang an unüberhörbar. Allerdings überraschte selbst die Klägerpartei CDU die Härte dieses Urteils aus Karlsruhe. Schließlich haben auch Landesregierungen mit CDU-Beteiligung das Instrument der Ermächtigung von Krediten auf jährlichen Abruf genutzt. Das Urteil, das wie eine finanzpolitische Bombe einschlug, zwingt jetzt zur Einjährigkeit der Kreditfinanzierung allerdings auch nur im Falle des Nachweises von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notlagen“.

Die Aufforderung durch dieses Urteil ist eindeutig: Die mit dem Start der Fonds insgesamt beschlossenen Kredite auf Abruf müssen ab dem Haushaltsjahr 2024 samt der Regelung in den Folgejahren komplett zurückgenommen werden. Die Aufnahme von Krediten gilt immer nur für das Jahr, in dem eine der beiden Ausnahmen von der Schuldenbremse gerechtfertigt ist. Das Fazit des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage“ lautet in seinem Policy-Brief vom Januar 2024 zu recht: „Die Ausnahmeklausel darf also nicht dafür benutzt werden, Sondervermögen auf Reserve mit Kreditermächtigungen auszustatten und diese erst in den Jahren nach dem notlagenbedingten Aussetzung der Schuldenbremse zu nutzen.“⁶ Während nur noch die Kreditmittel für das Ausnahmejahr 2023 ausgegeben werden durften, sind bereits ab 2024 die geplanten Kreditmittel für die Sondervermögen erst einmal komplett weggefallen. Um das Haushaltsjahr 2024 noch zu retten, hätte die „außergewöhnliche Notlage“ bzw. eine „Naturkatastrophe“ reklamiert werden müssen. Darauf hat der Bund verzichtet. Die durch das Blitzurteil erforderlich gewordenen Änderungen des Bundeshaushaltes für 2024 zeigt die Übersicht: „Folgen des BVerfG-Urteil“. Gegenüber der Ursprungsplanung hat das Urteil aus Karlsruhe vom 15.11. 2023 den Bund auch wegen des Verzichts auf Steuererhöhungen gezwungen, Ausgaben zu kürzen und auf dringliche öffentliche Investitionen zu verzichten. Auch bei einigen Ländern ist infolge dieses Urteils die Haushaltsplanung für 2024 über den Haufen geworfen worden. Der größte Verlierer durch die Anpassung des Bundeshaushalts 2024 an das Urteil ist der soziale Ausgleich insbesondere wegen der Erhöhung der CO₂-Abgabe von 30 auf 45 € pro Tonne CO₂ in diesem Jahr: Das dafür vorgesehene Klimageld ist trotz der Verpflichtung im Koalitionsvertrag zulasten der sozialen Akzeptanz auf unbestimmt Zeit verschoben worden.

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, DIE SCHULDENBREMSE NACH DEM BVerfG-URTEIL: FLEXIBILITÄT ERHÖHEN – STABILITÄT WAHREN; in Policy Brief 1/2024 (Dienstag, 30. Januar 2024)

Folgen des BVerfG-Urteils: Beispiel geänderter Bundeshaushaltsplan 2024 ohne Ausnahme von der Schuldenbremse

A) Voraussetzungen

- * Die vorgesehene **Rücklage per Kredite** auf Abruf über 60 Mrd. € ersatzlos gestrichen.
- * Verzicht auf ein erneutes Jahr **Ausnahme von der Schuldenbremse** - „Naturkatastrophe“ / „außerordentliche Notlage“ (Vorbehalt: abhängig von der Entwicklung Ukraine-Krieg).
- * Da die vorgesehenen Rücklagen-Kredite gestrichen sind, werden **Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen** im regulären Bundeshaushalt vorgenommen.
- * Zur Finanzierung steht im regulären Bundeshaushalt auch das **zulässige Nettokreditvolumen** mit 39,0 Mrd. € (geplant 27,4 Mrd. €) zur Verfügung (zulässige Komponenten: konjunkturelles und strukturelles Defizit mit 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts)

B) Die Aktionsfelder

1. Der „**Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds**“ ab 2024 **gestrichen** (bisher daraus vor allem die Energiepreisminderungen finanziert).
2. „**Aufbauhilfe 2021**“ (Flutkatastrophe Ahrtal/NRW) wegen Verzicht auf Ausnahme von der Schuldenbremse mit 2,7 Mrd. € 2024 aus dem Normalhaushalt finanziert.
3. Der **Klima- und Transformationsfonds (KFT)** 2024 nur **49 Mrd. € statt geplant 61 Mrd. €**.
 - * Liste der größtenteils erhaltenen und vollständig fortgeführten Projekte zu den Schwerpunkten liegt vor: Förderung Ausbau Wasserstoff (etwa Umstellung der Stahlwerke) / Förderung Mikroelektronik für Digitalisierung (4,82 Mrd. € an Unternehmen: Intel, TSMC, Wolfspeed, Bosch) / Entlastung Energiekosten / Wärmewende
 - Ursprünglich für 2024 vorgesehene Finanzierung der **Projekte mit Wasserstoffbezug** (Volumen 4 Mrd. €) einschließlich „Dekarbonisierung der Industrie“ durch Klimaschutzverträge werden innerhalb des regulären Bundeshaushaltes finanziert.
 - * Unsicherheit, ob die Finanzmittel im Normalhaushalt am Ende mobilisierbar sind?
4. Das **Sondervermögen Bundeswehr** mit 19,2 Mrd. € für 2024 (Regelhaushalt: 51,8 Mrd. €)

C. Die Finanzierung der Lücke im Bundeshaushalt durch Verbot von Rücklagen per Kredite

1. **Steuer-/Abgabenerhöhung** u.a.: Erhöhung CO₂-Abgabe von 30 auf 45 € pro Tonne CO₂/ **Luftverkehrsabgabe** (Ticketsteuer, ca. 1 Mrd. €; Verzicht auf Kerosinsteuer) / **Abgabe auf Plastik** ab 2025 bei den Herstellern dieses Mülls, löst bisherige Bezahlung aus dem Bundeshaushalt an die EU ab (pro Jahr ca. 1,6 Mrd. €)
2. **Ausgaben-, Subventionskürzungen** u.a.: **Netzentgelte** bisher durch den Bund (5,5 Mrd. €) Übernahme durch die Stromproduzenten (Überwälzung auf Strompreise) / Abbau der **Dieselförderung** in der Landwirtschaft (Anfang Februar 2024 noch offen, derzeit geplant 440 Mio.€ - auf null bis Ende 2026)/Kürzung Bundesförderung effiziente Gebäude/ Streichung des **Umweltbonus** für Elektroautos
3. **Auch Entlastungen** u.a.: **EEG-Umlage** (10,60 Mrd.€) durch den Bund bleibt / Steuerverzicht bei **Inflationsausgleich** / Bei **Einkommensteuer** Grundfreibetrag erhöht / Abbau kalter Progression

D. Defizit im Bundeshaushalt 2024 : 39,03 Mrd. €

KLIMAGELD trotz Zusage im Koalitionsvertrag gestrichen: Preiserhöhung für CO₂ notwendig – jedoch Verzicht auf den Einstieg in den sozialen Ausgleich unverantwortlich!

Die Kritik an dem finanzpolitischen Schock aus Karlsruhe ist riesig. Das Bundesverfassungsgericht eine Anpassungsphase in Richtung I Abbau des Verschuldungsverbots hat strikt seinen Auftrag wahrgenommen und die vielfach umgangene Schuldenbremse nach den Vorgaben des Grundgesetzes mit sofortiger Wirkung verurteilt. Nicht das verfassungstreue Gericht, sondern die das Grundgesetz verantwortende parlamentarische Politik hat dieses Urteil ausgelöst. Trotz massiver Fehlentwicklungen sind Bund und Länder nicht in der Lage, mit qualifizierter Mehrheit die aktuelle Fassung der Schuldenbremse, die sie 2009 in Kraft gesetzt haben, abzuschaffen. Das Bundesverfassungsgericht hat unter diesen Bedingungen lediglich seinen Auftrag erfüllt. Allerdings gibt es berechtigte Kritik an diesem Blitzurteil. Nicht einmal die ansonsten übliche, angemessene Anpassungsfrist ist der parlamentarischen Haushaltspolitik, die die Kredite aus den Sondervermögen für 2024 schon verplant hatte, eingeräumt worden. Der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts muss auf jeden Fall nacharbeiten. Beispielsweise gibt es keine Aussage zu der Frage, inwieweit die Klimakrise als mittelfristige „Notlage“ anzuerkennen ist. Schließlich musste bei der Entscheidung klar sein, dass mit dem Verbot der Kreditermächtigung für mehrere Jahre die Planungssicherheit für die Politik vor allem aber für die die Investitionen ausführenden Unternehmen nicht gegeben sein wird. Nach dem Urteilsspruch muss für jedes Jahr die Finanzierung im regulären Haushalt gesichert werden. Im Rhythmus der Einjährigkeit öffentlicher Haushaltsjahre lässt sich beispielsweise das Mittelfristprojekt Schaffung der Wasserstoffinfrastruktur nur schwer realisieren.

1.5 Das andere BVerfG-Urteil von 2021: Zur Generationengerechtigkeit

Diesem Urteil vom 15. 11. 2023, durch das das Zukunftsprojekt ökologische Transformation per strenger Schuldenbremse blockiert wird, steht die epochale Begründung einer grundgesetzlich gewollten Klimapolitik vom März 2021 durch das Bundesverfassungsgericht gegenüber. Im Urteil vom März 2021 wird differenziert erläutert, warum der Klimaschutz einen uneingeschränkten Verfassungsauftrag für die Politik darstellt. Dort heißt es: “Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit

und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen. Subjektivrechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.“ Damit ist klar: Eine heute „mildere Reduktionslast“ beim CO₂-Verbrauch führt zu einer schweren Erblast künftiger Generationen. Durch aktuelles Nichtstun“ zur voranschreitenden Ausbreitung der Klimakrise, die zu Dürren, Hitzewellen, Regen und Unwetter führt, werden deren „Freiheitsrechte“, aber auch Eigentumsrechte, zumindest eingeschränkt. Deshalb steht bei der heutigen Klimapolitik die zu sichernde (intertemporale) „Generationengerechtigkeit“ im Mittelpunkt. Diesem verfassungsrechtlichen Auftrag zur generationengerechten Klimapolitik steht das Urteil zur Schuldenbremse ziemlich unversöhnlich gegenüber. Das Verfassungsgericht in Karlsruhe muss doch erkennen, dass der prinzipielle Ausschluss der Kreditaufnahme für öffentliche Zukunftsinvestitionen und dadurch unterlassene Klimapolitik die Freiheitsrechte künftiger Generationen einschränkt. Die steuerfinanzierte Klimapolitik blendet diese intertemporalen Wirkungen auf nachfolgende Generationen aus. Den Konflikt zwischen den Generationen schnell lösen, das können nur die Parlamente durch eine mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Wiederherstellung der per Kredite finanzierten öffentlichen Investitionen. Auch lohnt es sich, die finanzwissenschaftlichen Nachweise zur sinnvollen Nutzung der Kreditaufnahme zugunsten nachfolgender Generationen bei der Urteilsfindung zu berücksichtigen.

Es geht darum, weitere wohlstandsschmälernde Belastungen durch die Schuldenbremse zu vermeiden: Die Parlamente sollten sich die durch ihr eigenes Votum entzogene Kompetenz, über öffentliche Investitionen und deren Kreditfinanzierung zu entscheiden, wieder zurückgeben. Wer über die Steuereinnahmen parlamentarisch beschließt, der muss auch das Recht haben, im Rahmen eines finanzpolitischen Gesamtkonzepts über die Kreditaufnahme für öffentliche Investitionen mit positiver Zukunftswirkung zu entscheiden. Warum hat das Verfassungsgericht mit seinem Fundamentalspruch zum grundgesetzlichen Auftrag einer Politik gegen die Klimakrise aus dem Jahre 2021 den Gesetzgeber im November 2023 nicht aufgefordert, für die Herstellung der Generationengerechtigkeit die finanziellen Voraussetzungen durch die Abschaffung der Schuldenbremse zu schaffen?

2. Alte und neue Irrtümer über die Rolle der Staatsverschuldung in der Entwicklung der Gesamtwirtschaft

2.1 Streit über die Staatsverschuldung in der Theoriegeschichte

Der Streit um die nach der Verfassungsänderung 2009 im Jahr 2011 in Deutschland gestartete Schuldenbremse hat politisch und wissenschaftlich eine lange Vorgeschichte. In der finanzpolitischen Debatte zur Durchsetzung der Schuldenbremse dominierte der Vorwurf, der deutsche Parlamentarismus trüge die Dynamik zu einer per Kredite finanzierten Verschwendungspolitik in sich. Deshalb müsste das Recht des Parlaments über die Aufnahme von Krediten zu entscheiden bis auf einen Mini-Rest abgeschafft werden. Zur Begründung wird die durch die sog. „Neue Politische Ökonomie“ geschaffene Figur des seine Eigeninteressen Maximierenden im Parlament unterstellt. Während dieses amputierte Politikwesen zwar über Bildung und Wissenschaft zuständig sei, wird es im Entscheidungsbereich Staatsschulden entmündigt. Sicherlich ist es richtig, nach wie vor die Kreditfinanzierung öffentlichen Konsums per Grundgesetz zu verbieten und die Kreditnutzung ausschließlich für öffentliche Investitionen zuzulassen. Aber das komplette Verbot, bei regulären Budgets die Finanzierung der Investitionen in den öffentlichen Kapitalstock prinzipiell zu verbieten, zwingt die Parlamente vor allem unter dem Druck des Klimanotstandes zum Verzicht auf eine ausreichende Zukunftsvorsorge.

In der ursprünglich von einer großen Mehrheit getragenen Entscheidung zur finanzpolitischen Wende durch die Einführung der Schuldenbremse spielte auch die wirtschaftswissenschaftliche Theoriegeschichte zum Pro und Contra der Staatsverschuldung eine Rolle. Seit der Ausbereitung des Kapitalismus auf der Basis einer durch einzelwirtschaftliche Renditeoptimierung bewegten Marktwirtschaft stehen sich allerdings die Positionen unerbittlich gegenüber. David Ricardo hat die Staatsverschuldung als die „schrecklichste Geisel, die jemals zur Plage der Nationen erfunden wurde“, kritisiert.⁷

Diese grundlegende Kritik an der Staatsverschuldung kennzeichnet auch heute den Diskurs. Dafür steht beispielhaft Kenneth Rogoff, der mit der Koautorin Carmen Reinhart 2010 durch den Beitrag „Growth in a Time

⁷ David Ricardo, Grundsätze der Politischen Ökonomie, Band 1, 1817/1959, S. 233 ff.

of Debt“ im „American Economic Review“ die Befürworter der Schuldenbremse argumentativ unterstützte. Behauptet wird: Wenn die Verschuldung auf über 90 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zunimmt, sinkt das Wirtschaftswachstum rapide. Dazu wurden Wirtschaftsdaten der vergangenen 800 Jahre aus insgesamt 66 Ländern analysiert.⁸ Der damalige Student Thomas Hendorn von der University of Massachusetts Amherst hat zusammen Michael Ash und Robert Pollin die Daten von Reinhart/Rogoff nochmals durchgerechnet und dann in einer Seminararbeit im Jahr 2013 schwere Fehler infolge von „Codierungsfehlern, selektivem Ausschluss vorhandener Daten und einer unkonventionelle Gewichtung zusammenfassender Statistiken“ dokumentiert. Diese „Excel-Tabellen-Panne“ konnte jedoch die Befürworter der Schuldenbremse kaum in ihrem Glauben erschüttern.⁹

Diesem theoriegeschichtlichen Contra Staatsverschuldung stehen die Befürworter gegenüber. Zitiert wird immer wieder der Nationalökonom und Soziologe Lorenz von Stein, der in seinem Lehrbuch der Finanzwissenschaft 1875 bereits auf die intergenerativen Wirkungen der Staatsverschuldung hingewiesen hat: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart“.¹⁰ Auch der deutsche „Kathedersozialist“ Adolph Wagner forderte 1879 die Staatsverschuldung zur Finanzierung öffentlicher Investitionen.¹¹ Für die moderne Begründung der gesamtwirtschaftlichen Rolle der Staatsverschuldung steht John Maynard Keynes. Er begründete mit seiner „General Theory“ von 1936 erstmals theoretisch systematisch die Notwendigkeit, staatliche Defizite einzusetzen. Dies gilt, wenn die geplanten privatwirtschaftlichen Investitionen insgesamt geringer als das geplante gesamtwirtschaftliche Sparen ausfallen.¹² Schließlich hat der Nestor der modernen Finanzwissenschaft, Richard A. Musgrave, die modernen Grundlagen für eine funktional begründete Staatsverschuldung geschaffen.¹³ Dazu gehört zum einen die aus der Unternehmenswirtschaft übernommene Kreditfinanzierungsregel im Rahmen des „investment approach“ für öffentliche Investitionen. Zum andern ist es nach

⁸ Carmen Reinhart/Kenneth Rogoff, Growth in a Time of Debt. In: The American Economic Review. Bd. 100, Nr. 2, 2010, S. 573–578

⁹ Marc Brost/Mark Schieritz/Wolfgang Uchatius: Verrechnet! In: Die Zeit. Nr. 27, 27. Juni 2013, S. 17 ff.

¹⁰ Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1875, S. 716

¹¹ Adolph Wagner, Finanzwissenschaft, 1890, S. 229.

¹² John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936, S. 211

¹³ Richard Abel Musgrave, The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York 1959

Musgrave das Ziel, die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch für die kommenden Generationen zu stärken und damit deren Wohlstand zu erhöhen. Aus den künftig fließenden gesamtwirtschaftlichen Erträgen wird vergleichbar dem privatwirtschaftlichen Investitionskalkül die Refinanzierung für Zinsen und Tilgung gespeist. Über die Zeit der Nutzung verteilt, die Finanzierung öffentlicher Investitionen erfolgt Jahr für Jahr nach dem Prinzip „Pay as you use“. Diese zukunftsorientierte Finanzpolitik ist der Generationengerechtigkeit verpflichtet.

Zum theoriegeschichtlichen Rückblick lässt sich zusammenfassend festhalten: Die Bewertung der Staatsverschuldung spiegelt letztendlich die ordnungspolitische Auffassung über das Verhältnis von einzelwirtschaftlich getriebener Privatwirtschaft gegenüber dem Staat wider. So ist aus der Sicht eines von staatlichen Interventionen freigehaltenes, sich selbststabilisierendes Marktsystem die Staatsverschuldung immer eine „Geißel“ (David Ricardo). Wird dagegen die Führungsrolle des Staates vor allem aus den heute neu hinzugekommenen Herausforderungen begründet, dann ist die Staatsverschuldung ein unverzichtbares Instrument, mit dem der intertemporalen Generationengerechtigkeit Rechnung getragen werden kann. Der Streit um öffentliche Kredite für Investitionen entpuppt sich am Ende als Stellvertreterkrieg: Während der Sack Staatsverschuldung geprügelt wird, ist der Esel Staat gemeint. Die heutigen Herausforderungen durch die bereits beschriebene Multikrise und hierbei insbesondere die Klimakrise, mittlerweile aber auch durch die mit der Schuldenbremse aufgestauten Infrastrukturdefizite, begründen die Führungsrolle des Staates auch zugunsten der Privatwirtschaft. Dazu gehört das Instrument Finanzierung öffentlicher Investitionen per Kredite. Die Kreditfinanzierung ist das einzige Finanzierungsinstrument, mit dem der ökologisch fundierte Wohlstand nachfolgender Generationen gesteigert werden kann.

Es gibt eine Vielzahl von Behauptungen zur Schädlichkeit der Staatsverschuldung für die Wirtschaft und Gesellschaft, die sich jedoch analytisch und empirisch abgesichert widerlegen lassen. Dazu gehören vor allem die verschiedenen Crowding-out-Varianten, die unterstellen, dass durch die öffentliche Kreditaufnahme unternehmerische Investitionen verdrängt und am Ende die Inflationskräfte verstärkt würden. Darüber hinaus wird behauptet, die Staatsverschuldung führe zu ungerechter Umverteilung:

Während der Staat die Zinsen überproportional aus der Lohnsteuer finanziert, fließen die Zinserträge den Vermögenden zu. Axel Troost hat in seiner Dissertation von 1984 diese Umverteilungsthese widerlegt.¹⁴ Denn es werde die Tatsache, dass die überwiegende Zahl an öffentlichen Krediten im Rahmen der Geschäftsbanken abgewickelt werden und dort Erträge bringen, nicht berücksichtigt. Heute sind nicht mehr die Geschäftsbanken die dominierenden Gläubiger des Staates (26% 2014 / 16% 2021). An die Spitze gerückt ist die Europäische Zentralbank infolge des gegen die Euro-Krise ausgerichteten Ankaufs öffentlicher Schuldtitel (0% 2014 / 39% 2021). Die Folge ist eine noch stärkere Abschwächung des positiven Vermögenseffektes durch die Staatsverschuldung bei den vermögenden Privathaushalten.

Im weiteren wird auf die drei dominierenden Fehlurteile zum Nachweis der negativen Wirkungen Staatsverschuldungen, die sich durch die theoriegeschichtliche Kontroverse ziehen, eingegangen:

2.2 Die drei Irrtümer über die schädliche Rolle Staatsverschuldung

Erster Irrtum: Staat nicht mit der der „schwäbischen Hausfrau“ vergleichbar

Die Anforderungen an das fiskalische Handeln des Staates wird auf das einzelwirtschaftliche Kalkül der Unternehmen und der privaten Haushalte reduziert. Beispielhaft dafür steht die Aufforderung von Angela Merkel von 2008: „Man hätte einfach die schwäbische Hausfrau fragen sollen... Sie hätte uns eine Lebensweisheit gesagt: Man kann nicht auf Dauer über seine Verhältnisse leben.“ Was für die schwäbische Hausfrau mit ihren einzelwirtschaftlich eingeschränkten Haushaltseckwerten Ausgaben, Einnahmen, Ersparnisse, aber auch für den zumindest zum Teil per Kredite finanzierten „Häusle-Bau“ gilt, lässt sich auf den Staat **nicht** anwenden. Der Grund ist seine strategische Rolle in der Gesamtwirtschaft. Wenn dieser etwa seine Ausgaben zurückführt, dann folgt ein sich verstärkender Ausfall an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Dies zeigt das Beispiel Konjunkturkrise: Reagiert der Staat auf sinkende Einnahmen infolge des konjunkturellen Rückgangs mit

¹⁴ Axel Troost, Staatsverschuldung und Kreditinstitute - Die öffentliche Kreditaufnahme im Rahmen des gesamten Kredit- und Dienstleistungsgeschäftes der Geschäftsbanken (Dissertation); in: Europäische Hochschulschriften, Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1984

Ausgabenkürzungen, dann werden über die rückläufige Nachfrage sich verstärkende Einnahmefälle in der Wirtschaft folgen. Diese kontraproduktive Wirkung wird auch als das *Sparparadoxon* bezeichnet (John Maynard Keynes / Erich Preiser): Durch die Politik, Ausgaben einzusparen, sinkt wegen des Verlustes an Steuereinnahmen infolge der Produktionsreduktion die Staatsverschuldung nicht. Im Gegenteil, dies steigt kontraindiential. Also kann sich der Staat aus dieser konjunkturellen Krise nicht herausparen. Würden jedoch alle Unternehmen kollektiv abgestimmt investieren und so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erzeugen, würde der Staat als Nachfragemanager nicht gebraucht. Dieses Kollektivverhalten steht jedoch im Widerspruch zum einzelwirtschaftlich getriebenen Wettbewerbssystem. Wenn unter diesen Bedingungen ein Unternehmen investiert, dann stößt sein Kapazitätsausbau nicht auf eine breit steigende Nachfrage. Verluste sind deshalb vorprogrammiert.

Nur der Staat kann gleichsam als „Lückenbüsser“ die Kollektivillusion über die unterschätzten Produktionsmöglichkeiten mit seiner antizyklischen Defizitpolitik durchbrechen. Das heißt, durch staatliche Politik muss allerdings mit produktiven Investitionen die Nachfragelücke geschlossen werden. Immerhin sieht die im Grundgesetz vorgeschriebene Schuldenbremse diese antizyklische Kreditpolitik im Prinzip vor. Allerdings sind dazu erforderlichen Konjunkturbereinigungsverfahren oftmals viel zu eng. Angetrieben durch die sich schon seit Jahren abzeichnende Grundtendenz zu einer eher stagnierenden Wirtschaftsentwicklung sollte die Defizitpolitik nicht nur konjunkturell, sondern auf die mittelfristig Nachfragelücke kompensatorisch ausgerichtet werden („kompensatorisches Defizit-Spending“ nach Abba P. Lerner).¹⁵

Zweiter Irrtum: Staatsverschuldung keine „Wohlstandsfalle“

Durch die wachsende Aufnahme von Krediten auf den Finanzmärkten würden privatwirtschaftliche Investitionen verdrängt und die Inflation angeheizt. Der Blick auf die Empirie zeigt, davon kann in den letzten Jahren nicht die Rede sein. Auch bei dem schockartigen Anstieg der Staatsschulden zuletzt durch die Corona-Krise und dann durch die Folgen des Russland-Krieges gegen die Ukraine sind die Kapitalmarktzinsen erst einmal extrem niedrig geblieben. Offensichtlich werden die Zinssätze auf den Kapitalmärkten nicht durch Staatsschulden, sondern durch die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Investitionen im

¹⁵ Abba P. Lerner: *Economics of Employment*. McGraw-Hill, New York 1951, S. 122–138

Verhältnis zum Sparen sowie durch internationale Einflüsse und die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank bewegt.

Auch ist durch kreditfinanzierte Staatsausgaben keine die Inflation treibende Überschussnachfrage erzeugt worden. Erst durch die Explosion importierter Energiepreise - vor allem infolge des politisch gewollten Lieferstopps von Gas aus Russland - kam es zu massiven Kaufkraftverlusten. Dies belegt die Entwicklung der Erzeugerpreise, die auf den Endverbrauch weitergewälzt werden. Wie bereits erwähnt, auch die Entwicklung der Kerninflationsrate (also ohne Energie- und Nahrungsmittelprodukte) wird durch die über die Erzeugerpreise an den Endverbrauch weitergereichten Energiepreise beeinflusst. Nicht die staatliche Finanzpolitik mit kreditfinanzierten Ausgaben gegen die Krise mit mehrfachen Ursachen, sondern die Geldpolitik der EZB hat mit der gewollten

Zinswende die Fremdfinanzierung privatwirtschaftlicher und öffentlicher Investitionen nach oben getrieben. Für den geldpolitischen Irrtum, die Inflation sei die Folge einer hausgemachten Übernachfrage, ist der Preis der Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Rezessionstendenz) infolge der hohen Zinsen für Unternehmerkredite fällig geworden.

Insgesamt kann von einer durch die finanzpolitische Macht des Staates verursachten Verdrängung der privatwirtschaftlichen Investitionen – einem „Crowding out“ - nicht die Rede sein. Die Wahrheit ist: Erst durch den Einsatz von Krediten zur Finanzierung der staatlichen Ausgaben gegen die Folgen der verschiedenen Krisen ist die Gesamtwirtschaft stabilisiert, der soziale Ausgleich in Angriff genommen und die ökologische Modernisierung vorangetrieben worden.

Die Schuldenbremse hat gegenüber den Herausforderungen an die Führungsrolle des Staates seit vielen Jahren krisenverschärfend gewirkt. Denn sie beschleunigt die Auseinanderentwicklung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse gegenüber den Sachinvestitionen. Hier hat sich seit Jahren ein Überschuss, d.h. ein Übersparen durchgesetzt. Längerfristig nimmt der Rückfluss der Ersparnisse, hinter denen vor allem die steigenden Einkommen aus der inländischen Wertschöpfung stehen, über die effektive Nachfrage in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen ab. Der kompensierende Außenhandel mit Exporten und Importen kann das im Inland wachsende Übersparen im langfristigen Trend nicht kompensieren. Übersparen heißt, dass die Sparsumme deutlich über den

Realinvestitionen liegt. Die Folge ist eine eher stagnierende Wirtschaftsentwicklung ausgelöst. Wie es C.C. von Weizsäcker und H. Krämer beschrieben haben: Der „Sparwillen“ ist gegenüber dem „Investitionswillen“ zu groß.¹⁶ Der ehemalige Notenbankpräsident Ben Bernanke sprach 2005 von der Ersparnisschwemme („Saving Glut“), die nicht nur in den USA zu beobachten ist.¹⁷ Die Ursachen dieses Übersparens sind: Als Folge wachsenden Wohlstands nimmt die Geldvermögensbildung allerdings stark unterschiedlich verteilt zu, aber die gesamtwirtschaftliche Produktion schwächt sich ab („Wohlstandsfall“).

Einfluss auf die wachsende Geldvermögensbildung hat das Sparen per Altersvorsorge. Schließlich bremsen die im Vergleich zu den Finanzmarktinvestitionen unsicheren Renditen vor allem jenseits der internationalen Konzerne die Bereitschaft zu Investitionen in die Betriebe.

Die gesamtwirtschaftliche bremsende Entwicklung des tendenziellen Übersparens zeigt die folgende Betrachtung: Während die Ersparnisse im Sektor der privaten Haushalte steigen (allerdings nicht für diejenigen, die mangels Einkommen nicht sparen können, also bis zu 40% im unteren Einkommensbereich), produziert der Sektor Produktionswirtschaft durch die unzureichende Verwendung der Gewinne für Sachinvestitionen ebenfalls Überschüsse. Der Sektor „nicht finanzielle Unternehmen“ hat schon lange seine ihm gesamtwirtschaftlich funktional zukommende Defizitposition, nach der mehr Kredite für Investitionen aufgenommen als Ersparnisse gebildet werden, verlassen. Damit tragen auch die Unternehmen dazu bei, dass das durch die Produktion erzielte Einkommen mangels entsprechender Investitionsausgaben nicht nachfragewirksam ausgegeben und damit die Produktion gebremst wird.

¹⁶ C.C. von Weizsäcker / Hagen Krämer, Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert - Die Große Divergenz, Berlin 2019

¹⁷ Ben S. Bernanke, The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit; vorgelegt vom Federal Reserve Board, March 2005 (At the Sandridge Lecture, Virginia Association of Economists, Richmond, Virginia)

<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/default.htm>

Den sich verfestigenden Trend zur relativen Entkoppelung der Gewinne gegenüber den Sachinvestitionen, die den Beitrag zum volkswirtschaftlichen Übersparen wachsen ließ, hat die „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ bereits 1984 in „Memo-Forum untersucht.¹⁸ In dem Buch

„Ein neuer Typ der Akkumulation“ sind diese theoretischen Zusammenhänge empirisch fundiert analysiert und die daraus folgenden Anforderungen an eine alternative Wirtschaftspolitik abgeleitet worden.¹⁹

Während die privaten Haushalte immer schon wachsendes Einkommen per Sparen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage direkt erst einmal entziehen, kommen jetzt die Überschüsse der Produktionswirtschaft dazu. Da bleibt nur noch der Staat, der mit entsprechenden Krediten zur Finanzierung von Investitionen die binnenwirtschaftliche Lücke füllen muss. Daraus folgt: Der durch die privaten Haushalte und die Unternehmenswirtschaft erzeugte Spielraum für volkswirtschaftliche Ausgaben kann nur und muss der Staat per öffentlichen Investitionen ausschöpfen.

Daher sind staatliche Defizite gegen den durch das Übersparen getriebenen Trend einer stockenden Wirtschaftsentwicklung gesamtwirtschaftlich rational. Zugleich wird durch die über Kredite finanzierten Investitionen in den nachhaltigen Umbau die Qualität des Wirtschaftens verbessert.

Dritter Irrtum: Staatsschulden keine „Erblast“ künftiger Generationen

Zur Kritik an der Staatsverschuldung, mit der auch die Schuldenbremse immer wieder gerechtfertigt wird, gehört die Behauptung: Heutige Schulden produzierten nur eine Erblast, die die nachfolgenden Generationen zu tragen hätten. Das staatliche Schuldenmachen wird zur fehlenden Moral gegenüber den künftigen „Lastenträgern“ deklariert. Mit diesem populistischen Narrativ wird eine rationale Diskussion über die ökonomisch-gesellschaftlichen Vorteile ökonomisch begründbarer Kredite für nachfolgende Generationen im Keim erstickt.

¹⁸ Rudolf Hickel /Gerd Brosius , Gewinne und Sachinvestitionen der Unternehmen im Lichte neuerer empirischer Informationen; in: Memo-Forum (Zirkular der A r b e i t s g r u p p e Alternative Wirtschaftspolitik), Nr.2 Bremen, Februar 1984

¹⁹ Rudolf Hickel, Ein neuer Typ der Akkumulation? Anatomie des ökonomischen Strukturwandels – Kritik der Marktorthodoxie, Hamburg 1987

Gegen diese Erblastthese stehen die positiven Wirkungen der mit Krediten finanzierten öffentlichen Investitionen in der Zukunft. Während die riesigen Investitionssummen durch Steuererhöhungen und/ oder Ausgabenkürzungen die heutige Generation erdrücken würde, sorgt die Kreditfinanzierung dafür, dass nachfolgende Generationen per Zinszahlungen und Tilgungen nach dem Grundsatz „Pay as use“ an der Finanzierung angemessen beteiligt werden. Dieser Last Kapitaldienst steht der Nutzen des wertvollen Erbes lebenswerte Zukunft gegenüber. Die aktuell gängige Reduktion auf die Erblast „Kapitaldienst“ ist schlichtweg ein Trugschluss. Staatsschulden sind das einzige staatliche Finanzierungsinstrument, mit dem sich der Nutzen aus öffentlichen Investitionen sowie deren Finanzierungskosten intertemporal und damit intergenerativ verteilen lassen. Dazu das Beispiel der über Kredite finanzierten Investitionen zur CO₂-Reduktion. Auf der positiven Seite der Bilanz steht das Erbe ökologisch besserer Lebens- und Produktionsverhältnisse in der Zukunft. Die Kosten der Kreditfinanzierung der öffentlichen Investitionen reduzieren sich auf den jährlich zu erbringenden Kapitaldienst. Diese Zinsen und die Tilgung lassen sich künftig Jahr für Jahr aus der durch diese staatliche Klimapolitik durchgesetzten, dann allerdings ökologisch fundierten Wertschöpfung angemessen finanzieren. Gegenüber der monetären Erblast Kapitaldienst pro Jahr erspart diese Fremdfinanzierung öffentlicher Investitionen nachfolgenden Generationen nicht mehr zu bewältigende Kosten des ökologischen Nichtstuns. Dabei steht das Ziel, künftige Verluste an individuellen Freiheitsrechten zu verhindern, im Mittelpunkt der Politik. Wenn heute nicht gehandelt wird, dann werden künftig die Freiheitsrechte etwa durch Dürren, Unwetter, Überschwemmungen und Flächenbränden eingeschränkt. Heute unterlassene Maßnahmen gegen die Klimakrise werden auch zum Feind der Privateigentumsrechte. Diese aktuelle Verantwortung für die Gerechtigkeit zwischen den Generationen betont das Grundgesetz: Der Schutz der Freiheitsrechte gilt nicht nur für die heutige Bevölkerung. Die politische Verantwortung für diesen Schutz muss auch für die heute physisch noch nicht präsenten künftigen Generationen gesichert werden. Damit hat die Generationengerechtigkeit Verfassungsrang. Die heutige Politik, die ihre Möglichkeiten der CO₂-Reduktion nicht voll ausschöpft und damit zum Teil irreparable Lasten auf nachfolgende Generationen verlagert, widerspricht der Verantwortungsethik. Genau auf diesen Wirkungszusammenhang muss auch die Schuldenbremse überprüft werden. Wenn durch die

Schuldenbremse infolge unterlassender Investitionen künftige Generationen durch die Einschränkung ihrer Freiheitsrechte belastet werden, dann widerspricht sie dem Verfassungsgrundsatz der Generationengerechtigkeit. Das Bundesverfassungsgericht ist gut beraten, dieses Spannungsverhältnis zwischen seinem Urteil zur Schuldenbremse und dem zur Generationengerechtigkeit aufzulösen.

3. Nach dem Scheitern der Schuldenbremse: Auf der Suche nach Reformvorschlägen

3.1. Reformoptionen im Überblick

Die hier dargelegten Herausforderungen an den Staat, die durch die Mehrfachkrise und hier insbesondere durch die Klimanotlage bestimmt werden, lassen sich unter dem Regime der Schuldenbremse fiskalisch nicht bewältigen. Im Gegenteil, das grundsätzliche Verbot der staatlichen Kreditfinanzierung bei gleichzeitiger Verweigerung von Steuererhöhungen im Zuge einer gerechten Lastenverteilung verschärft am Ende durch fehlende Finanzen für öffentliche Investitionen die Krisenentwicklung. Während der Handlungsdruck riesig ist, sind Staatsausgaben in die materielle und soziale Infrastruktur sowie vor allem in die ökologische Transformation nicht finanzierbar. Die seit dem Start der Schuldenbremse über jetzt dreizehn Jahre ausgelösten Belastungen der gesamtwirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung erzwingen eine grundlegende **Zeitenwende der Finanzpolitik**. Dazu steht die Wiederherstellung der „**goldenen Regel**“ im Mittelpunkt. Das heißt, die Finanzierung öffentlicher Gesamtinvestitionen erfolgt grundsätzlich über die Kreditaufnahme. Da die künftigen Generationen Nutznießer sind, werden diese über den jährlichen Kapitaldienst nach dem Prinzip der nutzungsbezogenen Bezahlung an der Finanzierung beteiligt. Zur finanzpolitischen Zeitenwende gehört aber auch eine grundlegend **gerechte Steuerreform**, die sich auf die Finanzierung des regulären Haushaltes konzentriert. Hierzu sind die wichtigsten Forderungen: eine wieder belastungsgerechte Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Einführung einer wirksamen Vermögensteuer.

Die „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ hatte bereits in der Föderalismuskommission II (2007-2009) und nachfolgend in vielen

Stellungnahmen und Artikeln gegen die vom Mainstream behauptete „Erfolgsstory Schuldenbremse“ argumentiert.²⁰ Seit der Einführung der Schuldenbremse von der überwiegenden Mehrheit über Jahre hinweg als alternativlos charakterisiert wurde, vollzieht sich unter dem aktuellen Druck unübersehbare Fehlentwicklungen infolge der „schwarzen Null“ in der beratenden Wirtschaftswissenschaft und Politik endlich ein Paradigmenwechsel. Im Mittelpunkt stehen neben kleineren Kurskorrekturen Vorschläge zur grundlegenden Reform der Schuldenbremse, die jedoch allesamt eine Änderung des Grundgesetzes mit einer 2/3-Mehrheit erforderlich machen. Selbst die Deutsche Bundesbank, die immer wieder als Gralshüterin einer strengen Schuldenbremse auftrat, unterstützte erneut in ihrem Monatsbericht vom April 2022 mit der Forderung, den „Neuverschuldungsspielraum insbesondere bei niedrigen Schuldenquoten moderat auszuweiten“ diesen Kurswechsel.²¹ Ende Januar dieses Jahres ist der „Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, der viele Jahre ebenfalls eine strikte „schwarze Null“ gefordert hatte, in seinem „Policy-Brief“ einstimmig im Kern der Deutschen Bundesbank gefolgt.²² Nochmals bestärkt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023, das eine strenge Schuldenbremse auf dem Prinzip der Einjährigkeit der Haushaltspolitik fordert, nehmen die Forderungen nach einer Verfassungsänderung zu deren Reform aus der Wirtschaftswissenschaft zu. Dafür steht der von Clemens Fuest, Michael Hüther und Jens Südekum in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 12. 1. 2024 präsentierte Appell. Gefordert wird eine Reform zur Begrenzung der Neuverschuldung sowie ein „Sondervermögen“ für die öffentliche Infrastruktur, allerdings ohne weitere Angaben zu dessen Höhe“.²³

²⁰ Axel Troost von der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ war als Bundestagsabgeordneter Mitglied der „Föderalismuskommission II“ und hat dort von Anfang an seine Kritik an der Schuldenbremse eingebracht. Axel Troost, Die Schuldenbremse: Wachstumsbremse und Generationsbetrug (vom 12.02. 2009) in: <https://www.bankkaufmann.com/a-186160-Axel-Troost-Die-Schuldenbremse-Wachstumsbremse-und-Generationsbetrug.html>

²¹ Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung; Monatsbericht April 2022

²² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren (Policy Brief vom 30. 1. 2024)

²³ Clemens Fuest/ Michael Hüther/ Jens Südekum: Nach dem Haushaltsurteil : Sondervermögen für Investitionen schaffen; in FAZ-Net vom 12.01.2024
<https://www.iwkoeln.de/presse/in-den-medien/michael-huether-investitionen-schuetzen.html>

Viele Vorschläge, die Blockierung der gesamtwirtschaftlich-nachhaltigen Entwicklung durch die Schuldenbremse zu verhindern, liegen mittlerweile vor (vgl. **Übersicht: Auf die Schnelle: Überblick zu den aktuell diskutierten Vorschlägen zur Schuldenbremse: Von der Reform bis zur Abschaffung!**, S. 2)

Die Bandbreite reicht von partiellen Kleinstkorrekturen bis hin zur kompletten Abschaffung des Kreditfinanzierungsverbots öffentlicher Investitionen. Sollen die langfristigen Schäden infolge dieser restriktiven Finanzpolitik vermieden werden, dann ist jedoch eine Änderung der einschlägigen Artikel im Grundgesetz unvermeidbar. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht selbst kleinste Abweichungen von der viel zu streng interpretierten Schuldenbremse mit dem Siegel der Verfassungswidrigkeit versehen. Deshalb braucht der Gesetzgeber den Mut, die Verfassungsänderung von 2009 mit der erforderlichen Mehrheit wieder zurückzunehmen. Nur so lässt sich eine zukunftsfähige Finanzpolitik mit der Verantwortung für nachfolgende Generationen verfassungsrechtlich absichern. Ohne den Konsens der demokratischen Parteien im Deutschen Bundestag ist dies jedoch nicht zu erreichen. Bei der Konsensfindung hilft die parteienübergreifende Erkenntnis: Die Schuldenbremse hat verhindert, die produktiven Vorteile von Staatsinvestitionen, die per Kredite finanziert werden, zugunsten nachfolgender Generationen zu nutzen. Selbst dringliche Reparaturinvestitionen sind nicht vorgenommen worden. Verkehrslogistische Belastungen etwa durch defekte Brücken und Straßen, die die volkswirtschaftlich-ökologischen Kosten nach oben treiben, belegen heute die Demontage des öffentlichen Kapitalstocks infolge unterlassener Reinvestitionen. Die heutige Gesellschaft und nachfolgende Generationen sind aber auch infolge unzureichender Investitionen in die ökologische Transformation zählen zu den Verlierern. Diese unübersehbare Not sollte Grundlage genug dafür sein, parteiübergreifend der finanzpolitischen Vernunft wieder eine Chance zu geben. Wer eine lebenswerte Gegenwart und Zukunft parteipolitisch verspricht, der kann nicht an der dagegenwirkenden Schuldenbremse festhalten.

Nachfolgend werden die wichtigsten Reformvorschläge mit unterschiedlicher Reichweite bewertet.

3.2 Spielraum für antizyklische Verschuldung ausweiten

Grundsätzlich wird das durch den konjunkturellen Abschwung erzeugte Staatsdefizit (sinkende Steuern, steigende Krisenausgaben) mit der heutigen Schuldenbremse verfassungsrechtlich anerkannt. Denn durch einzelwirtschaftliche Investitionen kann die Unternehmenswirtschaft die unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus eigener Kraft nicht kompensieren (vgl. Kapitel „Die drei Fehlurteile zur Staatsverschuldung in der Entwicklung der Gesamtwirtschaft; hier: „erstes Fehlurteil“). Die durch das einzelwirtschaftlich ausgerichtete Konkurrenzsystem erzeugte Kollektivillusion über die (unterschätzten) Produktionsmöglichkeiten kann nur der Staat durch antizyklisch eingesetzte und per Kredite finanzierte Ausgaben durchbrechen. Diese auf John Maynard Keynes zurückzuführende antizyklische Verschuldungspolitik, die den Staatshaushalt konjunkturell atmen lässt, ist 2009 als Ausnahme vom Kreditaufnahmegebot im Grundgesetz verankert worden. Der Streit konzentriert sich allerdings auf die Berechnung des antizyklischen Finanzierungsspielraums. Angewendet werden zwischen dem Bund und den Ländern unterschiedliche Methoden. Im Mittelpunkt steht eine gegenüber den Schätzfehlern robuste Ableitung der mittelfristig eingebetteten zyklischen Bewegung. Hinzu kommt die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der Beschäftigungskomponente. Bereits im April 2022 hat die Deutsche Bundesbank in ihrem Beitrag zur epochalen Wende der Verschuldungspolitik einen Vorschlag zur angemessenen Berechnung des Einflusses der Konjunktur auf den Bundshaushalt unterbreitet.²⁴ Auch das „Dezernat Zukunft“ hatte bereits 2021 eine Reform der Konjunkturbereinigung durch eine bessere Definition der gesamtwirtschaftlichen Normallage sowie die Berücksichtigung weiterer Parameter vorgeschlagen. Gegenüber der konjunkturellen Normallage lassen sich mit der vorgeschlagenen Methode zusätzliche Spielräume zur Kreditaufnahme mobilisieren.²⁵

Empfohlen wird, ein für den Bund und alle Länder wissenschaftlich abgesichertes Verfahren zur einheitlichen Ermittlung der konjunkturell bedingten Bewegung von staatlichen Finanzierungssalden einzuführen. Methodisch geht es um die angemessene Separierung der konjunkturellen gegenüber der normal-stetigen Entwicklung. In den letzten Jahren hat sich

²⁴ Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse des Bundes ..., a.a.O. S. 37

²⁵ M. Krahé /M., F. Schuster/ P. Sigl-Glückner (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht?; in: *Wirtschaftsdienst*, 101(8)

allerdings der Zusammenhang von Konjunktur und Trend verschoben. Unterbelichtet ist bei den derzeitigen Verfahren der Zusammenhang zwischen der konjunkturellen Entwicklung und der Rückwirkung durch das im längerfristigen Trend sinkende Wirtschaftswachstum. Berücksichtigt werden muss die Tatsache, dass im längerfristigen Trend die Wirtschaftsentwicklung stagniert. Ursache könnte der längerfristige Rückgang der Sachinvestitionen im Unternehmenssektor (Investitionswillen) – auch gegenüber den Renditen auf den Finanzmärkten - bei gleichzeitig steigendem gesamtwirtschaftlichen Sparen (Sparwillen) sein (vgl. Kapitel „Die drei Fehlurteile zur Staatsverschuldung in der Entwicklung der Gesamtwirtschaft; hier: „zweites Fehlurteil“). Diese Konstellation des zu beobachtenden Trends zum Übersparen - Ersparnisse größer als gesamtwirtschaftliche Investitionen - führt zur Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Daraus leitet sich die Forderung ab, dagegen die wachstumsstabilisierende Staatsverschuldung mittelfristig einzusetzen. Erinnerung sei an das Konzept der strukturellen Verschuldung, das A.P. Lerner im Rahmen der „Functional Finance“ entwickelt hat. Die mittelfristig wachsende Produktionslücke lässt sich nur durch den Staat per kreditfinanzierter Ausgaben über einen längeren Zeitraum schließen. Insgesamt sollte die konjunkturelle Komponente bei der Ableitung einer rationalen Politik staatlicher Schuldenaufnahme stärker am gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstrend ausgerichtet werden. Diese Debatte zur adäquaten Erfassung der konjunkturellen Staatsverschuldung ist grundsätzlich sinnvoll und deren Ergebnisse sollten berücksichtigt werden. Gegenüber dieser antizyklischen Verschuldungspolitik konzentriert sich jedoch der aktuelle Streit auf die strukturelle Verschuldung. Hierbei steht das grundsätzliche Verbot, öffentliche Investitionen über Kredite zur Bewältigung der strukturellen und wachstums- politischen Herausforderungen - hier insbesondere der ökologischen Transformation – zu finanzieren, im Zentrum.

3.3 Reformvorschlag: Schuldenstandabhängige Defizitgrenze

Im Grundgesetz wird derzeit nur dem Bund eine strukturelle Verschuldung von 0,35% bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) allerdings zur Finanzierung konsumtiver und investiver Ausgaben zugestanden. Leitgröße ist die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung, die den durch das Wirtschaftswachstum dynamisierten Rahmen für die zulässige Neuverschuldung bestimmt. Hierzu ein Vergleich: Während derzeit in Deutschland mit 2.650 Milliarden Euro Gesamtschulden gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt eine Schuldenstandquote bei 64 % erreicht wird, liegt Griechenland mit 168 Milliarden Euro bei 168%. Nicht die absolute,

sondern die zur gesamtwirtschaftlichen Produktion ins Verhältnis gesetzte Gesamtverschuldung ist für die Tragfähigkeit der Finanzlasten entscheidend. Der auf das Bruttoinlandsprodukt bezogene Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) signalisiert die aus der jährlichen Wertschöpfung zu finanzierende Schuldenlast. Je höher das Bruttoinlandsprodukt, umso höher ist die Finanzierungsbasis für den Kapitaldienst. Hierauf basieren die Analysen zur fiskalischen Schuldentragfähigkeit („Debt Sustainability“). Ein Modell zur Tragfähigkeit von Staatsschulden, bei dem auch der reale Zinssatz berücksichtigt wird, hat erstmals E. Domar 1944 vorgelegt.²⁶ Das allerdings durch restriktive Annahmen bestimmte Ergebnis von Domar fällt am Ende beruhigend aus: Wenn die Verschuldung, prozentual gesehen, nicht stärker als die konstante Rate des Wirtschaftswachstums zunimmt, und der reale Zinssatz diese Wachstumsrate nicht übersteigt, dann folgt keine höhere, relative Zinslast.

Die Orientierung an der durch Schulden zu tragenden Last in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und den Kapitalmarktzins erfasst auch die Auswirkungen auf künftige Generationen. Heute per Kreditfinanzierung realisierte öffentliche Investitionen in die nachhaltige Transformation verschaffen den nachfolgenden Generationen ökologisch fundierten Wohlstand. Aus diesem lässt sich die künftige Zinslast finanzieren.

Zurück zur geltenden Schuldengrenze im Grundgesetz. In diesem Jahr erlaubt die strukturelle Quote mit 0,35% des Bruttoinlandsproduktes dem Bund den Einsatz von ca. 14,4 Mrd. € an Krediten für die Finanzierung investiver und konsumtiver Ausgaben. Diese strukturelle Verschuldung in Deutschland unterscheidet sich gegenüber den Obergrenzen nach dem EU-Recht.²⁷ Bezogen auf die vier europäischen Regelwerke geht es bei den hier mit Deutschland verglichenen Quoten Nettokreditaufnahme und Gesamtschulden um das Regelwerk „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) im EU-Sekundärrecht. Die Höhe der Defizitquote (Nettokreditaufnahme) ist im SPW von der Obergrenze 60% der Gesamtverschuldung

²⁶ E. D. Domar, The „burden of the debt“ and the national income, in: American Economic Review, 1944, Vol. 34

Ders., The burden of the debt: A rejoinder, in: American Economic Review, 1945, Vol. 35

²⁷ In der EU gibt es insgesamt vier Regelwerke, die mit einander nicht einmal voll kompatibel sind. Bekannt sind die Maastricht-Kriterien, die vor allem bei der Aufnahme in das Eurosystem geprüft wurden: Defizit 3%/ Gesamtverschuldung 60 %.

im Verhältnis zum BIP abhängig: Liegt ein Land signifikant unter der Gesamtschuldenquote von 60%, dann beträgt das maximale zulässige strukturelle Defizit 1 % des BIP. Bei 60 % bzw. leicht darunter gilt die Defizitquote von 0,5%. Geht die Staatsschuldenquote über 60% hinaus, dann muss nach der 1/20-Regel die Überschuldungsquote um jährlich 5 % gesenkt werden. Verglichen mit dem EU-Regelwerk ist die Schuldenbremse im Grundgesetz deutlich restriktiver gestaltet. So gibt es nur für den Bund (nicht den Gesamtstaat) die gegenüber der EU niedrigere 0,35%-Regel. Diese Lücke Deutschlands gegenüber dem EU-Recht zu schließen, steht im Mittelpunkt der Reformvorschläge der Deutschen Bundesbank und des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR). In der **Übersicht** wird die Regulierung der Defizitquoten Deutschlands mit dem EU-Recht und dem Vorschlag des „Sachverständigenrates zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)“ verglichen.

Regulierung zur Begrenzung der Budgetsalden: Gesamt-/Neuverschuldung

Grundgesetz (aktuell)	Reformvorschlag „Rat der fünf Weisen“ (SVR) basiert auf Vorschlag der Deutschen Bundesbank ¹	SWP/EU Regelung Stab-/Wachstumspakt
<p>1. strukturelles Defizit <i>nur Bund</i></p> <p>0,35 % BIP²</p>	<p><i>nur Bund</i></p> <p>* unter 60% Gs-Quote³ 1 % BIP</p> <p>* über 60 % GS-Quote 0,5%</p> <p>* über 90% GS-Quote 0,35%</p>	<p><i>Gesamtstaat</i></p> <p>* unter 60% Gs-Quote bis 1% BIP</p> <p>* ab/über 60% Gs-Quote bis 0,5% BIP</p>
<p>2. Schuldenobergrenze Gesamtstaat (zum BIP) <i>keine</i></p>	<p><i>keine</i></p>	<p>generell: 60% Über 60%: Abbau jährlich um 5 % 1/20 Regel</p> <p>Maastricht Kriterien HH-Defizit 3 % BIP Gs-Quote 60 % BIP</p>
<p>3. Zyklischer Ausgleich (Konjunkturausgleich) Bund + Länder</p>	<p>Bund + Länder</p>	<p>Gesamtstaat</p>

1) Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung; in Monatsbericht April 2022

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, DIE SCHULDENBREMSE NACH DEM BVerfG-URTEIL: FLEXIBILITÄT ERHÖHEN – STABILITÄT WAHREN; Policy Brief 1/2024 (Dienstag, 30. Januar 2024)

2) BIP = Bruttoinlandsprodukt

3) Gs-Quote = Gesamtschulden bezogen auf BIP

Wird dem Vorschlag des SVR gefolgt, dann hätte der Bund 2023 auf der Basis der Quote von 0,5% statt nur 14,1 Mrd. € (bei 0,35%) insgesamt 20,6 Mrd. € und bei 1 % insgesamt 41,21 Mrd. € an Krediten aufnehmen dürfen. Durch diese von der Schuldenstandquote abhängigen oberen Defizitgrenzen wird die Politik für den Abbau des Gesamtschuldenstandes mit einem höheren Spielraum für die Neuverschuldung belohnt.

Gegenüber den quotalen Obergrenzen ist grundsätzlich die nachfolgend dargelegte „goldene Regel“, die die Kreditaufnahme durch die Höhe der Sachinvestitionen begrenzt, vorzuziehen. Soweit jedoch diese Kreditregel nicht durchsetzbar ist, sollten die durch den SVR vorgeschlagenen Defizitgrenzen allerdings nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder eingeführt werden: unter 60% Staatsschuldenquote 1% des BIP Neuverschuldungsquote, über 60 % nur 0,5% und ab 90 % die heutige Quote von 0,35% (vgl. Übersicht: „Regulierung zur Begrenzung der Budgetsalden“). Damit würde der durch die EU vorgegebene Rahmen mehr oder weniger auch durch Deutschland ausgeschöpft werden. Dieser erweiterte Spielraum für die Neuverschuldung wird, so lange die „goldene Regel“ nicht wieder gilt, dringend zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischen Modernisierung gebraucht. Der SVR verweist zwar mit seinem Reformvorschlag „Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren“ ebenso wie die Deutsche Bundesbank auf die grundsätzliche Beibehaltung der Schuldenbremse. Aber auch diese vorgeschlagene Reform der Obergrenzen lässt sich nur mit der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit in den Parlamenten realisieren. Das Versagen der Schuldenbremse seit dem Start im Haushaltsjahr 2011, die künftigen Herausforderungen sowie die vielen wirtschaftswissenschaftlichen Expertisen begründen die Forderung: Der Bundestag ist zusammen mit den Länderparlamenten gut beraten, sich die 2009 abgegebene finanzpolitische Souveränität über das Finanzierungsinstrument staatliche Schulden wieder zurückzuholen.

3.4 Wiederentdeckung der „goldenen Regel“

Über die Vorschläge zu höheren Obergrenzen, die auf die Begrenzung der Neuverschuldung (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) in Abhängigkeit von der Schuldenstandquote setzen, hinaus wird derzeit wieder die vor 2009 geltende „goldene Regel“ heftig diskutiert. Danach begrenzt

im Prinzip nur die Höhe der öffentlichen Investitionen die Kreditaufnahme. Die allerdings sehr unterschiedlichen Vorschläge zu kreditfinanzierten öffentlichen Investitionen haben eine gemeinsame Begründung: Die Schuldenbremse setzt wegen des Finanzierungsdrucks den Anreiz, öffentliche Investitionen zu unterlassen. Von den Fehlanreizen durch die Schuldenbremse sind sowohl staatliche Ersatzinvestitionen zum Erhalt des öffentlichen Kapitalstocks als auch in Zukunftsinvestitionen in die nachhaltige Entwicklung betroffen. Prinzipiell unterscheiden lassen sich zwei Varianten der „goldenen Regel“, die auf die verfassungsrechtlich gewollte Finanzierung öffentlicher Investitionen durch die Kreditaufnahme setzt: Bei den Varianten zur „gekappten goldenen Regel“ wird der durch Quotenerhöhung ausgeweitete Spielraum der Kreditfinanzierung nur für öffentliche Investitionen reserviert. Vorzuziehen ist dagegen die uneingeschränkte Finanzierung der öffentlichen Ersatz- und Nettoinvestitionen - unabhängig von der Höhe der Schuldenquote - durch Kredite. Trotz unterschiedlicher Intensität lassen sich alle Vorschläge zur „goldenen Regel“ nur durch eine Verfassungsänderung mit einer 2/3-Mehrheit im Bundestag umsetzen.

- Zwei Reformvorschläge innerhalb der Schuldenbremse

Aus der Wissenschaft und von der Deutschen Bundesbank sind Vorschläge zu einer restriktiven Anwendung der „goldenen Regel“ vorgelegt worden.

+ Der „Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium“²⁸ plädiert für eine „Goldene Regel plus“. Ausgangspunkt ist die zutreffende Erkenntnis, dass die derzeitige Schuldenbremse Fehlanreize in Richtung vernachlässigter staatlicher Investitionen ausgelöst hat. Die vorgeschlagene Reform der Schuldenbremse durch den Beirat besteht aus drei Forderungen: **Erstens** dürfen in Abgrenzung gegenüber der uneingeschränkten „goldenen Regel“ Kredite nur für staatliche Neuinvestitionen eingesetzt werden. Damit werden Kredite für Reinvestitionen zum Erhalt des Kapitalstocks strikt ausgeschlossen. **Zweitens** wird auf eine institutionell abgesicherte Vermeidung des Missbrauchs dieser Regel für konsumtive Aufgaben bestanden. Das „Plus“ bei der goldenen Regel

²⁸ Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Gutachten: Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik; Berlin 13. Oktober 2023

steht für ein „unabhängiges Expertengremium, alternativ der Bundesrechnungshof“, dem jeweils die Kontrolle der Vereinbarkeit mit dem Anspruch an Investitionen gegenüber Konsumausgaben obliegt. **Drittens** wird zur „goldenen Regel plus“ die Einrichtung von Investitionsgesellschaften, die durch den Staat mit einem Fixbetrag abgesichert werden, angeboten. Als Beispiel dient die Deutsche Bahn, die zu 100 Prozent im Eigentum der Bahn ist. Hiermit wird die staatlich erforderliche Sicherung von Investitionen innerhalb eines betriebswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmensmodells angestrebt.

Die Kritik an diesen Reformvorschlägen durch den „Wissenschaftlichen Beirat“ bezieht sich auf die Einengung der Investitionen, die per Schulden finanziert werden dürfen. Gegenüber der bedingungslosen „goldenen Regel“, die vor der Einführung der Schuldenbremse 2009 gegolten hat, dürfen nicht mehr alle Investitionen, sondern nur noch die den Kapitalstock erhöhenden Nettoinvestitionen durch die Schuldenaufnahme auf den Kapitalmärkten finanziert werden. Die Beschränkung auf Nettoinvestitionen zwingt also den Staat, die Erhaltung des bestehenden Kapitalstocks aus regulären Haushaltsmitteln – also ohne Kreditaufnahme – zu finanzieren. Dadurch würden dringliche Reparaturinvestitionen gefährdet. Diese haben sich ja durch den Sparzwang unter dem Regime der Schuldenbremse aufgestaut. Diese Reparaturinvestitionen, die immer auch zur Modernisierung des Kapitalstocks führen, sollten ebenfalls auch zugunsten kommender Generationen über den Einsatz von Kreditmitteln finanziert werden.

+ Die **Deutsche Bundesbank** hat ihren Vorschlag, den sie zur Reform der europäischen Fiskalregeln bereits im April 2019 präsentiert hatte, ein Jahr später zur Lockerung der Schuldenbremse in Deutschland wiederholt.²⁹ Gesehen wird die Gefahr, dass durch das Verbot der strukturellen Neuverschuldung bei den Ländern und der niedrigen Obergrenze von 0,35% bezogen auf das BIP (Bruttoinlandsprodukt) beim Bund ein massiver Konsolidierungsdruck erzeugt werden würde. Dieser führt zu einem Rückgang der Ausgaben für Nettoinvestitionen. Am Ende werden selbst im Umfang der Abschreibungen die Ersatzinvestitionen nicht finanziert.

²⁹ Deutsche Bundesbank, Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: Zu einzelnen Reformoptionen; in Monatsberichte April 2019
Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung; in: Monatsbericht April 2022

Dadurch schrumpft der öffentliche Kapitalstock. Um diese Fehlentwicklung zu verhindern, schlägt die Bundesbank eine Kombination generell erhöhter Obergrenzen für die Neuverschuldung mit einer allerdings „gekappten goldenen Regel“ vor. Grundsätzlich wird beim Bund in Abhängigkeit von der Schuldenstandquote die Obergrenze der Neuverschuldung gegenüber derzeit 0,35 % des BIP erhöht: Liegt die Quote der gesamtstaatlichen Verschuldung unter 60%, dann gilt die Obergrenze von 1,0%. Damit würde für Kredite zur Finanzierung der Nettoinvestitionen der Spielraum um 0,65% des BIP erhöht. Auf der Basis des Ergebnisses von 2023 stünden zusätzlich ca. 27 Mrd. € an Krediten zur Verfügung. Um innerhalb der Quoten zumindest die Ersatzinvestitionen zu sichern, vor allem aber auch die Erweiterung des Kapitalstocks beim Bund zu stärken, werden dazu Anreize geschaffen. Die Regelgrenze der Neuverschuldung mit 1% des Bruttoinlandsprodukts (bei unter 60% Gesamtschuldenquote) darf komplett nur in Anspruch genommen werden, wenn beispielsweise der Bund mindestens 0,5 % des BIPs für Nettoinvestitionen ausgibt. Bei über 60% gesamtstaatlicher Verschuldungsquote reduziert sich die generelle Obergrenze für den zulässigen Finanzierungssaldo gegenüber dem BIP auf 0,5 %. Voraussetzung zur vollen Ausschöpfung ist die Forderung, zumindest eine Nettoinvestitionsquote beim Bund mit 0,15 % des BIP zu realisieren. Wird diese Investitionsvorgabe unterschritten, dann reduziert sich die zulässige Obergrenze für die Neuverschuldung im Bundeshaushalt. Übrigens beträgt derzeit die Nettoinvestitionsquote des Bundes samt der Extrahaushalte nach den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ca. 0,15%. Da sich die öffentlichen Investitionen vor allem auf die Länder und Kommunen (kommunaler Anteil ca. 40%) konzentrieren, muss der Bund etwa über gesamtstaatliche Investitionsprogramme dazu beitragen, dort Investitionsanreize zu stärken. Dagegen wäre - wie beim Bund - auch bei den Ländern die strukturelle Neuverschuldung per genereller Obergrenze kombiniert mit dem Anreiz zum Investieren in der Verfassung zu

Insgesamt weist die innovative Grundidee der Deutschen Bundesbank zu erweiterten Schuldengrenzen zusammen mit der Belohnung für öffentliche Nettoinvestitionen in die richtige Richtung. Eine Ausweitung auf die Bundesländer ist jedoch wichtig. Gegenüber den Varianten dieses Kappungs-Kompromiss ist am Ende der Einsatz einer unbegrenzten „goldene Regel“, die für den Bund und die Länder gilt, überlegen.

- Zurück zu kreditfinanzierten öffentlichen Gesamtinvestitionen

Nach den schädlichen Folgen der Schuldenbremse ist die Rückkehr zur Kreditbegrenzung in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung des Art. 115 GG gut begründet. Dort heißt es: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Diese Kreditfinanzierung erstreckt sich nicht nur auf Nettoinvestitionen mit positiver Zukunftswirkung. Sie wird auch für Ersatzinvestitionen genutzt. Schließlich hat sich infolge vernachlässigter Investitionen in die Reparatur ein gigantischer Nachholbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur aufgestaut. Die Begrenzung der Kredite durch das Ausmaß öffentlicher Investitionen gilt nicht nur für den Bund, sondern auch für die Bundesländer. Die derzeit dem Bund zugestandenen 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (derzeit ca. 14,4 Mrd. €), die jedoch für investive und konsumtive Ausgaben genutzt werden können, reduziert sich auf die allerdings unbegrenzte Aufnahme von Krediten im Ausmaß der öffentlichen Investitionen. Bei den Ländern wird das komplette Verbot der Neuverschuldung aufgehoben. Dadurch entsteht auch wieder Spielraum zur landesbezogenen Förderung kommunaler Investitionen.

So wie es bei der „goldenen Regel“ vor der Einführung der Schuldenbremse schon immer schon galt, es bleibt bei zwei harten Bedingungen: Erstens müssen die produktiven Wirkungen der öffentlichen Investitionen für die Gesamtwirtschaft auf der Basis von Nachhaltigkeitsanalysen begründet werden. Zweitens gilt wieder das uneingeschränkte Verbot, Kapitalmarktmittel zur Finanzierung des öffentlichen Konsums zu nutzen. Damit rückt jedoch die nicht immer einfache Unterscheidung zwischen investiven und konsumtiven Staatsausgaben ins Zentrum. Gelten Personalausgaben in den Schulen oder den Hochschulen als investiv oder nur konsumtiv? Die Antwort auf den alten Streit lautet: Entscheidend ist die Zukunftswirksamkeit der per Kredit finanzierten Projekte (siehe Kasten: „Investive gegenüber konsumtiven Staatsausgaben“). So lässt sich begründen, dass beispielsweise die Personalkosten im Bildungssystem zu den Investitionen in das Humankapital zählen. Schon 1989 hatte das Bundesverfassungsgericht gegenüber der damals geltenden „goldenen Regel“ die Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben durchaus mit der Betonung der Zukunftsfähigkeit zu präzisieren

versucht.³⁰ Bei der wieder eingeführten „goldenen Regel“ sollte anstatt einer engstirnigen Abgrenzung die vom Ziel der Nachhaltigkeit geleitete Komplementarität von investiven und konsumtiven Ausgaben präferiert werden.

³⁰ Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 18.4. 1989: Aus den Leitsätzen: „Der Investitionsbegriff des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halb. 1 GG kann jedenfalls nicht weiter verstanden werden als in der bisherigen Staatspraxis, die `Baumaßnahmen´ und `Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen´ gemäß den Nummern 7 und 8 des Gruppierungsplans nach § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO als Investitionen ansieht.“

Investive gegenüber konsumtiven Staatsausgaben³¹

In der Kontroverse um die auch empirisch spezifizierbare Unterscheidung zwischen Investitions- und Konsumausgaben des Staates lassen sich zwei Etappen unterscheiden:

1. Die traditionell-kameralistische Abgrenzung stellt die Perioden des Nutzens / der Erträge der Staatsausgaben in den Mittelpunkt:

* **Konsumausgaben** erzeugen nur im jeweiligen Haushalts- bzw. Rechnungsjahr einen Nutzen (Einjahreswirkung); Beispiele: Verwaltung, Gebäudebewirtschaftung

* Bei den **Investitionsausgaben** steht primär der Ertrag auch in späteren Haushalts- bzw. Rechnungsjahren im Mittelpunkt (intertemporale Wirkung); Beispiele Brückenbau, Sporthallen, Feuerwehrwagen)

Bei dieser Abgrenzung der Investitions- gegenüber den Konsumausgaben dominiert der Beitrag zur Sachkapitalbildung in die materielle Infrastruktur. Unterschätzt werden öffentliche Investitionen in das Human- und Sozialkapital. Personalausgaben im Bildungssystem werden nach dieser Taxonomie eher als konsumtiv eingeordnet.

2. Die **heute dominierende** Unterscheidung zwischen staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben stellt die **Zukunftswirksamkeit** in den Vordergrund. Investitionen liegen vor, wenn intertemporale Wirkungen in Richtung wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die ökologische Nachhaltigkeit nachweisbar sind. In einer Studie für das Bundesfinanzministerium hat Michael Thöne dazu das WNA-Budget, mit der Spezifizierung der Investitionen als „wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben“, vorgelegt.³² Personalausgaben im Bildungswesen und zum ökologischen Umbau sind Investitionen in die Vermehrung des Humankapitals bzw. in das Naturkapital.

Vorgeschlagen wird zur Definition öffentlicher Investitionen, die auch beim Streit um deren Finanzierung per Kredite eine Rolle spielen, pragmatisch auf deren Zukunftswirksamkeit abzustellen.

³¹ Zum Überblick: Thomas Lenk u.a., Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand – Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs; Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Leipzig Mai 2016

³² Thöne, Michael (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA") - Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und quantitativen Erfassung. Forschungsauftrag 12/02 des Bundesministeriums für eine nachhaltige Finanzpolitik (FiFo-Berichte, 2)

- Begründung der „goldenen Regel“ in Kurzform

Die wichtigsten Begründungen zur Finanzierung öffentlicher Gesamtinvestitionen durch die Kreditaufnahme sind:

1. Die klassische Finanzwissenschaft spricht zu Recht bei öffentlichen Investitionen vom „werbenden Zweck“. Dieser stellt auf die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität ab. Heute wird das Ziel der Produktivität als der gesamtwirtschaftliche Beitrag zu einer ökologisch-sozialen Nachhaltigkeit definiert. Dabei ist die Komplementarität zwischen öffentlichen und unternehmerischen Investitionen wichtig. Öffentliche Ausgaben in die nachhaltige Infrastruktur schaffen die Voraussetzung für die Entfaltung Privatwirtschaft.
2. Mit der Kreditfinanzierung steigt zwar der Schuldenstand des Staates, aber es wird auch öffentliches Vermögen geschaffen. Das Nettovermögen bleibt im Normalfall unverändert. Insoweit wird auch die ökonomische Tragfähigkeit der Schulden sichergestellt. Ohne diese Vermögensbildung im Bereich der öffentlichen Infrastruktur würde die darauf angewiesene privatwirtschaftliche Wertschöpfung am Ende belastet.
3. Durch die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen, die die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung steigern, werden die Entzugseffekte durch Steuererhöhungen und /oder die Nachfrageverluste durch die Kürzung staatlicher Ausgaben vermieden. Mit dieser allokativen Funktion lässt sich die Aufgabe der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung verbinden.
4. Staatsschulden sind das einzige Finanzierungsinstrument, mit dem die Investitionskosten zur Erzeugung eines künftig gesamtwirtschaftlichen Ertrags für nachfolgende Generationen nicht allein den heutigen Steuerpflichtigen aufgebürdet werden. Im Sinne der intergenerativen Distribution lässt sich der Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) angemessen zwischen den Generationen verteilen. Es geht bei der öffentlichen Allokationspolitik für nachfolgende Generation zum einen um den mit der Unternehmenswirtschaft vergleichbaren „Investment Approach“. Zum anderen erfolgt die intergenerativ verteilte Finanzierung nach dem bereits erwähnten Prinzip „Pay as you use“. Am Ende wird mit den öffentlichen Investitionen gegen die Klimakrise eine bessere Umwelt vererbt. Dieser ökologisch fundierte Wohlstand ist dann die Basis für den

angemessenen finanzierbaren Kapitaldienst. Der heutige Start auf den Überholspuren zum ökologisch basierten Wohlstand für nachfolgende Generationen sichert auch die Tragfähigkeit dieser Finanzpolitik.

4. „Sondervermögen Klimanotstand und Transformation (SVKT)“ auf Bundes- und Landesebene

In absehbarer Zeit ist mit einer qualifizierten Mehrheit im Deutschen Bundestag für die Rückkehr zur zuvor geltenden Verfassungsregel „Kreditaufnahme im Ausmaß der öffentlichen Investitionen“ nicht zu rechnen. Da jedoch durch die aktuelle Schuldenbremse ein Investitionsstau erzeugt worden ist und darüber hinaus zukunftsrelevante Investitionen bedrohlich ausgebremst worden sind, wird intensiv nach einer parlamentarisch durchsetzbaren Änderung der Verfassung gesucht. Im Zentrum steht die Forderung nach der Einrichtung eines „Sondervermögens“, das in das Grundgesetz aufgenommen werden soll. Dazu ist zwar ebenfalls eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag erforderlich. Da jedoch mit dieser Lösung auf eine grundsätzliche Freigabe der Kreditfinanzierung für alle öffentlichen Investitionen zugunsten abgegrenzter Programmschwerpunkte innerhalb dieses Sondervermögens verzichtet wird, ist die erforderliche 2/3-Mehrheit durch die Unterstützung der demokratischen Oppositionsparteien eher zu erwarten. Bei diesem Sondervermögen werden für die gesamte Laufzeit zur Finanzierung der Gesamtausgaben die jährlich abrufbaren Kreditermächtigungen festgeschrieben. Der konkrete Abruf der Kredite erfolgt dann jeweils von Jahr zu Jahr. Dieser Vorgabe des Grundgesetzes folgend ist 2022 beim Bund „zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ ein Sondervermögen eingerichtet worden. Dazu wurde der Zusatz unter Art. 87 a (1a) dem Grundgesetz hinzugefügt. Der Fonds ist einmalig mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd. €, die Jahr für Jahr abgerufen wird, ausgestattet.

Mittlerweile gibt es aus der beratenden Wirtschaftswissenschaft Vorschläge zu einem „Sondervermögen“. Schwerpunkte sind die ökologische und digitale Transformation sowie wichtige weitere Infrastrukturprojekte. Gut begründete Projekte aus dem „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF), der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 im Rahmen der Kofinanzierung über den Bundeshaushalt keinen Zugang mehr zu den Kreditmärkten hat, könnten außerhalb

des regulären Haushalts fortgeführt werden. Clemens Fuest, Michael Hüther und Jens Südekum haben ein entsprechendes Sondervermögen begründet.³³ Michael Hüther schlägt für diesen „Transformation- und Infrastrukturfonds“ ein Gesamtvolumen von 400 – 500 Mrd. € (in Preisen von 2023) über zehn Jahre - zusammen mit einem Tilgungsverzicht in den ersten Jahren - vor.³⁴ Auch der Bundeswirtschaftsminister hat mit der durch die Koalition bedingten Zurückhaltung in der Debatte zum „Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024“ die Idee eines „Sondervermögens“ mit dem Ziel, die „strukturellen Probleme zu lösen“ und dazu die Kreditmärkte zu nutzen, angesprochen. Bündnis 90/Die Grünen sind Ende Februar 2024 mit einem Gesetzesentwurf zu einem „Deutschland Investitionsfonds“ für die Bereiche Klimaschutz, Fahrradverkehr und Zukunftstechnologien gefolgt.

Die „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ schlägt für die Ebene des Bundes ein Sondervermögen „Klima, Digitalisierung, Infrastruktur“ vor. Zum Einsatz kommen sollte ein Volumen von 500 Mrd. € an Kreditemächtigung auf 10 Jahre verteilt. Dadurch könnte auch für die Unternehmen bei der Realisierung mittelfristige Planbarkeit gewährleistet werden. Der Fonds sollte über zielkonforme Projektanträge auch den Kommunen zugänglich gemacht werden.

Parallel dazu sollte den Bundesländern, die derzeit außer im Rahmen der antizyklischen Verschuldung keine Kredite aufnehmen dürfen, durch die Ergänzung ihrer Landesverfassungen ein jeweiliges Sondervermögen gegen den Klimanotstand ermöglicht werden. Dazu das Beispiel Land Bremen. Der dort bereits im Nachtragshaushalt beschlossene „Klimafonds“ mit 2,5 Mrd. € musste nach dem Verfassungsgerichtsurteil zurückgezogen werden. Die Vorarbeit dazu hatte die erfolgreiche Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ geleistet. Als erstes Bundesland ist in Bremen nach der Streichung des Klimafonds zwischen der rot- grün- roten Landesregierung und der CDU in der Opposition Anfang März die erforderliche Mehrheit für eine Ergänzung der Landesverfassung in der Bürgerschaft gesichert worden. Die Landesverfassung wird um ein per Kredite finanziertes Sondervermögen ergänzt. Von der Gesamtsumme mit über 450 Mio. € werden

³³ Vorschlag von: Clemens Fuest / Michael Hüter / Jens Südekum: Folgen des Verfassungsurteils – Investitionen schützen; in: FAZ vom 12. 1. 2024

³⁴ Michael Hüther, Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse; in: Wirtschaftsdienst / Zeitgespräch 104. Jahrgang, 2024 · Heft 1 · S. 14–20 ·

250 Mio. € für finanzielle Hilfen zur Dekarbonisierung des Bremer Stahlwerkes (ArcelorMittall) sowie auch Fördermittel in den Aufbau einer Wasserstoffversorgungstruktur investiert. Diese mit qualifizierter Mehrheit gesicherte Einrichtung eines Sondervermögens sollte auch Vorbild für den Bund sein.

Diese Sondervermögen auf der Bundes- und Landesebene stehen für den Einstieg in eine finanzpolitische Zeitenwende. Anstatt mit Nichtstun die Kosten infolge der Klimakrise in die Zone der Unbeherrschbarkeit zu treiben, sollte nachfolgenden Generationen eine lebenswerte Umwelt vererbt werden. Dieses Prinzip der Generationengerechtigkeit betont das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 24. März 2021: Es geht darum, die Freiheitsrechte gegen die sich ansonsten ausbreitende Zerstörung durch die Klimakrise für nachfolgende Generationen zu sichern. Da alle Parteien in den Parlamenten davon profitieren, sollten die jeweils erforderlichen 2/3-Mehrheiten zustande kommen.

Fazit: Generationengerechte Finanzpolitik

Die Schuldenbremse mit ihrer blockierenden Wirkung auf eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu streichen und Kredite wieder für öffentliche Investitionen zu nutzen, ist in mehrfacher Hinsicht alternativlos: Ökonomisch wird eine Offensive für Zukunftsinvestitionen ausgelöst. Ökologisch baut diese Transformation der Wirtschaft die Brücke zu einem ökologisch nachhaltigen Wohlstand. Auf der Einnahmenseite des Staates gibt es nur die Staatsverschuldung, mit der sich die Finanzierungskosten für öffentliche Investitionen zugunsten nachfolgender Generationen intergenerativ aufteilen lassen. Damit wird eine Finanzpolitik ermöglicht, die dem verfassungsrechtlichen Ziel der Generationengerechtigkeit folgt, also heute die ethische Verantwortung für künftige Generationen einlöst. Wie bereits angesprochen, in seinem fundamentalen Urteil vom März 2021 zur unzureichenden Politik der Bundesregierung gegen den Klimanotstand mangels Abbau des CO₂-Ausstosses betont das Bundesverfassungsgericht die Sicherung der Freiheitsrechte gegen die Zerstörung durch die Klimakrise für nachfolgende Generationen. Das am 15.11. 2023 nachfolgende Karlsruher Urteil zur Schuldenbremse, das ökonomisch rationale finanzierte Zukunftsinvestitionen blockiert, steht im Widerspruch zur der in der Verfassung verbrieften Generationengerechtigkeit. Diesen Widerspruch kann am Ende einzig und allein der Gesetzge-

ber aufheben. Nach der durch die Schuldenbremse seit 2009 ausgelösten Unterversorgung vor allem in den Bereichen Bestandssicherung des öffentlichen Kapitalstocks und bei den staatlichen Investitionen in die sozial-ökologische Transformation ist der Gesetzgeber gut beraten, die finanzpolitische Zeitenwende mit der Aufkündigung der Schuldenbremse zu starten. Zur Finanzierung des Szenarios einer „nachhaltig ökonomisch, ökologischen und sozialen Zukunft braucht es die Nutzung der Kapitalmärkte. Dazu werden die Kosten dieser Fremdfinanzierung gerecht auf die Generationen verteilt und am Ende wird der ökologische Wohlstand vererbt- ---