

# Rudolf Hickel

## Schuldenbremse oder »goldene Regel«?



**Verantwortungsvolle Politik für  
die sozial-ökologische Zeitenwende**

Rudolf Hickel  
Schuldenbremse oder »goldene Regel«?

*Rudolf Hickel* ist Professor i.R. für Finanzwissenschaft an der Universität Bremen und einer der Mitbegründer der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« (Memorandum-Gruppe). Zuletzt gab er gemeinsam mit Axel Troost (1954–2023) und Norbert Reuter 2023 bei VSA: den Band »Soziale Kippunkte, bedrohte Existenzen, wachsende Armut« heraus. Der Autor begleitet die Schuldenbremse seit deren Entstehung in der Föderalismuskommission II bis heute mit kritischen Beiträgen. Die Erkenntnisse sind im Diskurs innerhalb der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« und hier insbesondere mit Axel Troost (1954–2023) entstanden. Viele Jahre wurde diese theoretisch fundierte und empirisch abgesicherte Kritik ziemlich angefeindet. Heute gibt es einen breiten Konsens über die Kritik dieser Nachhaltigkeitsbremse, die auch im Widerspruch zur Wohlstandssicherung künftiger Generationen steht.

Rudolf Hickel

# **Schuldenbremse oder »goldene Regel«?**

Verantwortungsvolle Finanzpolitik  
für die sozial-ökologische Zeitenwende

Eine Flugschrift

**VSA: Verlag Hamburg**

[www.vsa-verlag.de](http://www.vsa-verlag.de)

© VSA: Verlag Hamburg 2024, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg  
Alle Rechte vorbehalten  
Titelgrafik: Klaus Stuttmann ([www.stuttmann-karikaturen.de](http://www.stuttmann-karikaturen.de))  
Druck und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck  
ISBN 978-3-96488-226-4

# Inhalt

Zum Einstieg .....	7
<b>1. Übermächtige Schuldenbremse: Begründungen, Fehlentwicklungen, Korrekturbedarf .....</b>	<b>11</b>
Empirischer Exkurs:	
Schuldensprünge durch exogene Schocks .....	12
1.1 Schuldenbremse unter dem Druck der Mehrfachkrise ...	14
1.2 Verschärfte Fehlentwicklung der Schuldenbremse durch die Geldpolitik .....	17
1.3 Schuldenbremse belastet sozial-ökologischen Umbau ...	20
1.4 Bundesverfassungsgericht stoppt Flucht aus der Schuldenbremse .....	23
1.5 Das andere BVerfG-Urteil von 2021 für Generationengerechtigkeit .....	28
<b>2. Staatsverschuldung in der politisch-ökonomischen Kontroverse .....</b>	<b>31</b>
2.1. Positionen in der Wirtschaftswissenschaft .....	32
Exkurs: Die heutigen Gläubiger des deutschen Staates .....	36
2.2 Die drei Fundamentalirrtümer über die schädliche Rolle der Staatsverschuldung. ....	38
Erster Irrtum: Staat nicht mit der »schwäbischen Hausfrau« vergleichbar .....	38
Zweiter Irrtum: Staatsverschuldung keine »Wohlstandsfalle« .....	39
Dritter Irrtum: Die Mär von der »Erblast« künftiger Generationen .....	43
<b>3. Nach dem Scheitern der Schuldenbremse: auf der Suche nach Reformvorschlägen .....</b>	<b>47</b>
3.1 Staatsschulden als eigenständiges Instrument der Finanzierung öffentlicher Haushalte .....	47

3.2 Erinnerung an Domars Botschaft: Wachsende Staatsschulden sind tragfähig .....	50
3.3 Reformoptionen im Überblick: von der Minikorrektur bis zur Abschaffung .....	51
3.4 Neuverschuldung in der konjunkturellen Krise (Konjunkturausgleich).....	54
3.5 Zwei Reformvorschläge zur schuldenstandabhängigen Defizitgrenze .....	59
Vorschlag durch den »Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium« .....	60
Vorschlag der Deutschen Bundesbank .....	61
<b>4. Die Neuregelung der Fiskalgrenzen in der EU seit Mai 2024 ..</b>	<b>65</b>
4.1 Wie die Obergrenzen in der EU entstanden sind .....	65
4.2 Die Schwerpunkte der EU-Schuldenregulierung .....	66
4.3 Pfad zurück zur angemessenen Verschuldung und die »außergewöhnlichen« Ausnahmen .....	68
4.4 Deutschland unter verschärftem finanzpolitischen Druck	69
<b>5. Argumente für ein Zurück zur »goldenen Regel« .....</b>	<b>73</b>
<b>6. »Sondervermögen Klimanotstand und Transformation (SVKT)« auf Bundes- und Landesebene mit den Kommunen .....</b>	<b>79</b>
6.1 Der machbare Vorschlag des »Instituts der deutschen Wirtschaft« und des »Instituts für Makroökonomie und Strukturforchung« .....	82
6.2 Staatliche Finanzhilfen für »Zukunfts- und Standorthilfen der deutschen Industrie« .....	87
6.3 »Dezernat Zukunft« begründet schulden- und steuerfinanziert .....	88
6.4 Lars Feld: Abbau unbestreitbarer Infrastrukturdefizite – Finanzierung mit privatwirtschaftliche Kapitalfonds ....	90
<b>7. Fazit: Generationengerechte Finanzpolitik .....</b>	<b>93</b>

## Zum Einstieg

Nachdem durch die 2009 abgeschlossene Vorarbeit der Föderalismuskommission zwei Jahre später die Schuldenbremse für den Bund und die Länder verfassungsrechtlich in Kraft getreten war, wurde dies in der breiten Öffentlichkeit und bei den »Mainstream Economics« als epochale Zeitenwende gefeiert. Im Zentrum des neuen finanzpolitischen Paradigmas stand der Wechsel von der zuvor verfassungsrechtlich gewollten Finanzierung öffentlicher Investitionen mit deren positiven Folgen für nachfolgende Generationen zum Verbot der strukturellen Neuverschuldung der Länder und beim Bund die Reduktion der Neuverschuldung auf 0,35% für konsumtive und investive Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Nach 13 Jahren Politik unter dem Diktat dieser Schuldenbremse hat sich das Blatt gewendet. Vernachlässigung selbst der Reparaturinvestitionen, unterlassene Neuinvestitionen vor allem in den Ausbau der Infrastruktur sind unübersehbar. Dafür stehen heute die maroden Brücken und reparaturbedürftigen Straßen. Und wenn investiert werden musste, war der Druck auf Kürzungen von Ausgaben an anderer Stelle riesig. Das ursprüngliche Versprechen, durch sinkende Zinssätze und gebremste Inflation das Wirtschaftswachstum zu stärken, konnte nicht eingelöst werden. Die unübersehbaren Belastungen, die durch diese spezifische Schrumpfpolitik ausgelöst wurden, haben eine sich ausbreitende Kritik ausgelöst.

Abgesehen von wenigen Gralshütern wie etwa der FDP, nehmen die Vorschläge zu einer Reform der Schuldenbremse bis hin zu ihrer Abschaffung massiv zu. Anfangs die Schuldenbremse bejubelnde Institutionen gehören zu den heutigen Kritikern, die Reformen verlangen: etwa die Deutsche Bundesbank, der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«, der »Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium«, die beratenden wirtschaftswissen-

schaftlichen Institute und Parteien wie die SPD und Die Grünen/Bündnis 90, aber auch der CDU sowie internationale Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF).

Zu dem durch die Schuldenbremse grundsätzlich erzwungenen Druck auf die öffentlichen Haushalte kommen die wachsenden Aufgaben durch die aktuellen Mehrfachkrisen hinzu. Überlagert werden die wachsenden Ausgaben durch die sozial-ökologische Transformation gegen die Klimakrise. Weil einerseits Steuererhöhungen vor allem auf der Basis einer gerechten Lastenverteilung derzeit politisch nicht durchsetzbar, und andererseits Ausgabensenkungen in diesem Ausmaß nicht machbar sind, nimmt der Druck zu, das Verschuldungsverbot nach der Verfassung zu umgehen.

Allerdings hat diesen Fluchtversuchen das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 25.11.2023 erst einmal einen Riegel vorgeschoben. Es erzwingt am Ende den einzigen gangbaren Weg, dem Dilemma des Steuerstaats unter objektiv wachsendem Ausgabendruck ohne ausreichende Kreditfinanzierung zu entkommen: Mit einer Verfassungsänderung muss die Schuldenbremse zugunsten einer angemessenen Regelung zurückgenommen werden.

Nachfolgend werden die negativen Erfahrungen mit der Schuldenbremse aufgearbeitet. Dazu gehört die Aufklärung über die ursächlichen Irrtümer zu den Wirkungen der Staatsverschuldung auf die Gesamtwirtschaft.<sup>1</sup> Hinter diesen Irrtümern steht das neo-

---

<sup>1</sup> Die »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« hat seit ihrer Gründung 1975 immer wieder für eine funktionale Nutzung der öffentlichen Kreditaufnahme im makroökonomischen Kontext plädiert. Im Mittelpunkt stand und steht die Finanzierung öffentlich produktiver Investitionen durch Staatsschulden (»goldene Regel«). Daraus ergibt sich spiegelbildlich die Kritik an der in das Grundgesetz übernommenen Schuldenbremse. Seit deren Schaffung durch die »Föderalismuskommission II« 2007–2009 ist diese immer wieder durch die »Memo-Gruppe« kritisch begleitet worden. Gegenüber der jahrelang harschen Kritik an dieser Memo-Position, hat wegen der negativen Erfahrungen mit der praktizierten Schuldenbremse die Zustimmung durch deren frühere Befürworter zugenommen. Die »Arbeits-

liberale Konzept einer dominierenden Konkurrenzwirtschaft mit einem davon abhängigen Staat. Gezeigt wird, dass die Niederlage der Schuldenbremse die Niederlage einer versagenden neoliberalen Marktdominanz ist. Dagegen gestellt werden die Ansätze zur Reform bis hin zur Ablösung der heutigen Schuldenbremse durch die Rückkehr zur »goldenen Regel«: Öffentliche Investitionen, die den nachfolgenden Generationen nützen, werden über die öffentliche Kreditaufnahme auch von diesen mitfinanziert.

---

gruppe« nahm in ihren veröffentlichten Jahresmemoranden immer wieder die Grundlagen und die Folgen der Schuldenbremse kritisch unter die Lupe, zuletzt im »Memorandum 2024«, Kapitel 1: »Sozial gerechte Zukunft finanzieren«, Köln 2024.

# 1. Übermächtige Schuldenbremse: Begründungen, Fehlentwicklungen, Korrekturbedarf

Vorbereitet wurde die 2009 mit der erforderlichen Zweidrittel-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.<sup>2</sup> Die zuvor geltende Regel, nach der öffentliche Investitionen durch die Aufnahme von Krediten auf den Kapitalmärkten finanziert werden durften, ist abgeschafft worden. Aus der Regelung im zuvor geltenden Art. 115 GG wurde lediglich im Kern die antizyklische Finanzpolitik, die im Falle eines konjunkturellen Rückgangs eine gegensteuernde Kreditaufnahme zulässt, übernommen. 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 eingeführt worden.

Allerdings wird in der aktuellen Debatte immer wieder übersehen, dass das Grundgesetz bereits bei der vor 2009 geltenden Begrenzung der Staatskredite das Verbot galt, grundsätzlich öffentliche Konsumausgaben per Schulden zu finanzieren. Gelegentlich wird das Verbot der Schuldenfinanzierung von Konsumausgaben als »alte Schuldenbremse« bezeichnet. Auf die Unterschei-

---

<sup>2</sup> 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 Zweidrittel-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.

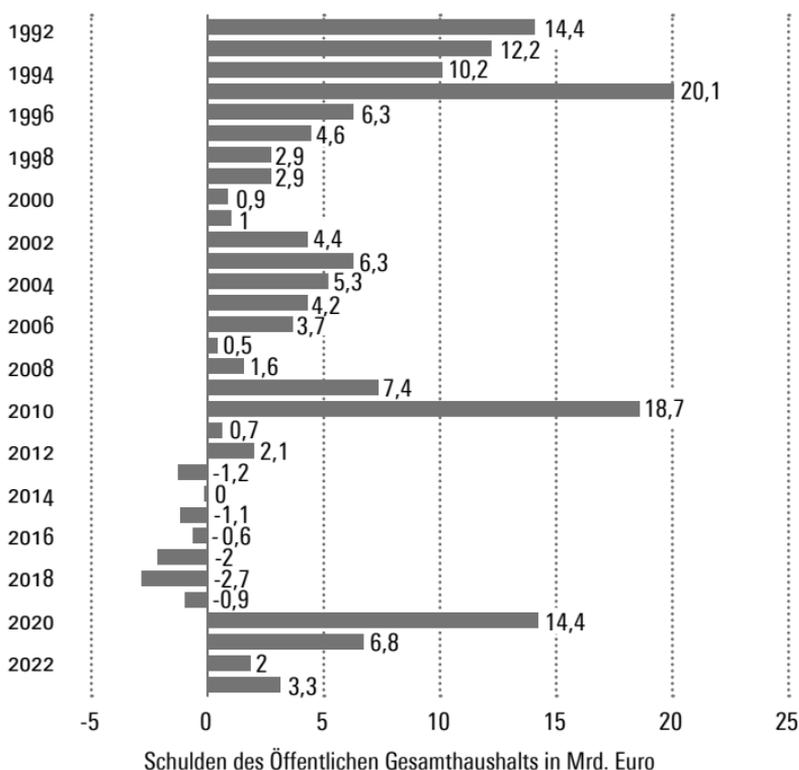
dung zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben wird noch eingegangen werden.

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 Bruttoinlandsprodukts durch Kredite finanzieren (strukturelle Neuverschuldungskomponente). Im Falle eines konjunkturellen Abschwungs sollen die durch sinkende Steuereinnahmen und steigende Krisenausgaben erzeugten Defizite beim Bund sowie bei den Ländern weiterhin 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. Dazu gehört jedoch der Zusatz: Das Grundgesetz schreibt für diese beiden Ausnahmen zur Kreditaufnahme eine Tilgung der Kredite in einem »angemessenen Zeitraum« vor. Die regulären Haushalte werden wegen dieser Refinanzierung allerdings erst in den nachfolgenden Jahren mit den Zinsen und der Tilgung belastet.

### **Empirischer Exkurs: Schuldensprünge durch exogene Schocks**

Das Klima der Debatte um die Einführung der Schuldenbremse war damals von der diffusen Sorge erdrückender Staatsschulden geprägt. 2008, ein Jahr vor dem Beschluss, die Schuldenbremse in die Verfassung aufzunehmen, belief sich die Gesamtverschuldung des Staates auf 1,687 Mrd. Euro (Abgrenzung gemäß Maastrichter Vertrag). Deren Anteil am (nominalen) Bruttoinlandsprodukt erreichte 65,2%, lag also über der 60%-Marke, die die EU vorschreibt. Die in der langen Frist gestiegene Staatsverschuldung hat zwei übermächtige, ja hysterisierte Bedrohungen und damit Handlungsbedarf ausgelöst: Zum einen wurde die Kompetenz parlamentarischer Politik, mit dem Instrument der Staatsverschuldung seriös umzugehen, immer stärker bezweifelt. Der Eindruck machte sich breit, es gälte das Motto: Wenn es an

**Abb. 1: Veränderung der Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts Deutschland (in Mrd. Euro), Vergleich zum Vorjahr**



ordentlichen Einnahmen fehlt, werde die öffentliche Kreditaufnahme ohne Rücksicht auf Folgewirkungen eingesetzt. Deshalb sollte mit der Schuldenbremse die Entscheidungssouveränität über die Kreditfinanzierung etwa zur Finanzierung öffentlicher Investitionen den Parlamenten entzogen werden. Zum anderen werde schließlich durch den expansiven Einsatz von Staatsschulden die Zinsbelastungen nicht mehr bedienbar, die Wirtschaft belastet und vor allem nachfolgenden Generationen eine erdrückende Schuldenlast vererbt.

Bereits ein erster Blick auf die Entwicklung der Staatsverschuldung Deutschlands zeigt: Im Gegensatz zur These von

der schleichend wachsenden, politisch-opportunistischen Inanspruchnahme öffentlicher Kredite durch die Parlamente steigen die Staatsschulden jedoch immer wieder durch exogene Krisen. Die vier exogenen Ursachen, die die Staatsschulden in Deutschland massiv nach oben getrieben haben, sind (siehe die Abb. 1): die Folgejahre der deutsche Einigung 1992–1995, die Finanzmarktkrise von 2008/2009, die Corona-Krise 2020/2021 sowie jüngst die Energiekrise infolge des russischen Kriegs gegen die Ukraine. Nach all den exogenen Schocks ist der Zuwachs der Neuverschuldung immer wieder zurückgegangen. Nach der Finanzmarktkrise wurde in den Jahren 2012 bis 2019 in einigen Jahren selbst die Nulllinie unterschritten. Einer seriösen Analyse dieser sprunghaften Schuldenentwicklung stellt sich die Frage, ob die Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der exogenen Krisen mit öffentlichen Krediten gegenüber dem Nichthandeln bzw. der Finanzierung über Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen ökonomisch-fiskalisch überlegen war. Die Frage kann nur mit Ja beantwortet werden. Denn ohne kreditfinanzierte Maßnahmen gegen die Krisenfolgen wären die volkswirtschaftlichen und sozialen Schäden riesig gewesen.

## **1.1 Schuldenbremse unter dem Druck der Mehrfachkrise**

Das seit 2009 beschlossene Regelwerk Schuldenbremse im Grundgesetz hat die Länder und den Bund dazu gezwungen, die zuvor in den jeweiligen Haushaltsjahren geplante Neuverschuldung mit einer Übergangsfrist beim Bund bis 2016 auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts und bei den Ländern bis 2020 auf null abzubauen. Dadurch wurden bereits in dieser Anpassungsphase durch die Schuldenbremse ausgelöste Finanzierungsgengpässe spürbar. Da es politisch von Anfang an nicht möglich war, die Einnahmefälle durch das Kreditverbot mit angemessenen Steuererhöhungen und/oder Kürzungen von Ausgaben gegenzufinanzieren, sind am Ende dringliche öffentliche Investiti-

onen zurückgedrängt worden.<sup>3</sup> Wie die vielen Beispiele heutiger nicht mehr funktionstüchtiger Brücken und Straßen belegen, sind selbst Investitionen in die Reparatur unterlassen worden. Insgesamt ist unter dem Regime der Schuldenbremse 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 Zukunfts- bzw. Nachhaltigkeitsbremse bezeichnet.

Bedrohlich viel Zeit ging auf dem Weg verloren, den neuen, jetzt ökologischen fundierten Wohlstand zu schaffen. 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 zugenommen, Kürzungen auch im Sozialsystem durchzusetzen. Damit hat die Schuldenbremse auch die künftige Sicherung des sozialen Ausgleichs zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen ausgebremst. Schließlich haben die Finanzierungsengpässe besonders bei den Ländern zur Reduktion der Finanzmittel der Kommunen geführt. Deshalb hat sich auch dort ein Investitionsstau aufgebaut.

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 stauten sich auf. Hinzu kamen unterschiedliche, sich wechselseitig verstärken-

---

<sup>3</sup> Grundlegende Argumente und Fakten gibt es außerdem hier: Rudolf Hickel: Schuldenbremse oder »goldene Regel«? Finanzpolitik für die sozial-ökologische Zeitenwende; in: [www.iaw.uni-bremen.de/f/3149ca02ba.pdf](http://www.iaw.uni-bremen.de/f/3149ca02ba.pdf). Rudolf Hickel, Das Elend der Schuldenbremse; in: Frankfurter Rundschau vom 20.12.2023.

de Krisen. Dafür steht der neue Begriff Mehrfachkrise (Multi-krise). Die Folgelasten 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. Durch massiv steigende Erzeugerpreise, die in die konsumtive Endnachfrage weitergereicht worden sind, erreichte die Inflationsrate für den privaten Verbrauch im Jahr 2022 mit 7,9% gegenüber dem Vorjahr den Höchstwert seit der Wiedervereinigung. Die monatliche Inflationsrate erklimmte mit 10,4% im Oktober 2022 gegenüber dem Vorjahresmonat den Gipfel. Trotz allerdings nur zögerlich allmählich wieder sinkender Energiepreise blieb der Geldwertverlust 2023 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 Nachfrageverluste wurden erforderlich. Beispiele dafür sind einmalige Ausgleichszahlungen sowie die Energiepreis- und Strompreispbremse. 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. Euro.