

Arbeitnehmerkammer Bremen

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

Mittwoch, 15. Januar 2025, 17 Uhr 30 – 19 Uhr 30

Prof.em. Dr. Rudolf Hickel
Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)



Blick zurück auf den Wechsel zum alles beherrschenden Paradigma Schuldenbremse

.... **Bis 2009 im Art. 115 GG:** „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. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

..... **Ab 1. August.2009 im Art. 109 GG (ergänzend Art. 115 GG):**

„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten zu finanzieren“ (mit den drei Ausnahmen).

Motive des Paradigmenwechsels: Einrichtung Föderalismuskommission II“ (2007-2009)

1. Diffuse Wahrnehmung: Staatsschulden steigen im längerfristigen Trend / Kapitaldienst (Zinsen und Tilgungen) begrenzen Ausgabenspielraum und/oder führen zu Steuererhöhungen.
2. Folge von staatlicher **Verschwendung** durch Versagen der Parlamente.

Entscheidender Einfluss durch Public-Choice Bewegung aus den USA: handelnde Abgeordnete Eigennutzmaximierer (homo oeconomicus)

James Buchanan (mit James Wagner) , Democracy in Deficit (1977) erobert Deutschland

3. Abkehr von der Wirtschaftspolitik von J. M. Keynes mit der **Konstruktion des krisenfreien Marktsystems** – nur gestört durch Staatsinterventionismus: Inflation, verdrängt private Investitionen (crowding out) / weg von der Makroökonomie hin zur einzelwirtschaftlichen Rationalität („schwäbische Hausfrau“)

Gegen Interventionsstaat: Geprügelt wird der Sack Staatsverschuldung, getroffen werden soll intervenierender Staat“

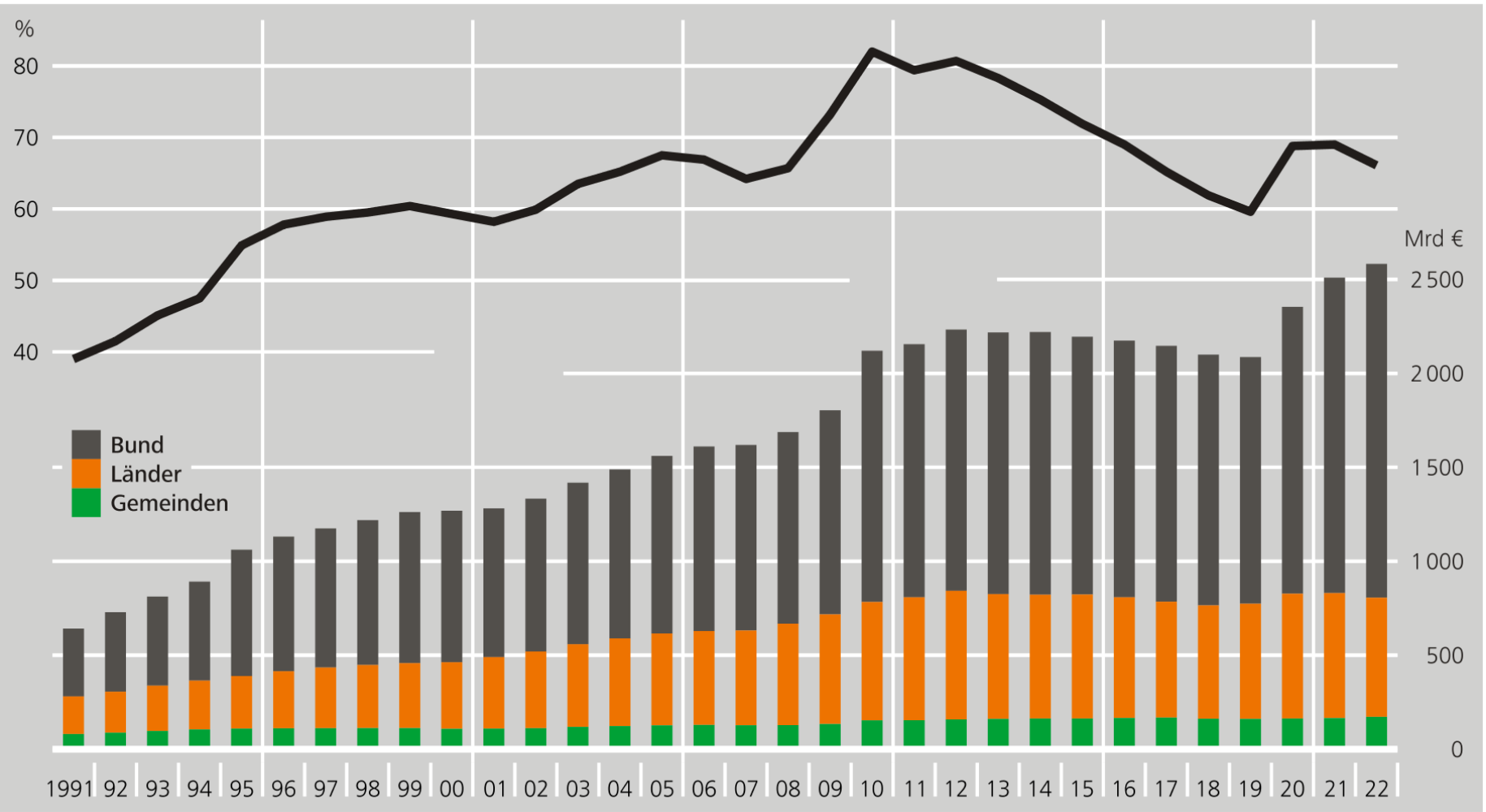
4. Übermächtiger Populismus „**Erbschaftsthese**: Schulden finanzieren heutige Verschwendung zu Lasten künftiger Generationen (heutige Schulden, morgen Steuererhöhungen, David Ricardo)

Historische Etappen: Goldene Regel bis 2009 – Ab 2009 Schuldenbremse- Wann finanzpolitische Zeitenwende?

Die deutschen Staatsschulden sind in der EU-weit harmonisierten Abgrenzung des Maastricht-Vertrags im Jahr 2022 um 71 Mrd.€ Euro auf 2,57 Bio. € gestiegen. Die Schulden des Bundes wuchsen um 97 Milliarden Euro, die Schulden der Bundesländer sanken jedoch spürbar.

Staatsverschuldung*) in Deutschland

Öffentliche Schulden in % des BIP und in absoluten Beträgen; Jahresendstände



* Gemäß Maastricht-Abgrenzung. Zur Staatsverschuldung zählt auch die Verschuldung der Sozialversicherungen. Wegen ihrer geringen relativen Größe ist sie in der Abbildung aber nicht zu erkennen.

Entwicklungsmuster Staatsschulden

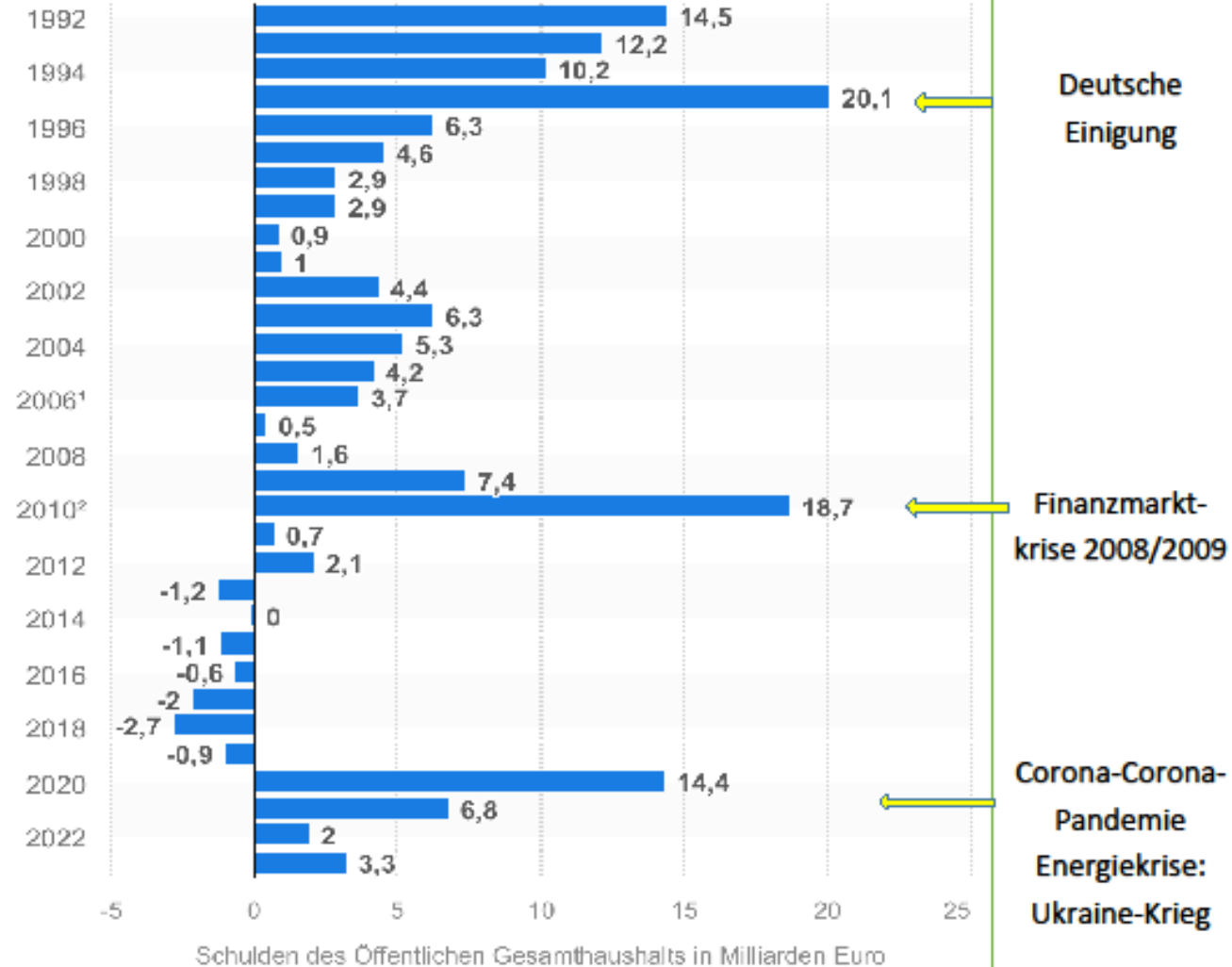
1. Staatsschulden (in Mrd. €) springen infolge **exogener Schocks** nach oben +!
2. Diese sprunghaften Anstiege können in den Folgejahren abgebaut werden.

Beispiel **Deutsche Einigung**: Auch ohne Schuldenbremse konnte der Einigungsanstieg wieder abgebaut werden.

Beispiel **Finanzmarktkrise**: Nach dem exzessiven Anstieg erzielte der Staat Finanzierungsüberschüsse!

VERÄNDERUNG DER SCHULDEN DES ÖFFENTLICHEN GESAMTHAUSHALTS

Rasante Anstiege der Staatsschulden: Exogene Schocks



Die Erfindung der Schuldenbremse durch die Föderalismuskommission II von 2007 -2009

„Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“; je 16 Mitglieder Bundestag/Bundesrat)

Zentrales Projekt Schuldenbremse

- * **Große Mehrheit der Mitglieder für die Schuldenbremse (grundlegende Kritik nur durch die LINKE).**
- * **Überwiegende Mehrheit aus der beratenden Wirtschaftswissenschaft für die Schuldenbremse (grundlegende Kritik „Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik“).**
- * **Nahezu alle Verbände für die Schuldenbremse.**

*** Einbettung der Schuldenbremse in die EU:**

Es gilt seit **1997** der „**Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)**“ als regelbasierter Rahmen für die Koordinierung und Überwachung der nationalen Finanzpolitiken in der Europäischen Union (EU).

Im Maastrichter Vertrag von 1993 festgeschriebene Kriterien für die Aufnahme in das Euro-Währungssystem:
Staatsschuldenstand 60% des Bruttoinlandsprodukts / Neuverschuldung 3 % (dahinter 5% nominal BIP-Wachstum)
Seit 2024 reformiert; strukturelle Neuverschuldungsquote 1,5% auf mittlere Frist .

Das Regelwerk Schuldenbremse

*** Die Verbote und Gebote der Schuldenbremse: im Prinzip „goldene Regel“ abgeschafft!**

- 1. Wie zuvor gilt: Kreditaufnahme für öffentliche Konsumausgaben verboten** (Abgrenzungsprobleme etwa Bildung).
2. Bund ab 2016 bis zu 0,35% Staatsausgaben per Kreditaufnahme finanzieren (2023:ca. 14 Mrd. €; **Warum 0,35%?**).
3. Ländern ist jegliche strukturelle Kreditfinanzierung verboten (Anpassungszeit an Nullverschuldung bis 2020).
4. Beim Bund und bei Ländern sind konjunkturelle Defizite zulässig (Konjunkturausgleich).
5. „Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“ (auch für Krieg?).
mit Tilgungsplan

- * **Bundesverfassungsgericht** gegen Missbrauch der Notlagenklausel am 15.11.2023 geurteilt: Notlage!

Spezifische Auswirkungen der Schuldenbremse:

1. Oftmals in der Kontroverse übersehen: Dem **parlamentarischen System** wird auf der Ebene des Bundes und der Länder die Entscheidungssouveränität über die Kreditfinanzierung durch die Schuldenbremse entzogen. Finanzpolitischer Souveränitätsverlust!
2. Die **Kommunen** direkt ausgenommen. Jedoch **indirekt** hart betroffen durch Einspardruck beim Bund und vor allem bei den Länder: Lasten der Anpassung an die Länderschuldenregelung bis 2020 an die Gemeinden weitergewälzt.
3. Auswirkungen auf die **Gläubigerstruktur** des Staates durch den Rückzug aus der öffentlichen Kreditfinanzierung:
2021 Hauptgläubiger: * Zentralbanken des Eurosystems (SMP/PSPP/PEEP)
an Staatsverschuldung 39 %
 - * Banken 16%
 - * Ausland 30%
 - * Private Haushalte 0%

Im Rückblick: Seit der Ausbreitung des Kapitalismus Streit um die Staatsverschuldung

Die uralte Kontroverse: Staatsverschuldung wird durch die Rolle des Staates gegenüber der Privatwirtschaft bestimmt

Pro: Lorenz vom Stein: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart“ (1871)

John Maynard Keynes (1936), **Richard Musgrave** („pay-as-you-use“), **Abba P. Lerner**, **Paul Krugman**, heute die wirtschaftswissenschaftlichen Institute **DIW, IMK**

Contra: u.a. **Adam Smith** 1776 / **David Ricardo** 1817: „schrecklichste Geisel, die jemals zur Plage der Nationen erfunden wurde“ + Äquivalenztheorem: **Verschuldung löst später Steuererhöhungen aus.** **Kenneth Rogoff / Carmen Reinhart** (mit peinlichem Rechenfehler in der Studie von 2010 auf der Basis von 44 Ländern: ab 90% Schuldenquote schrumpft die Wirtschaft)

Im Streit Markt versus Staat:

Pro funktionsbegründete Staatsverschuldung: Führungsrolle des Staates

Grundsatz: Staat garantiert Funktionieren der Privatwirtschaft:

- * sichert rechtliche Rahmenbedingungen,
- * gewährleistet öffentliche Güter (investiv: Bildung, Verkehr, Energie)
- * glättet konjunkturelle Bewegungen (antizyklische Finanzpolitik),
- * korrigiert ungerechte Verteilung aus Marktprozessen (sozialer Ausgleich),
- * regelt die Wettbewerbsordnung auch durch Abbau monopolistischer Macht,
- * bekämpft die Folgen der (exogen ausgelösten) Mehrfachkrisen (Beispiel: Corona, Energie),
- * hat die Führungsrolle beim ökologischen Umbau.

Im Blickpunkt: Drei fundamentale Missverständnisse über die Rolle der Staatsschulden in der Gesamtwirtschaft und für nachfolgende Generationen

Erstes Missverständnis: Staat wird als einzelwirtschaftlicher Akteur behandelt – wie Unternehmen / private Haushalte.

Prominentes Beispiel für das Fehlorteil über die **Rolle der Staatsschulden in der Gesamtwirtschaft**

Angela Merkel : „Man hätte einfach die schwäbische Hausfrau fragen sollen... Sie hätte uns eine Lebensweisheit gesagt: Man kann nicht auf Dauer über seine Verhältnisse leben.“ (1. 12. 2008).

Irrtum: Staat wird mit diesem Beispiel der „schwäbischen Hausfrau“ mit ihrer Ausgaben-Einnahmeregeln privater Haushalt in eins gesetzt.

Strategische Rolle des Staates in der Gesamtwirtschaft!

Erstens: Ausgabenkürzungen durch Sparpolitik: sich multiplizierender Nachfragerückgang, Unterauslastung; **Sparparadoxon:** Einsparungen verschärfen konjunkturelle Krise

Aus dieser Spirale kommen Unternehmen aus eigener Kraft nicht heraus! **Sparparadoxon.**

Staat durchbricht als „**Lückenbüßer**“ die durch die Privatwirtschaft erzeugte „Kollektivillusion“ über die Produktionsmöglichkeiten der Privatwirtschaft.

Zweitens: Privatwirtschaft angewiesen auf staatliche Sicherung der **Produktionsvoraussetzungen:**

- **Rechtliche Ordnung;** Sicherung des fairen Wettbewerbs.

- **Materielle Infrastruktur: staatlicher Kapitalstock** gesichert für die funktionierende Privatwirtschaft (Theorie der öffentlichen Güter)

Zweites Missverständnis: Staat im gesamtwirtschaftlichen Trend zum Übersparen gegenüber privatwirtschaftlichen Investitionen: Überschuss des „Sparwillens gegenüber dem Investitionswillen“ (C.C.von Weizsäcker/ H, Krämer)

Ben Bernanke spricht 2005 von „Saving Glut“ (Ersparnisschwemme)

Wachstumsfalle: Über die Produktion erzeugtes Einkommen fließt in viel zu geringem Ausmaß in die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Mit steigendem Einkommen steigt die Vermögensbildung auf den Finanzmärkten auch durch steigende Altersvorsorge.

Die Entwicklung der Sektoren im Inland

- * Klassischer Überschussektor „private Haushalte“: Ersparnisse für die anderen Sektoren;
- * Auch Unternehmen der Produktionswirtschaft bilden insgesamt Überschüsse: Sparen größer als Investieren.

Erstes Fazit: Staat schöpft als „Lückenbüßer“ Sparüberschüsse und stärkt damit das Wirtschaftswachstum.

Zweites Fazit: * Staat nutzt die privatwirtschaftliche Finanzierungslücke für Investitionen in den Erhalt / Modernisierung / sozial-ökologische Transformation.

- * **Neues Geschäftsmodell Unternehmen mit staatlicher Transformationsförderung.**

Beispiel **Green Steel:** Transformation zur nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit können Unternehmen nicht aus eigener Kraft realisieren / Staat fördert die Transformation zur Umsetzung der Unternehmensstrategien.

***Drittes Missverständnis:* Mythos von den Staatsschulden als Erblast für nachfolgende Generationen**

Behauptung von der vererbten Last:

- * Zinszahlungen und Tilgungen belasten Staatshaushalte künftiger Generationen.
- * Erwartet wird: Heutige Staatsschulden erzeugen künftige Steuererhöhungen (David Ricardo)

Steuerfinanzierung: Finanzierungslast nur bei der heutigen Generation (öffentliche Investitionen aus den **Steuereinnahmen** des laufenden Haushaltsjahres finanziert!

- * Gefahr durch **Gegenwartspräferenz** (finanziert wird, was heute nützt): Unterinvestitionen
 - * Verzicht auf Investitionen aus Steuern belastet die kommenden Generationen
- Erbschaft: Klimakatastrophe + künftig eingeschränkte Freiheitsrechte (Argument BVerfG 2021)

Kreditfinanzierung: Intergenerative Gerechtigkeit:

- + **Zukunftsinvestitionen:** Nachhaltiger Wohlstand für künftige Generationen.
Werden Kredite für produktive Investitionen eingesetzt, wird schuldenfinanziertes, nachhaltiges Vermögen vererbt.
- + **Anstatt Finanzierung mit Steuern:** Über Kredite Beteiligung an der Finanzierung künftig nutznießender Generationen: Prinzip „pay as you use“ (R. A. Musgrave).

Verfassungsnorm Generationengerechtigkeit: Urteil des BVerfG vom März 2021 zur Politik gegen Klimanotstand: Heute durchgesetzte „mildere Reduktionslast“ beim CO₂-Verbrauch belastet künftige Generationen durch „Gefährdung künftiger Freiheitsrechte“ infolge von Dürren, Erhitzung, Unwetter.

Fazit: Unterlassene bzw. unzureichende Politik gegen den Klimanotstand ist „verfassungswidrig“.

Rückblick auf fünfzehn Jahre Schuldenbremse: Bilanz des Versagens – Eine Bremse, die sich eigentlich selbst abschafft

1. Positive Wirkungen der Schuldenbremse – Kaum Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

- * **Private Investitionen** durch Rückzug aus der öffentlichen Kreditfinanzierung nicht gestärkt. Im Gegenteil, eher fehlende öffentliche Investitionen, private Investitionen verhindert (kein Crowding out; Crowding in verhindert).
- * Für private Investitionen entscheidende **Zinssätze** kaum beeinflusst. Längere Phase steigende Staatsschulden bei sinkenden Zinssätzen (Anleihen). Zinsentwicklung bestimmt durch Geldpolitik der EZB, Inflationserwartungen und internationale Kapitalmärkte (erst Niedrigzinsphase, dann Wende der Geldpolitik).
- * **Inflation** von der Schuldenbremse relativ unabhängig; bestimmt durch importierte Energiepreise (Krieg gegen die Ukraine); wachsender Protektionismus; knappe Ressourcen, monopolistische Übergewinne (Greedflation)

2. Einspardruck (auch wegen Verzicht auf Steuererhöhungen) im Bereich der öffentlichen Investitionen

2.1. Schuldenbremse belastet den Erhalt des **öffentlichen Kapitalstocks** (Bestand).

- * Defizitäre öffentliche Investitionen: Längerfristiger realer Rückstand öffentlicher Investitionen zum Bruttoinlandsprodukt; 2022: 2,6 %; etwa 1 % unter dem Durchschnitt der OECD-Durchschnitt bzw. Über 1 % des EU 27-Durchschnitts.
- * **Ersatzinvestitionen** rückläufig: Investitionen reichen zur Bestandssicherung nicht aus (Kapitalstock sinkt im Trend seit 2013; viele Jahr vor allem bis 2015 Nettoinvestitionen negativ)
- * Besonders betroffen sind **Gemeinden** (Weitergabe Schuldenbremse Länder): Nach KfW-Kommunalpanel Investitionsstau binnen eines Jahres mit 12% auf 186 Mrd. E in 2023.
2024 ca. 20 Mrd.€ Neuschulden Baustelle: **Altlasten-Entlastungsfonds** für die verschuldeten Kommunen;

2.2 Schuldenbremse **belastet erforderliche Zukunftsinvestitionen**:

- * Eingeschränkter Einsatz von Kreditmitteln blockiert öffentliche Investitionen in sozial-ökologische Transformation;
- * Finanzierbarkeit und damit Planbarkeit der Unternehmen von Transformationsinvestitionen ohne ausreichende Förderung durch den Staat nicht möglich.

FAZIT: **Schuldenbremse blockiert** kreditfinanzierte Investitionen des Staats mit produktiver Wirkung für heute und die **zukünftigen Generationen** (Wohlstandsverluste vorprogrammiert).
Urteil vom 15.11.2023 durch BVerG kritisiert die zeitliche Dehnung der geltenden Regel.
Eine Reform verlangt eine Änderung der Verfassung (2/3- Mehrheit).

Nach dem Scheitern der Schuldenbremse: Auf der Suche nach Reformvorschlägen

1. **Rückkehr zur Regelung vor 2009:** Kreditfinanzierung nur öffentliche Investitionen (auch durch mehrjährige Programme): **Nachhaltige Wohlstandssicherung künftiger Generationen**

2. **Reformvorschläge innerhalb der Struktur der Schuldenbremse: Verfassungsänderung mit 2/3-Mehrheit**

2.1. Verstärkung der Konjunkturkomponente: gegen stagnative Tendenz und für eine deutlichere Beschäftigungskomponente (gegen den konjunkturellen Abschwung höhere Nettoverschuldung)

2.2. Höherer Kreditspielraum: **strukturelle Verschuldungskomponente beim Bund** von derzeit 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf 1,5% (2022: 58 Mrd.€) (Vorschlag IW-Köln; ähnlich IMF).

2.3. Spielraum ohne Erhöhung der Staatsschuldenquote (Vorschlag Bofinger): Übertragung der generellen **Kreditobergrenze des Bundes mit 1,5% auf die Länder.**

(Staatsschuldenquote 60% steigt dadurch bei 2,0 % Inflation und 0,5% reales Wirtschaftswachstum nicht.)

2.4. Deutsche Bundesbank: **Defizitquote abhängig von Staatsschuldenquote** (unter 60% gilt 1% Defizitquote, über 60% Defizitquote 0,5%, über 90 % dann 0,35% Defizitquote).

2.5 **Gekappte Goldene Regel:** Höhere Schuldenquote nur abschöpfbar, wenn über 0,15% Nettoinvestitionen am BIP realisiert wird.

2.6. **Sachverständigenrat:** Schuldenstandsquote unter 60 Prozent des *BIP*, strukturelle Defizit bei 1 % des *BIP*. Zwischen 60 Prozent und 90 Prozent Defizit von 0,5 Prozent zulässig. Ab 90 Prozent nur die bisherigen 0,35 Prozent.

2.7. **Reform „außerordentliche Notsituationen“:** Belastungen durch Krieg / Programme gegen Klimakrise

EU-Stabilitäts-und Wachstumspakt (seit 2024): Vereinbart 4-5Jahre „Finanzpolitisch-struktureller Plan(FSP)“: Abhängig von Staatsschuldenquote, Abbau in Prozentpunkten: über 90% 1 PP/ 60-60% 0,5 PP....
Mittelfristig strukturelles Defizit 1,5% / Bei Nichteinhaltung Bußgeldverfahren!

Politische Mehrheit zur Umsetzung selbst enger Reformmaßnahmen durch die Änderung der Verfassung **nicht in Sicht!**

Eher erreichbar 2/3-Mehrheit für ein mehrjähriges Sondervermögen mit klar definierten, bei der Implementierung kontrollierter Investitionsprojekte

Vergleichbar zum 2022 eingeführten „**Sondervermögen Bundeswehr**“ mit 100 Mrd. € Art. 87 a (1a) GG: Sondervermögen beim Bund „zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ per Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro finanziert. Bis Ende 2027 aufgebraucht.

Sondervermögen „Klimanotstand- und Transformation über zehn Jahre mit einem Gesamtvolumen von 600 Mrd. € In Anlehnung an den Vorschlag des „Instituts der deutschen Wirtschaft“ / „Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung“

Vorteile:

- spezifisch definierte Investitionsprojekte statt Zustimmung für allgemeine Investitionen des Staates;
- angemessene Gestaltung mehrjähriger Investitionsprojekte;
- Auftragszusage und damit mehrjährige Planbarkeit der Unternehmen;
- Jährliche Abrufbarkeit der Kredite;
- Finanzierung von Zinsen und Tilgungen (nach Plan) jeweils im staatlichen Jahresbudget planbar.

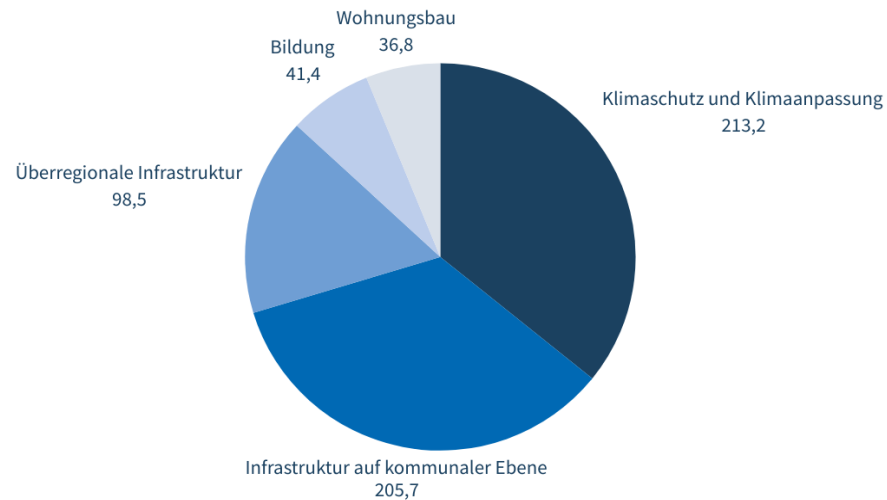
Suche nach ergänzendem privaten Kapital in Fonds für staatliche Infrastruktur: Diskutiert werden „European Long-Term Investment Funds“ (ELTIFs) mit Laufzeit bis 30 Jahre. Kleinanleger seit Anfang 2024 dabei.

„Für eine solide Finanzpolitik reloaded – Öffentlicher Investitionsbedarf 2024“

Institut der deutschen Wirtschaft (Michael Hüther) / Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Sebastian Dullien)

Wie viel Deutschland in den nächsten zehn Jahren investieren muss

in Milliarden Euro



Quelle: IW, IMK

Kommunale Infrastruktur	177,2
Ausbau des ÖPNV	28,5
Bildung	
Ausbau von Ganztagschulen	6,7
Sanierungsbedarf der Hochschulen	34,7
Wohnungsbau	
Staatlicher Anteil	36,8
Überregionale Infrastruktur	
Ausbau des Schienennetzes	59,5
Bundesfernstraßen	39
Klimaschutz und Klimaanpassung	
Dekarbonisierung (staatlicher Anteil)	200
Kommunale Ausgaben für Klimaanpassung	13,2
Summe	595,7

Einrichtung eines Sondervermögens (2/3-Mehrheit im Bundestag) : 600 Mrd. € über 10 Jahre

(nur für Stärkung des Kapitalstocks (jährliche Betriebskosten aus dem regulären Haushalt)

* Neues Modell (Beispiel Green Steel): Staat sichert ökologischen Umbau (J.A. Schumpeter, „schöpferische Zerstörung“)

* Vererbt Schulden/Vermögen: Nachhaltige Wertschöpfung, aus der Kapitaldienst finanziert wird

Fazit:

- + Die Kritik an der kontraproduktiven Schuldenbremse: durch Fakten belegt und analytisch fundiert
- + Ablösung der Schuldenbremse durch „goldene Regel“ im Sinne der Generationengerechtigkeit.
- + Zumindest Spielraum für Neuverschuldung in Abhängig von der gesamten Schuldenquote erweitern.
- + „Außergewöhnliche Notlagen“ (Art. 109/115 GG) erweitern: Investitionen gegen Klimanotstand
- + Kommunale Investitionskraft stärken (Fonds „Abbau kommunaler Altlasten“; Vorschlag: Bovenschulte / Hickel / Sieling).

Ziel: Finanzpolitische Wende“ zur Stärkung eines fiskalisch handlungsfähigen Staates!

Einbetten der „goldenen Regel“ (Kreditfinanzierung nur für produktive öffentliche Investitionen) in:

Stärkung der Steuerfinanzierung der öffentlichen Haushalte auf der Basis gerechter Lastverteilung nach dem Prinzip der durch Einkommen und Vermögen bestimmten Leistungsfähigkeit:

Reform der Einkommen- Unternehmen- und Erbschaftsteuer + Vermögensteuer!

