

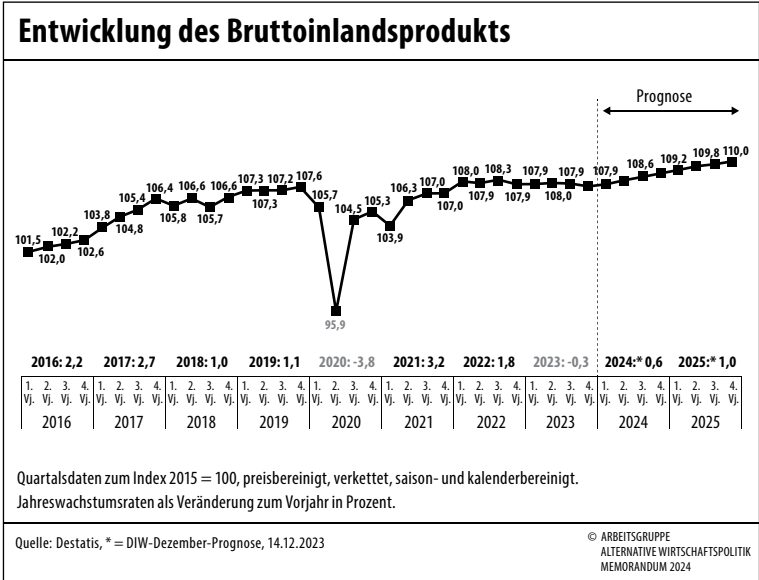
Schuldenbremse lösen: Auftakt zu gerechtem Klimaschutz

Deutschland ist in der Krise gefangen. Die Wirtschaft ist von einer multiplen Krise gebremst. Die Corona-Pandemie, der Krieg Russlands gegen die Ukraine und gestörte Lieferketten haben ihre Spuren hinterlassen. Der Krieg im Nahen Osten und andere geopolitische Konflikte bergen große Eskalationspotenziale. Preissteigerungen drücken weiter auf die Realeinkommen. Die Unzufriedenheit mit der Politik ist groß im Land. Nicht gelöste ökologische Probleme bereiten vielen Menschen Zukunftssorgen. Gleichzeitig besteht die Angst, bei der Lösung dieser Probleme überfordert zu werden.

Die großen Demonstrationen gegen Rechts sind ein Hoffnungs-schimmer. Doch sie werden nur erfolgreich sein, wenn mit ihnen eine gesellschaftliche Stimmung entsteht, die eine solidarische Entwicklung einfordert. Eine Entwicklung, die die großen sozialen Gräben zuschüttert, keinen zurücklässt und die drängenden Probleme anpackt. Wir brauchen den Mut zu einem großen gesellschaftlichen Aufbruch.

1. Keine Antwort auf die multiple Krise

Im Jahr 2023 schrumpfte die deutsche Ökonomie um 0,3 Prozent. Nach dem kräftigen Einbruch in der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 ging es zunächst schnell wieder aufwärts. Die Politik hat damals mit sehr umfangreichen staatlichen Hilfen für Unternehmen und Privatpersonen richtig reagiert. Auch der kräftige Anstieg der Energiepreise 2022 konnte von der Politik noch abgefedert werden. Allerdings ließ sich der Einbruch der Realeinkommen nicht verhindern. Die aufgelaufenen Ersparnisse aus der Corona-Zeit haben den Konsum zunächst gestützt. 2023 lag die Wirtschaftsleistung etwa einen halben Prozentpunkt über dem Vorkrisenwert von 2019. Im Grunde erleben wir seit vier Jahren Stagnation. Für 2024 erwarten



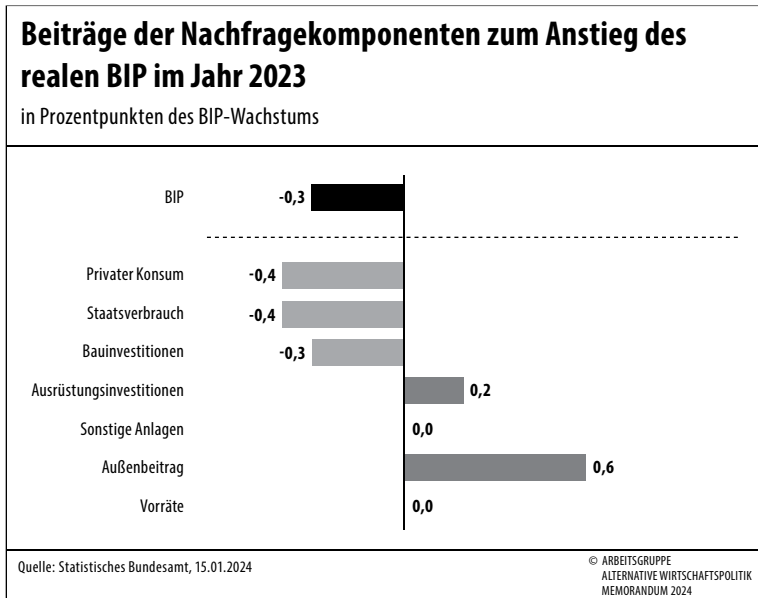
viele Prognosen ein leichtes Wachstum. Doch die Abwärtsrisiken der gesamtwirtschaftlichen Prognosen sind sehr hoch. Es droht eine weitere Stagnation.

Die öffentlichen Debatten über den weiteren wirtschaftspolitischen Kurs sind erstaunlich. Die uralten neoliberalen Klagen werden wieder aufgetischt. Die Unternehmen hätten zu wenig Profite, die Löhne seien eher zu hoch und der Staat gäbe zu viel Geld aus, weil in der Krise die Schuldenbremse ausgesetzt wurde. Man fühlt sich an die Debatten der Agenda-Jahre Anfang der 2000er erinnert oder gar in die Ära Helmut Kohls zurückversetzt. Was nicht heißt, dass nun jede Kritik völlig unbegründet ist. Natürlich dauern etwa Genehmigungsverfahren oftmals zu lange. Ein Blick auf die Zahlen offenbart aber die wirklichen Krisenursachen.

Bei drei Nachfragekomponenten gab es 2023 einen dramatischen Einbruch: beim privaten Konsum, beim staatlichen Konsum und bei den Bauinvestitionen. Nur der Außenbeitrag (und in kleinerem Maßstab die Ausrüstungsinvestitionen) sorgten für positive Wachstumseffekte.

fekte. Die Schwäche des privaten Konsums erklärt sich unmittelbar aus den Kaufkraftverlusten, zumal sich die Sparquote nicht nennenswert verändert hat. Der Rückgang des öffentlichen Konsums ergibt sich auch wegen auslaufender Mittel für die Corona-Hilfen. Die abgestürzte Baukonjunktur ist eine unmittelbare Folge der Zinssteigerungen in Kombination mit stark gestiegenen Preisen am Bau.

Für eine Ökonomie, die seit Jahren aus mehreren Gründen in der Krise steckt, sind negative Impulse einer restriktiven Finanzpolitik pures Gift. Um aus der Mehrfachkrise herauszukommen, bedarf es starker öffentlicher Impulse. Das können Konsumhilfen für einkommensschwache Haushalte sein, Kostenhilfen für Unternehmen, die unter den Energiekosten leiden, und natürlich öffentliche Investitionen und Hilfen für private Investitionen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* weist seit Jahren auf die Investitionsschwäche in Deutschland hin. Die öffentliche Infrastruktur verfällt weiter, auch wenn das Problem seit geraumer Zeit nicht mehr bestritten wird.



Die derzeitige Bundesregierung war in der Finanzpolitik mit einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler gestartet: Man wollte die Schuldenbremse einhalten und keine Steuern erhöhen. Mit einigen pragmatischen Maßnahmen konnten Gelder für eine Erhöhung der Investitionen organisiert werden. Nicht ausreichend, aber ein Schritt in die richtige Richtung. Von zwei Seiten her ist diese Strategie jetzt gescheitert: Einerseits hat die Wucht der Krisen dieses Konzept der kleinen Schritte überfordert. Angesichts der Folgen des Krieges fehlten die Finanzvolumina. Andererseits hat das Verfassungsgericht die Umgehung der Schuldenbremse jetzt unmöglich gemacht.

Am 15.11.2023 erzeugte das Bundesverfassungsgericht einen finanzpolitischen Paukenschlag. Dass die Versuche zur Umgehung der Schuldenbremse beim Bundesverfassungsgericht landen würden, war abzusehen. Die Bundes-CDU nahm die Umbuchung der Kreditermächtigung von 60 Milliarden Euro aus den Corona-Töpfen in den »Klima- und Transformationsfonds« zum Anlass einer Klage. Wegen dieser »Buchungstrickserie« 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 waren von Anfang an unüberhörbar. Trotzdem löste es ein politisches Beben aus. Selbst die Klägerpartei CDU überraschte die Härte dieses Urteils. Schließlich haben auch Landesregierungen mit CDU-Beteiligung das Instrument der Ermächtigung von Krediten auf jährlichen Abruf genutzt. Nach dem Urteil kann die Bundesregierung den von der Schuldenbremse eng gesteckten Rahmen jetzt nur noch in Form einjähriger Kredite überschreiten, sofern sie den Nachweis einer besonderen Notlage erbringen kann.

2. Der absehbare Schock in der Finanzpolitik

Die 2009 beschlossene Schuldenbremse im Grundgesetz zwingt den Bund, die Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen. Die Länder müssen gänzlich ohne neue Kredite auskommen. Da es politisch von Anfang an nicht gewollt war, die Ein-

nahmeausfälle durch das Kreditverbot mit angemessenen Steuererhöhungen und/oder Kürzungen von Ausgaben gegenzufinanzieren, sind am Ende dringliche öffentliche Investitionen zurückgedrängt 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 wurde die Schuldenbremse von Anfang an von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* scharf kritisiert. Das finanzpolitische Desaster nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht noch einmal deutlich, wie berechtigt diese Kritik war und ist.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer wieder auf die gravierenden Fehleinschätzungen der Kritiker jeglicher Staatsverschuldung hingewiesen:

- Die Anforderungen an das fiskalische Handeln des Staates werden auf das einzelwirtschaftliche Kalkül der Unternehmen und der privaten Haushalte reduziert. Was für diese mit ihren einzelwirtschaftlich eingeschränkten Haushaltseckwerten Ausgaben, Einnahmen und Ersparnisse gilt, lässt sich auf den Staat *nicht* anwenden. Der Grund ist seine strategische Rolle in der Gesamtwirtschaft. Wenn der Staat etwa seine Ausgaben zurückführt, dann folgt ein sich verstärkender Ausfall an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage.
- Es wird beteuert, durch die wachsende Aufnahme von Krediten auf den Finanzmärkten würden privatwirtschaftliche Investitionen verdrängt und die Inflation angeheizt. Wie die Empirie zeigt, kann davon 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 an den Kapitalmärkten nicht durch Staatsschulden, sondern durch die Geldpolitik der EZB, Renditeerwartungen von Investoren und vorhandene Ersparnisse bewegt.
- 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. Dagegen stehen die positiven Wirkungen der mit Krediten finanzierten öffentlichen Investitionen in die Zukunft. Während die Finanzierung der 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.

Dominiert wird die Mehrfachkrise durch die Klimakrise. Bei der Bekämpfung der Ursachen und der Folgen kommt dem Staat auch gegenüber der Privatwirtschaft die Führungsrolle zu. Heute steht das Mega-Zukunftsprojekt gegen die Klimakrise auf der Agenda: Die ökologische Transformation vor allem durch Dekarbonisierung, mit dem Ziel, die Basis eines klimaverträglichen Wohlstands für kommende Generationen zu schaffen. Die dazu erforderlichen Finanzvolumina, die der Staat und die Privatwirtschaft aufzubringen haben, sind gigantisch. In einem Gutachten vom Januar 2024, das die vorliegenden Prognosen und Daten auswertet, schätzt das »Handelsblatt Research Institute (HRI)« den finanziellen Gesamtbedarf zur Herstellung der Klimaneutralität bis 2045 allein im Energiesektor auf über 1,1 Billionen Euro. Solche Mittel können unter dem Regime einer Schuldenbremse nicht mobilisiert werden.

Das hat durchaus zu einem Sinneswandel bei vielen Ökonom*innen geführt. Die durch die Schuldenbremse über dreizehn Jahre ausgelösten Belastungen der gesamtwirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung haben eine finanzpolitische Zeitenwende unausweichlich gemacht. Während die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits in der Föderalismuskommission II (2007-2009) zusammen mit vielen anderen Publikationen gegen die landläufig behauptete »Erfolgsstory Schuldenbremse« argumentiert hat, vollzieht sich endlich auch in der beratenden Wirtschaftswissenschaft auf der Basis empirisch abgesicherter Analysen ein Paradigmenwechsel. Selbst die Deutsche Bundesbank, die immer wieder als Gralhüterin einer strengen Schuldenbremse auftrat, leitete mit ihrem Monatsbericht vom April 2022 (also lange vor dem Karls-

ruher Urteil) mit der Forderung, den »Neuverschuldungsspielraum insbesondere bei niedrigen Schuldenquoten moderat auszuweiten« den Kurswechsel ein. Ende Januar 2024 ist der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR), der viele Jahre ebenfalls eine strikte »schwarze Null« gefordert hat, in seinem »Policy Brief« einstimmig der Deutschen Bundesbank gefolgt. Nach dem Karlsruher Urteil nehmen die Forderungen nach einer Verfassungsänderung zur Reform der Schuldenbremse aus der Wirtschaftswissenschaft zu.

Verglichen mit den EU-Fiskalregeln 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-Prozent-Regel (Anteil der Neuverschuldung am BIP). Diese Restriktion soll auf 0,5 bzw. 1,0 Prozent gelockert werden. Das steht im Mittelpunkt der Reformvorschläge der Deutschen Bundesbank und des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«. Wird dem Vorschlag des SVR gefolgt, dann ließe sich beim Bund durch einen Spielraum von 0,5 Prozent der Defizitspielraum um 5,4 Milliarden Euro und bei 1 Prozent um 23,4 Milliarden Euro erweitern. Durch diese von der Schuldenstandsquote abhängigen oberen Defizitgrenzen wird die Politik für den Abbau des Gesamtschuldenstands mit einem größeren Spielraum für Neuverschuldung belohnt.

Gegenüber den vom Schuldenstand abhängigen Quoten zur Begrenzung der Neuverschuldung (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) befürwortet die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die »goldene Regel« als angemessene Schuldenbegrenzung vorzuziehen. Zur »goldenen Regel« werden derzeit drei Varianten mit unterschiedlicher Reichweite diskutiert:

- Der »Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium« plädiert für die »goldene Regel plus«. Öffentliche Nettoinvestitionen, die schuldenfinanziert sind, werden nicht auf die maximale Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse angerechnet. Die Beschränkung auf Nettoinvestitionen zwingt den Staat, die Erhaltung des bestehenden Kapitalstocks aus regulären Haushaltsmitteln zu finanzieren. Es droht damit weiterhin der Verfall der bestehenden Infrastruktur.

- Die Deutsche Bundesbank hat bereits im Monatsbericht vom April 2019 eine »gekappte goldene Regel« in Hinblick auf den Europäischen Stabilitätspakt vorgeschlagen. So darf der Bund die künftig erhöhte Schuldengrenze nur ausschöpfen, wenn der Kapitalstock per Saldo nicht sinkt.
- Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* setzt auf die Rückkehr zur »bedingungslosen goldenen Regel«. Dabei gilt die bereits genannte Spezifikation: Öffentliche Konsumausgaben fallen bei nicht nachweisbarer Zukunftswirksamkeit nicht unter diese Regel. Ein pragmatischer Vorschlag setzt auf die Forderung nach der Einrichtung eines »Sondervermögens«. Dazu ist zwar auch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag erforderlich. Da jedoch mit dieser Lösung auf eine grundsätzliche Abschaffung der Schuldenbremse zugunsten klar definierter Aufgabenschwerpunkte verzichtet wird, ist eine qualifizierte Mehrheit eher zu erreichen. Sondervermögen können nach dem Grundgesetz mit 2/3-Mehrheit begründet werden. Zum Start wird zur Finanzierung der Gesamtausgaben für die gesamte Laufzeit eine entsprechende Summe per Kreditermächtigungen verfügbar gehalten. Der Abruf der Kredittranchen erfolgt Jahr für Jahr. Mit dem Sondervermögen für die Bundeswehr gibt es gerade ein praktiziertes Beispiel.

Aus der beratenden Wirtschaftswissenschaft wird der Vorschlag positiv aufgenommen. Clemens Fuest, Michael Hüther und Jens Südekum haben ein entsprechendes Sondervermögen gefordert. Michael Hüther nennt für diesen »Transformations- und Infrastrukturfonds« ein Gesamtvolumen von 400-500 Milliarden Euro (in Preisen von 2023) über zehn Jahre – in Kombination mit einem anfänglichen Tilgungsverzicht. Die IG Metall fordert einen Sonderfonds mit einem Ausgabenvolumen zwischen 500 und 600 Milliarden Euro.

Debatten gibt es nicht nur über die deutsche Schuldenbremse. Auch die europäische Regelung, die 2024 wieder greifen soll, wurde reformiert. Die Verhandlungsführer des Rates und des Europäischen Parlaments haben sich am 10. Februar 2024 auf eine Reform der Fiskalregeln verständigt. Schon der Vorschlag, der am 23. April 2023 aus der Kommission kam, war durch das zu erwartende Sperrfeuer der

»geizigen« Länder (vorneweg immer Deutschland, die Niederlande und Österreich) beeinflusst. So war schon der Text, der der beginnenden Verhandlung zugrunde lag, nicht geeignet, den Mitgliedstaaten die nötigen Finanzmittel zu verschaffen, um die vielen Herausforderungen zu meistern, die gegenwärtig auf der Agenda stehen: ökologische Transformation und Hilfe für 95 Millionen in Armut lebende Menschen in der EU. Eine Untersuchung der in London sitzenden »New Economic Foundation« zeigt, dass die bisherigen Schuldenregeln nur vier EU-Mitgliedstaaten genügend Spielraum zum Erreichen der Klimaziele lassen. Das Europäische Parlament (EP) hatte deswegen für die jetzige Reform die Einführung einer »goldenen Regel« für Klima- und Zukunftsinvestitionen gefordert. Diese richtige Forderung wurde von den Mitgliedstaaten abgelehnt.

Was wurde stattdessen beschlossen?

Schuldenabbaupfade: Länder mit einer Staatsschuldenquote höher als 90 Prozent des BIP müssen nun jedes Jahr ihre Verschuldung um 1 Prozent verringern, bei einer Staatsschuldenquote von 60-90 Prozent muss jedes Jahr 0,5 Prozent des Schuldenstandes abgebaut werden. Diese Regel ersetzt die frühere »1/20-Regel«, die deutlich restriktiver war. Die 3-Prozent-Regel für Neuverschuldungen wird verschärft hin zu einer de facto 1,5-Prozent-Grenze, was als Puffer gelten soll, damit man nicht die Grenze von 3 Prozent überschreitet. Bei Nichteinhaltung dieser Grenze legt die Kommission »reference trajectories« (Referenz-Verlaufsbahnen) vor, basierend auf einer länderspezifischen »Schulden-tragfähigkeitsanalyse«. Diese von der Kommission selber errechneten Analysen waren schon in der Vergangenheit höchst umstritten. Was geändert wurde, ist, dass der *Anpassungszeitraum* für den Schuldenabbau nun auf 4 Jahre bzw. für »gute Schüler« auf bis zu 7 Jahre verlängert werden kann, wenn EU-konforme Investitionen durchgeführt werden (z. B. Klima oder Digitalisierung).

Eine positive Idee des EP war, dass Geld, das für die *Ko-Finanzierung* von EU-Programmen gezahlt werden muss, nicht auf die nationalen Schulden angerechnet wird. Diese Ko-Finanzierung gibt es allerdings nur bei Kohäsionsprojekten. Über einen Zeitraum von 7 Jahren machen diese Projekte für Deutschland 21,7 Milliarden Euro

aus. Das erhöht den Schuldenspielraum um drei Milliarden Euro pro Jahr. Das ist nicht der große Schritt, den wir benötigen. Aber es gibt Stimmen, die hier den möglichen Kern einer zukünftigen »goldenen Regel« sehen. Die endgültige Annahme durch die drei EU-Institutionen wird noch im ersten Halbjahr 2024 erwartet.

Keine Unterstützung gibt es für die Idee, die am 18. Dezember 2020 beschlossene, für EU-Verhältnisse geradezu revolutionäre »Aufbau- und Resilienzfazilität« weiterzuführen und so einen wichtigen Finanzierungsbaustein für die Transformation zu schaffen (damals nahm die EU mehr als 670 Milliarden Euro an den Finanzmärkten als Schulden auf). Am 25. September 2020 billigte der Rat außerdem 87,4 Milliarden Euro für das SURE-Programm, mit dem Staaten bezüglich der finanziellen Lasten durch steigende Arbeitslosigkeit geholfen werden sollte. Auch hierfür sollten später Anleihen an den Märkten aufgenommen werden.

Das Next Generation EU-Projekt mit der »Aufbau- und Resilienzfazilität« wird bis 2026 laufen. Mit diesem Programm gibt es Möglichkeiten, in klimarelevante Projekte und in Digitalisierung zu investieren. Damit konnte zeitweise eine entscheidende Schwäche der EU-Politik überwunden werden. Viele Programme erlauben es den Staaten, einzelne Unternehmen und Projekte zu fördern, sie stellen aber keine Finanzierung dafür bereit. Weniger finanzstarke Staaten innerhalb der EU haben so keine Entwicklungsmöglichkeiten.

Um so notwendiger wären hier weitergehende Veränderungen. Doch es steht zu befürchten, dass nach den Europawahlen im Juni 2024 im Europäischen Parlament eine Mehrheit von rechten Parteien aktiv ist, die an solchen gemeinsamen europäischen Initiativen kein Interesse hat.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert in der Wirtschafts- und Finanzpolitik:

- Ein umfangreiches Investitions- und Ausgabenprogramm für die Bereiche Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Digitalisierung,

kommunale Ausgaben, energetische Gebäudesanierung, Sozialer Wohnungsbau, lokale Pflegeinfrastruktur und für Arbeitsmarkt und Qualifizierung. Dies ist als Antwort auf die multiplen Krisen notwendiger denn je.

- Die Abschaffung der Schuldenbremse. Die Umdefinition von Schulden als »Sondervermögen« und damit Ausgliederung aus dem normalen Haushalt ist keine Lösung. Sollte eine grundlegende Überarbeitung der Schuldenbremse an den hohen Verfassungshürden scheitern, sind zumindest Reformen nötig, die eine ausreichende und antizyklische Finanzierung der öffentlichen Haushalte ermöglichen.
- Ein gerechteres Steuersystem mit höherem Gesamtaufkommen zur Finanzierung der regulären, dauerhaften öffentlichen Ausgaben. Dazu gehören eine Vermögensteuer und die Verhinderung von Steuerflucht und Steuer»gestaltung« bei Unternehmen. Dazu gehört auch eine dauerhafte Übergewinnsteuer für alle Wirtschaftsbereiche.
- Die alte Forderung nach einer besseren Regulierung der Finanzmärkte bleibt weiter auf der Agenda.
- Die Initiative für eine internationale Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen und für Kapitalerträge ist weiter voranzutreiben.
- Die alte Forderung für eine Finanztransaktionssteuer bleibt weiter richtig und wichtig. Viele ökologische Projekte und Entwicklungsprojekte könnten damit finanziert werden.
- Bei einer Beibehaltung der Schuldenbremse ist die Finanzierung der Krisenlasten aus der multiplen Krise über eine einmalige Vermögensabgabe notwendig.
- Auf der europäischen Ebene werden die Fiskalregeln abgeschafft oder zumindest umfassend reformiert. Der Resilienz- und Aufbaufonds wird zu einem dauerhaften Instrument ausgebaut. Das wird auch zur Bewältigung der industriepolitischen Herausforderungen immer wichtiger.