

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2020

Gegen Markt- und Politikversagen – aktiv in
eine soziale und ökologische Zukunft

I. Kurzfassung des MEMORANDUM

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 *Nachhaltige Mobilität: Verkehrswende aktiv gestalten*

- 1.1 Einleitung: Kein Klimaschutz ohne Verkehrswende
- 1.2 Kontroverse Leitbilder: Welche Mobilität wollen wir in Zukunft?
- 1.3 Mit Vollgas in die Sackgasse? Die Verkehrs- und Emissionstrends
- 1.4 Szenarien: Wege zu nachhaltiger Mobilität
- 1.5 Der blinde Fleck: Die Verteilungseffekte des Verkehrs
- 1.6 Die EU-Verkehrspolitik und ihre Regelungskompetenzen
- 1.7 Deutsche Verkehrspolitik für die 2020er-Jahre: Wende in Sicht?
- 1.8 E-Mobilität: Rettung für den Autoabsatz oder für das Klima?
- 1.9 Kernstrategien für nachhaltige Mobilität
- 1.10 Fazit

2 *CO₂-Bepreisung: sozialverträglich gestalten*

- 2.1 CO₂-Steuer: von der Idee zum Faktum
- 2.2 CO₂-Besteuerung in den Sektoren Wärme, Verkehr und Landwirtschaft
- 2.3 Die Sozialverträglichkeit der CO₂-Steuer – eine progressive Wirkung ist machbar
- 2.4 Das Klimapaket der Bundesregierung wirkt dagegen regressiv
- 2.5 Geht es auch ohne CO₂-Steuer?

3 *Schuldenbremse: Investitionsbedarfe erfordern Alternative*

- 3.1 Was sind die fiskalpolitischen Herausforderungen in Deutschland?
- 3.2 Deutsche Staatsverschuldung – wie es zum Sinkflug nach 2010 kam
- 3.3 Zur Kritik von „schwarzer Null“ und deutscher Schuldenbremse
- 3.4 Alternativen

4 *Leistungsfähiges Gemeinwesen: Beschäftigungslücken schließen*

- 4.1 Einleitung
- 4.2 Beschäftigung im öffentlichen Dienst
- 4.3 Bedarfsfeld Ausbau der Kinderbetreuung
- 4.4 Bedarfsfeld „Erziehung und Unterricht“
- 4.5 Bedarfsfeld „Gesundheits- und Sozialwesen“
- 4.6 Bedarfsfeld Krankenhauspflege
- 4.7 Bedarfsfeld Altenpflege (ambulante und stationäre Pflegedienste)
- 4.8 Bedarfsfeld kulturelle Dienstleistungen
- 4.9 Ausbauziel: eine bis zwei Millionen öffentlich Beschäftigte bis 2030

5 *Gesundheitsversorgung: Fehlentwicklungen stoppen*

- 5.1 Einleitung: Wertschöpfung und Beschäftigung in der Gesundheits- und Pflegebranche
- 5.2 Der Mythos vom weltbesten Gesundheitssystem: Wachsende Kluft zwischen Anspruch und Realität
- 5.3 Politische Gestaltung der Krankenhauslandschaft kontra kalte Strukturbereinigung über Marktprozesse
- 5.4 Krankenhäuser als Kristallisationspunkte einer dem Patientenwohl verpflichteten Neuordnung des Gesundheitssystems – ein Ding der Unmöglichkeit?

Tabellenanhang

3 Schuldenbremse: Investitionsbedarfe erfordern Alternative

Die Schuldenbremse dominiert aktuell in Deutschland das regierungs-offizielle Handeln. Allerdings ist die Senkung der staatlichen Schuldenquote von 82 auf etwa 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts kaum auf die seit dem Jahr 2011 für den Bund geltende Schuldenbremse zurückzuführen. Vielmehr zeigt die Analyse, dass die staatlichen Ausgaben – insbesondere durch die politisch gewollte Verschärfung in Form der sogenannten schwarzen Null – deutlich hinter den unter der Schuldenbremse möglichen Ausgaben zurückbleiben. Dies geht auch auf erhebliche Probleme bei der Umsetzung von Ausgabenprogrammen und öffentlichen Investitionen zurück.

Nach dem Ende ihrer Anpassungsphase sind auch die Bundesländer seit diesem Jahr der Schuldenbremse mit einem kompletten Verbot der Nettokreditaufnahme unterworfen. Nun wird sich immer deutlicher zeigen, dass die Schuldenbremse eine Investitionsbremse ist. Neue Spielräume im Rahmen der bestehenden Schuldenbremse könnten einerseits durch neue Regelungen zur konjunkturellen Steuerung im Ausführungsgesetz geschaffen werden, andererseits auch durch Extrahaushalte und einen neu zu schaffenden Investitionsfonds. Diese Vorschläge sind allerdings mit höheren Zinsen und weniger parlamentarischer Kontrolle verbunden; sie sind deshalb nur die zweitbeste Lösung. Besser wäre eine Neuregelung im Grundgesetz, für die auch ein konkreter Vorschlag entwickelt wird.

3.1 Was sind die fiskalpolitischen Herausforderungen in Deutschland?

Nach einem zehnjährigen kräftigen Aufschwung ist die deutsche Volkswirtschaft im Jahr 2019 ins Stottern geraten. Es scheint, dass der Aufschwung in diesem Jahr zwar weitergeht, aber in abgeschwächter

Form, verbunden mit vielen Unsicherheiten. Fiskalpolitisch könnte 2020 ein Jahr des Umbruchs werden: Die „schwarze Null“ und auch die Schuldenbremse des Grundgesetzes stehen zur Debatte. Der Rückstau an öffentlichen Investitionen und ein großer, noch zu bewältigender Berg an Zukunftsinvestitionen prägen das Bild. Der Geldpolitik geht nach zehn Jahren Nullzinspolitik und nach der zweiten Phase des Anleihenankaufs die Schubkraft aus, sodass der Ruf nach einer aktiveren Fiskalpolitik lauter wird. Die Europäische Kommission und der Internationale Währungsfonds sind mit der deutschen fiskalpolitischen Zurückhaltung unzufriedener denn je. In Brüssel wird an der Überarbeitung der EU-Fiskalregeln gearbeitet.

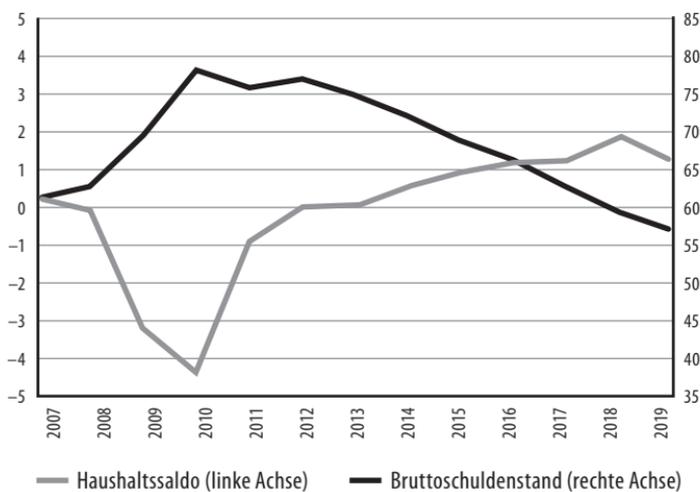
3.2 Deutsche Staatsverschuldung – wie es zum Sinkflug nach 2010 kam

Im Zuge der Finanzkrise stiegen die Bruttoschulden des Gesamtstaates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen, Extrahaushalte) von 64 auf 82 Prozent des BIP im Jahre 2010 (vgl. die Abbildung auf Seite 169). Seitdem sind sie wieder stark gesunken. Im Jahr 2019 wurde aktuellen Schätzwerten zufolge die seit dem Maastricht-Vertrag für alle Eurostaaten geltende Obergrenze von 60 Prozent des BIP unterschritten.

Das deutsche gesamtstaatliche Haushaltsdefizit stieg in der Finanzkrise bis zum Jahr 2010 auf 4,4 Prozent des BIP. Trotz des Überschreitens der Defizitgrenze von 3 Prozent des BIP nach dem Maastricht-Vertrag war dieses Defizit deutlich geringer als in den meisten OECD-Ländern außerhalb der Eurozone. Ab dem Jahr 2012 wurde aus dem Defizit dann aber ein Überschuss, der bis zum Jahr 2018 auf fast 2 Prozent des BIP answoll. Mehr als die Hälfte des Überschusses stammte aus den Sozialversicherungen. Beim Bund gab es seit 2014 keine Nettokreditaufnahme mehr. Dies wird irreführend „schwarze Null“ genannt, obwohl seit inzwischen sechs Jahren sogar leichte Überschüsse verzeichnet werden. In der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes ist eine fortgesetzte Nettokreditaufnahme von null bis 2023 vorgesehen.

Die „schwarze Null“, die geradezu zum Symbol einer angeblich soliden Haushaltsführung mutiert ist, betrifft nicht nur den Bund. Seit 2014 wird sie in Summe bei den Ländern, seit 2015 auch bei den Gemeinden und schon länger bei den Sozialversicherungen realisiert. Im Jahr 2018 verteilte sich der gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss von 1,9 Prozent des BIP zu 0,5 Prozentpunkten auf die Sozialversicherungen, zu 0,6 Prozentpunkten auf den Bund und zu je 0,4 Prozentpunkten auf die Länder und die Gemeinden. 40 Prozent der Überschüsse im Zeitraum von 2014 bis 2018 wurden zur Schuldentilgung verwendet, aber das waren nur etwa 2,2 Prozentpunkte der im Zeitraum von 2010 bis 2018 insgesamt um fast 19 Punkte gesunkenen gesamtstaatlichen Schuldenquote (vgl. die folgende Abbildung).

Bruttoschulden des deutschen Staates (Gesamtstaat nach Maastricht-Kriterien) und Haushaltssaldo (in Prozent des BIP)

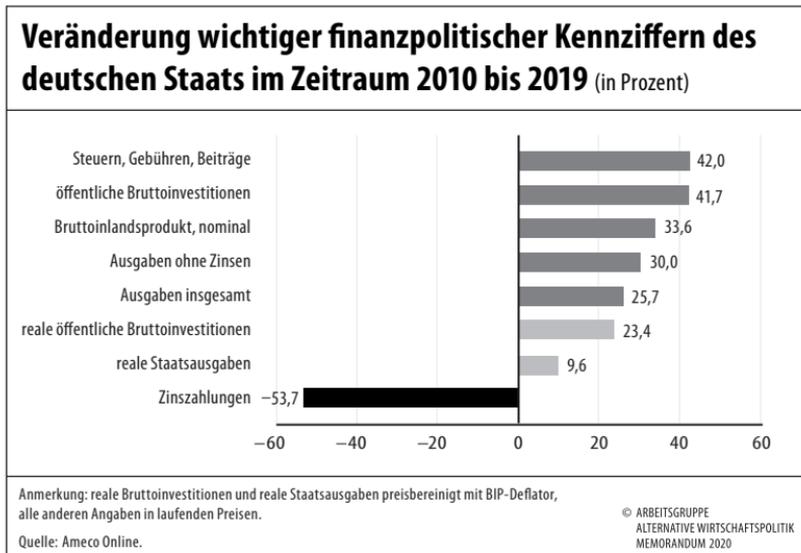


Quelle: Ameco Online, General government consolidated gross debt; ESA 1995 (UDGG), net lending (+) or net borrowing (-); general government, excessive deficit procedure (UBLGE).

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2020

Der Primärsaldo des Staates, also Staatsausgaben ohne Zinszahlungen auf Schulden minus Einnahmen, gilt als politisch durch die Haushaltspolitik beeinflussbar (genau genommen der konjunkturbereinigte, also der strukturelle Primärsaldo). Die Zinszahlungen dagegen sind nicht direkt von der aktuellen Politik beeinflussbar, da sie wesentlich von den Zinssätzen auf die Kredite/Anleihen bestimmt sind, die noch bis zum Ende der Laufzeit bedient werden müssen. Die Abbildung auf Seite 171 zeigt, dass nach der Finanzkrise, d. h. seit dem Jahr 2010, der Primärsaldo stark gestiegen ist.

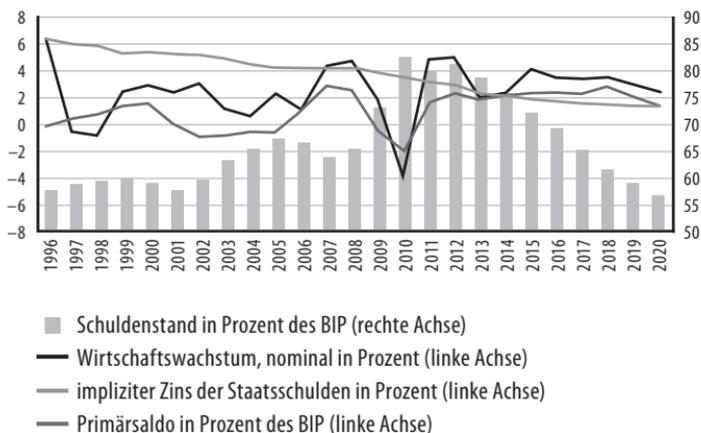
Die Überschüsse im Staatshaushalt kamen zu einem erheblichen Teil durch die stark gesunkenen Zinszahlungen auf öffentliche Schulden infolge der anhaltenden Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) zustande (MEMORANDUM 2018, S. 207f.). Wegen der langen Laufzeiten der in früheren Jahren oder Jahrzehnten emittierten Staatsanleihen dauert es viele Jahre, bis sich bei der Anschlussfinanzierung („rollover“) die neuen Niedrigzinsen vollends durchsetzen. Da bei nahezu allen Staatsschulden am Ende der Laufzeit eine Anschlussfinanzierung durch Neuverschuldung erfolgt, sinkt die Zinslastquote im



Fall einer dramatischen Zinssenkung massiv. Faktisch bewirkt die EZB somit eine durchaus wirksame Entlastung der öffentlichen Haushalte. Der Zinssatz auf Staatsschulden („impliziter Zins“) sank in Deutschland von 4,2 Prozent im Jahr 2008 auf 1,4 Prozent im Jahr 2019, die Zinslast im gleichen Zeitraum von 68 Milliarden Euro – der bislang höchsten Zinslast – auf 29 Milliarden Euro. Sie wird weiter sinken, weil Staatsanleihen derzeit mit einem Minuszins emittiert werden können. Fraßen die Zinsausgaben im Jahr 2010 noch 5,1 Prozent der Staatsausgaben auf, waren es 2019 nur noch 1,9 Prozent. Gleichzeitig stiegen die Staatseinnahmen noch viel stärker als die Ausgaben (vgl. die Abbildung auf Seite 170).

Die Abbildung auf dieser Seite erklärt in Verbindung mit der Formel im Kasten auf den Seiten 173f. die wesentlichen Gründe für das Sinken der Staatsschuldenquote. Die Veränderung des Schuldenstandes eines Landes hängt von drei Bestimmungsgrößen ab:

Bestimmungsfaktoren des gesamtstaatlichen Schuldenstands Deutschlands im Zeitraum 1996 bis 2019



Anmerkungen: Werte für 2019 und 2020 geschätzt.

Quelle: Ameco Online.

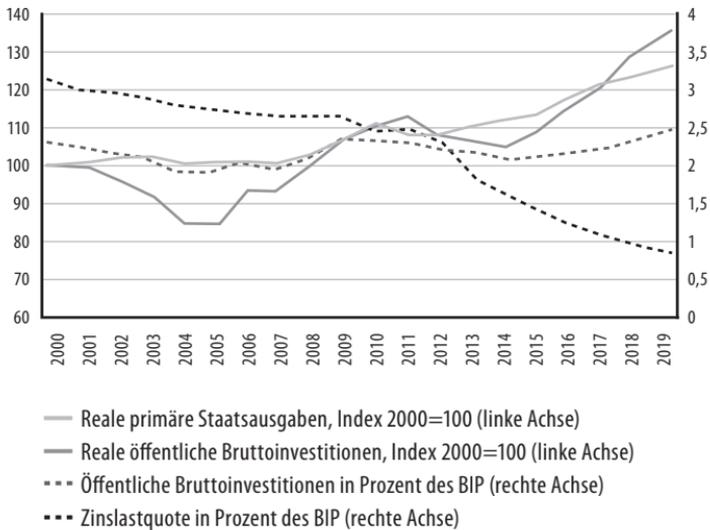
© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2020

- von der Differenz aus dem durchschnittlichen Zinssatz auf Staatsschulden und der Wachstumsrate des nominalen BIP, gewichtet mit der Schuldenquote des Ausgangsjahres,
- vom Primärsaldo und
- von speziellen Ausgaben oder Einnahmen, die nicht in den Haushalt direkt eingehen – in den vergangenen Jahren vor allem die Übernahme von Risikoaktiva durch staatliche Bad Banks, aber auch Bankenrekapitalisierungen sowie Hilfskredite und Kapitalanteile der Eurorettungsschirme EFSF und ESM; im Jahr 2012 erreichten die entsprechenden schuldenstandswirksamen Belastungen ihren Höchstwert von 360 Milliarden Euro bzw. 13,1 Prozent des BIP und wurden bis Ende des Jahres 2017 auf 282 Milliarden Euro bzw. 8,7 Prozent des BIP reduziert (vgl. Deutsche Bundesbank 2018).

Die Schuldenquote steigt umso stärker, je größer der Zins in der Differenz zum nominalen Wirtschaftswachstum und je niedriger der Primärsaldo ist. Ein erheblicher Teil des Schuldenanstiegs von 2009 und 2010 kam durch die dritte Bestimmungsgröße zustande, die direkt mit den Kosten der Finanzkrise zusammenhängt. Da seit dem Jahr 2011 das Wachstum des BIP in Deutschland deutlich über dem Zins liegt und zugleich der Primärsaldo deutlich positiv geworden ist (und zugleich als Sonderfaktor die der staatlichen Schuldenquote zugeschlagenen Verbindlichkeiten der staatlichen Bad Banks stark reduziert wurden), sinkt die Schuldenquote in rasantem Tempo. Aus der Abbildung auf Seite 171 lässt sich auch der starke Schuldenanstieg im Zeitraum von 2001 bis 2005 erklären: Damals war die deutsche Volkswirtschaft mit 17 Quartalen (realem) Nullwachstum konfrontiert, was nicht zuletzt durch „Lohnzurückhaltung“, massive Steuersenkungen und fiskalische Austerität verursacht wurde, wobei das Zinsniveau deutlich über der nominalen Wachstumsrate lag.

Infolge antizyklischer Politik, aber auch wegen der Kosten der Krise, waren die primären Staatsausgaben in der Krise in den Jahren 2007 bis 2010 deutlich gestiegen (vgl. die Abbildung auf Seite 173). Trotz der ab dem Jahr 2011 für den Bund geltenden Schuldenbremse und ihrer Verschärfung durch die „schwarze Null“ sind die realen primären

Reale primäre Staatsausgaben, öffentliche Bruttoinvestitionen und Zinslast des deutschen Staats im Zeitraum 2000 bis 2019



Anmerkungen: Reale primäre Staatsausgaben: Staatsausgaben ohne Zinsen auf Staatsschulden, preisbereinigt mit dem BIP-Deflator (ebenso reale Bruttoinvestitionen); Zinslastquote: Zinsausgaben auf Staatsschulden in Prozent des BIP.

Quelle: Ameco Online.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2020

Bestimmungsgrößen des Schuldenstands

Die Bruttoschulden des Staates zum Zeitpunkt t , in Prozent des BIP, seien d_t , r sei der durchschnittliche Zinssatz auf Staatsschulden, g die nominale Wachstumsrate. Die Bruttoschulden würden bei Nullwachstum um rd_{t-1} anwachsen, sofern die Zinsen nicht durch Steuern, d. h. mit einem (in Prozent zum BIP angegebenen) Primärüberschuss p_t finanziert werden. Durch nominales

Wirtschaftswachstum wächst der Nenner der Schuldenquote. Je höher das Wachstum g , desto leichter können die Zinsen auf Staatsanleihen finanziert werden; daher kommt es auf den Term $(r-g)$ an. Die Bildung von Sondervermögen, die nicht im Haushalt dargestellt werden, würde den Schuldenstand zusätzlich erhöhen (hier nicht enthalten). Da es hier um langfristige Beziehungen geht, werden auch konjunkturelle Faktoren nicht beachtet. Gemäß der Herleitung in Prieue (2020) gilt näherungsweise: $d_t - d_{t-1} = (r-g)d_{t-1} - p_t$.

Wir unterstellen, dass die Staatsanleihen bei Fälligkeit mithilfe neuer Anleihen in gleicher Höhe getilgt werden. Der Schuldenstand erhöht sich nicht, wenn bei $r > g$ der erste Term auf der rechten Seite exakt durch einen Primärsaldo > 0 ausgeglichen wird. Ist aber $r < g$, kann sich eine Volkswirtschaft ein permanentes Primärdefizit bei stabiler Schuldenquote leisten. Das heißt, die eigentlichen, also „primären“ Staatsausgaben können ständig durch Defizite mitfinanziert werden. Die Gleichung und ihre Interpretation beruhen auf der Schuldenanalyse des keynesianischen US-Ökonomen Evsey Domar (1944).

Man kann die Schuldenanalyse auch vereinfachen, indem man eine konstante Schuldenquote d^* unterstellt, sodass die Schulden im gleichen Tempo wie das BIP wachsen. Dann gilt $b^* = gd^*$. b^* ist das gleichgewichtige Haushaltsdefizit (in Relation zum BIP), sofern $d = d^*$ ist. Daraus lässt sich ableiten, dass bei konstantem Wachstum von g^* und bei einem konstanten Budgetdefizit von b^* der Schuldenstand zu d^* konvergiert, selbst wenn d anfänglich größer oder kleiner als d^* ist: $b^*/g^* \rightarrow d^*$.

Konkret heißt das, dass bei 3 Prozent nominalem Wachstum (1,0 Prozent real, 2 Prozent Inflation) und 1,8 Prozent Haushaltsdefizit der Schuldenstand zu 60 Prozent tendiert: $1,8/3,0 = 0,6$. Bei Wachstum von 3,5 Prozent tendiert der Schuldenstand zu 51 Prozent.

Staatsausgaben nach 2010 noch weiter gestiegen, allerdings mit jahresdurchschnittlich 1,4 Prozent (2012–2019) etwas langsamer als das reale BIP (1,6 Prozent). Erhebliche Spielräume verschaffte die vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2019 um 2,3 Prozentpunkte gesunkene Zinslast. Die öffentlichen Bruttoinvestitionen (nominal) relativ zum BIP sanken in den frühen 2000er-Jahren auf 1,9 Prozent, stiegen dann aber wieder auf 2,5 Prozent des BIP. Ab 2014 zogen auch die realen öffentlichen Bruttoinvestitionen kräftig an.

Aus Sicht der Verfechterinnen und Verfechter von „schwarzer Null“ und Schuldenbremse lassen sich nach 2010 keine Bremspuren bei den Investitionen erkennen. Die relativ gute Entwicklung war allerdings der Binnenkonjunktur, steigenden Exportüberschüssen bis 2017 und der geringeren Zinslast, also der EZB, geschuldet. Verschwiegen wird außerdem, dass sich ein riesiger Stau an öffentlichen Investitionen aufgebaut hat, der politisch von den großen Koalitionen auf Bundesebene nicht einmal ansatzweise angegangen wurde.

Auf gesamtstaatlicher Ebene sind auch in den Jahren 2019 und 2020 noch Haushaltsüberschüsse vorhanden. Dazu trägt auch bei, dass vorhandene Investitionsfonds wie auch Gelder aus anderen Haushaltstiteln nicht abgerufen werden, sowohl beim Bund als auch bei den Ländern. Die Schätzungen belaufen sich für dieses Jahr auf 20 bis 30 Milliarden Euro (Handelsblatt vom 07.01.2020). Gründe sind vor allem unzulängliche Planungskapazitäten, zu langwierige Genehmigungsprozesse, ein Fachkräftemangel, ein Mangel an Ko-Finanzierungsmitteln in Gemeinden und eine allgemeine Unsicherheit in Bezug auf die längerfristige Entwicklung. Aktuell sind es nicht nur die „schwarze Null“ oder die Schuldenbremse, welche die – sehr bescheiden geplanten – Investitionstätigkeiten verlangsamt. Auch unzureichende Kapazitäten in der kleinteiligen Struktur der Bauwirtschaft mit vielen Handwerksbetrieben, Versäumnisse bei der Ausbildung, fehlende Arbeitserlaubnisse bei Migrantinnen und Migranten und anderes mehr tragen zu Angebotsproblemen bei. Den Fokus allein auf öffentliche Investitionsmittel zu richten, hilft nicht weiter – es geht auch um Personal und Fachkräfte im öffentlichen Dienst, deren Entlohnung attraktiver sein muss, und um Bürokratieabbau im Planungs- und Entscheidungsprozess. Aktuell

befeuern die hohen Überschüsse den Ruf nach Steuersenkungen – besonders bei Unternehmenssteuern.

In dieser Sichtweise, wie sie die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien vertreten, baut die Kritik an der „schwarzen Null“ und der Schuldenbremse nur auf Scheinproblemen auf. Das gesamte Bild sieht allerdings vollständig anders aus, wenn man die Überschüsse und nicht ausgenutzten Haushaltsmittel mit den Bedarfen an öffentlichen Ausgaben und dem konfrontiert, was ökonomisch möglich und machbar wäre.

3.3 Zur Kritik von „schwarzer Null“ und deutscher Schuldenbremse

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat seit 2008 in jedem Jahresmemorandum die negativen volkswirtschaftlichen Wirkungen der Schuldenbremse sowie der europäischen Fiskalregeln aufgezeigt und deren Abschaffung gefordert, zuletzt ausführlich im MEMORANDUM 2018 im Kapitel „Schuldenbremse: Investitions-offensive statt ‚schwarzer Null‘“. Im Folgenden sollen viele der dort vorgebrachten Argumente noch einmal wiederholt und an einigen Stellen ergänzt werden (vgl. auch Hickel 2019).

3.3.1 Das Labyrinth der Begriffe und des Rechts

Die Bundeszentrale für politische Bildung definiert eine „schwarze Null“ – unter Bezug auf den „Duden Wirtschaft A bis Z“ – wie folgt: „Bezeichnung für einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt, bei dem die Ausgaben die Einnahmen nicht übersteigen und kein Anstieg der öffentlichen Schulden, [...] also keine Neuverschuldung, notwendig ist.“ Diese Definition schließt ein „schwarzes Plus“ nicht aus. Bei einem Wachstum des BIP würde sich die Schuldenquote unter einer „schwarzen Null“ fortwährend in Richtung null vermindern. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2018 (Zeile 3029)

bekannt sich zum „ausgeglichenen Haushalt“ für die laufende Legislaturperiode, ohne den Begriff der „schwarzen Null“ zu verwenden. Allerdings wird zugleich die Schuldenbremse befürwortet, was im Widerspruch zur „schwarzen Null“ und auch zum „ausgeglichenen Haushalt“ steht, da die Schuldenbremse auf Bundesebene eine geringe Neuverschuldung zulässt.

Die Konzeption eines jährlich ausgeglichenen Staatshaushalts gilt in der Wirtschaftswissenschaft fast unisono als unseriös. Zumindest zyklische Defizite, also eine konjunkturelle Komponente in Form automatischer Stabilisatoren, werden allgemein akzeptiert. Auch der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die sogenannten Wirtschaftsweisen, hat sich einhellig von der „schwarzen Null“ distanziert (SVR 2019).

Die grundgesetzliche Schuldenbremse sieht keine „schwarze Null“ vor, sondern fordert einen ausgeglichenen *strukturellen*, also konjunkturbereinigten Haushaltssaldo. Dieser gilt gemäß Grundgesetz beim Bund als realisiert, wenn das strukturelle Defizit nicht größer als 0,35 Prozent des BIP ist. Die Länder dürfen dagegen kein strukturelles Haushaltsdefizit aufweisen. Das Konzept eines permanent ausgeglichenen Haushalts wirkt prozyklisch in einer Rezession und ebenfalls prozyklisch im Aufschwung und in der Hochkonjunktur, würde also konjunkturelle Ausschläge vergrößern. Am Ende des Haushaltsjahres würde wahrscheinlich gar kein ausgeglichener Haushalt erreicht werden, weil der Haushaltssaldo nicht genau vorhersehbar und punktgenau erreichbar ist. Abweichungen von den Vorhersagen sind unterjährig erheblich.

Die *Schuldenbremse* des Grundgesetzes nach den Artikeln 109 und 115, die im Jahr 2009 durch die Föderalismuskommission II ausgearbeitet und von Bundestag und Bundesrat unter Bundesfinanzminister Peer Steinbrück beschlossen (und unter seinem Vorgänger Hans Eichel vorbereitet) wurde, orientiert sich am Prinzip des zyklisch ausgeglichenen Budgets. Messlatte für die zyklische Komponente ist die *Produktionslücke* (Outputlücke), die mit dem von der EU-Kommission angewendeten ökonometrischen Verfahren ermittelt wird (vgl. BMF 2015). Eine negative Produktionslücke – das erwartete BIP liegt dann

unter dem Potenzial-Output – lässt automatische Stabilisatoren zu, nicht aber diskretionäre (fallweise) Ausgaben- oder Einnahmenprogramme. Bei einer positiven Outputlücke sollte restriktiv gegengesteuert werden, sodass sich Defizite und Überschüsse ausgleichen („zyklischer Haushaltsausgleich“). Ist der langfristige Wachstumstrend größer als null, würde die Schuldenquote der Bundesländer langfristig gegen null konvergieren. Die gesamtstaatliche Schuldenquote würde bei einem anhaltenden strukturellen Defizit von 0,35 Prozent des BIP zu einem sehr niedrigen Wert konvergieren, in Abhängigkeit von Zinsen und Wirtschaftswachstum realistisch zu einem Wert von etwa 12 bis 33 Prozent des BIP (siehe den Kasten auf den Seiten 173f.). Eine Begründung für eine so niedrige Schuldenquote, die im unteren Wert noch unter dem von Anfang der 1950er-Jahre liegt, wurde nirgendwo gegeben.

Die konjunkturelle Komponente der Schuldenbremse bezieht sich nicht nur auf *erwartete* Budgetsalden im Haushaltsplan, sondern auch auf den *Haushaltsvollzug* nach der Verabschiedung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck wurde ein „Kontrollkonto“ eingerichtet, das rechnerisch über die faktischen konjunkturellen Salden Buch führt, denn Soll- und Ist-Zahlen können abweichen. Konjunkturbedingte Kreditaufnahmen müssen rasch mithilfe von Überschüssen konsolidiert werden. Wie und wann rechnerische Überschüsse abgebaut werden, bleibt im Ausführungsgesetz zum Artikel 115 (sogenanntes Artikel-115-Gesetz) jedoch unklar.

Für die Begrenzung der Kreditaufnahme des Staates gibt es auch auf europäischer Ebene etliche rechtlich verbindliche Regelungen. Dazu gehört der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der auf den Europäischen Verträgen aufbaut. Eine weitere wichtige Vereinbarung ist der Fiskalvertrag. Dieser völkerrechtliche Vertrag wurde von allen derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert (Kroatien und Tschechien traten erst nachträglich in den Jahren 2018 bzw. 2019 bei, das vor kurzem aus der EU ausgetretene Großbritannien gar nicht). Die Verschuldungsregeln des dritten Teils des Fiskalvertrags – der sogenannte Fiskalpakt – binden gleichwohl nur 22 EU-Staaten: sämtliche Eurostaaten sowie Dänemark, Rumänien und Bulgarien.

Diese Systeme weisen unterschiedliche, zum Teil sehr komplexe Regelungen auf. So sehen die Europäischen Verträge (Artikel 126 AEUV und das ergänzende Protokoll Nr. 12) und der Stabilitäts- und Wachstumspakt Grenzwerte von 3 Prozent des nationalen BIP für das Haushaltsdefizit und von 60 Prozent des BIP für den Schuldenstand vor.

Abweichungen von den Defizitbeschränkungen sind nur bei Naturkatastrophen oder schweren Krisen zulässig und müssen – gemäß Schuldenbremse, nicht aber gemäß SWP und Fiskalvertrag – mithilfe von Tilgungsplänen rasch wieder konsolidiert werden. Charakteristisch für die Schuldenbremse des Grundgesetzes ist es, dass Defizite und Überschüsse *absolut* zu konsolidieren sind, also nicht im Sinne einer konstanten Schuldenquote.

Für die im Grundgesetz festgeschriebenen Werte des strukturellen, also dauerhaft zulässigen Defizits beim Bund von 0,35 Prozent des BIP und von null bei den Ländern gibt es keine ökonomisch stichhaltigen Begründungen. Es sind symbolische Werte, die für „*gesunde Staatsfinanzen*“ stehen sollen. Sie sind niedriger als in den Regeln des europäischen Fiskalvertrags vorgesehen. Dort gilt für Länder mit einem Schuldenstand von 60 Prozent des BIP oder knapp darunter ein maximales strukturelles Defizit des Gesamtstaats von 0,5 Prozent des BIP als Grenze, für Länder „deutlich“ unter 60 Prozent des BIP beträgt die Grenze 1,0 Prozent des BIP, während Länder mit einem Schuldenstand über 60 Prozent des BIP einen strukturellen Haushaltssaldo von null oder Überschüsse aufweisen müssen, um sich der 60-Prozent-Grenze in längstens 20 Jahren zu nähern (vgl. Priewe 2020).

Auf das Jahr 2019 bezogen heißt dies, dass der Bund laut Schuldenbremse 12 Milliarden Euro Spielraum für ein strukturelles Defizit hatte (laut Fiskalvertrag 17 Milliarden Euro) – aber Deutschland verzeichnete nach der Berechnungsmethode der EU-Kommission einen gesamtstaatlichen Überschuss von 1,1 Prozent (ein Überschuss existiert bereits, wie erwähnt, seit 2012). Im Jahr 2019 konnte also ein Wertschöpfungspotenzial von 1,4 Prozent des BIP, etwa 50 Milliarden Euro, nicht genutzt werden, das im Rahmen der Vorschriften für die Schuldenbremse hätte genutzt werden können. So gesehen hat nicht die Schuldenbremse das Wachstum der Staatsausgaben gebremst, sondern

die Spielräume, welche die Schuldenbremse bzw. die europäischen Fiskalregeln bislang ermöglichten, wurden – politisch gewollt – nicht genutzt oder konnten aus anderen Gründen nicht genutzt werden.

Wegen des engen Korsetts für das erlaubte strukturelle Defizit erscheint die deutsche Schuldenbremse strenger als die Vorgaben des EU-Stabilitätspaktes (SWP) und des Fiskalvertrags. Aber dieser Eindruck täuscht etwas. Die Schuldenbremse bezieht sich auf den Kernhaushalt des Bundes sowie auf dessen Extrahaushalte und neue Sondervermögen. Bei den Bundesländern sind es die Kernhaushalte und die Extrahaushalte der Länder, wobei die Länder bestimmen können, welche Extrahaushalte unter die Schuldenbremse fallen sollen. Die Gemeinden fallen dagegen nicht unter die Schuldenbremse, ebenso wenig die Sozialversicherungen. Der SWP und der Fiskalvertrag beziehen sich indessen auf den Gesamtstaat, also Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen, Kernhaushalte und einen Teil der Extrahaushalte. Da um die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften in allen EU-Mitgliedsländern eine Menge staatliche und halbstaatliche Fonds, Betriebe und Unternehmen existieren, musste eine einheitliche Abgrenzung des Staatssektors aufgrund der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfolgen. Diese scheinbar technisch-statistische Abgrenzung hat allerdings große wirtschaftspolitische Bedeutung (Schmidt u. a. 2017).

Unter *Extrahaushalten* versteht die EU-Kommission in Verbindung mit den statistischen Ämtern Folgendes: Fonds, Einrichtungen und sonstige Betriebe gehören zum Staatssektor und fallen damit unter die Regelungen des SWP, wenn sie vom Staat kontrolliert werden und sogenannte Nichtmarktproduzenten sind. Letzteres bedeutet, vereinfacht gesagt, dass sie ihre Umsätze überwiegend, also zu mehr als 50 Prozent, mit dem Staat machen müssen bzw. ihre Kosten überwiegend vom Staat gedeckt werden (Eurostat 2019). Unselbstständige Betriebe sind automatisch Teil des Kernhaushalts. Haben Betriebe aber eine eigene Rechtsform, etwa als Körperschaft des öffentlichen Rechts, können sie – mit Einverständnis der jeweiligen Gebietskörperschaft – durchaus außerhalb der Schuldenbremse Kredite aufnehmen. So ist die Deutsche Bahn im Eigentum des Bundes, fällt aber als Marktproduzent nicht unter die Schuldenbremse. Die Länder haben in dieser Hinsicht

etwas mehr Spielraum als der Bund, da sie durch eigene Gesetzgebung in gewissen Grenzen bestimmen können, welche Extrahaushalte nicht unter die Schuldenbremse fallen (vgl. Hierschel u. a. 2019). In Nordrhein-Westfalen können beispielsweise die Universitäten Kredite aufnehmen, in Berlin derzeit nicht. Dieser Spielraum ist keine Umgehung der Schuldenbremse, sondern ein Resultat des grundgesetzlich verankerten Finanzföderalismus. Wichtig ist noch zu erwähnen, dass Finanztransaktionen zum Kauf oder Verkauf von Vermögenswerten, z. B. Grundstücken oder Unternehmen, nicht unter die Schuldenbremse fallen. Für manche Beobachterinnen und Beobachter ist die Schuldenbremse sowohl beim Bund als auch bei den Ländern daher weich und keine echte Bremse, weil sie sowohl Umgehungen als auch Gestaltungsoptionen zulässt.

Der eigentliche Lackmустest der Schuldenbremse steht bei den Bundesländern an, die seit diesem Jahr die Schuldenbremse einhalten müssen. Länder und Gemeinden tätigen über 60 Prozent der öffentlichen Investitionen, haben aber kaum Steuerhoheit und stehen nun im Kernhaushalt und bei jenen Extrahaushalten, die nicht abgetrennt werden können oder sollen, vor harten Budgetrestriktionen. Ein großer Teil der Gemeinden hat zwar rechtlichen Handlungsspielraum, kann diesen aber wegen zu hoher Altschulden oder anderer Finanzierungseingpässe nicht nutzen.

3.3.2 *Viermal Kritik der Schuldenbremse*

Die im Jahr 2009 ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse ist aus den folgenden vier Hauptgründen aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Fehlkonstruktion und sollte in wesentlichen Punkten reformiert oder abgeschafft werden. Sie war Vorläuferin des europäischen Fiskalvertrags von 2011, der Schuldenbremsen in den Verfassungen (oder ähnlich „ranghohen“ nationalen Gesetzen) der Vertragsstaaten forderte. Sie ist ebenso wie die Agenda 2010 einer der schweren ordnungspolitischen Fehler der Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern in der bundesdeutschen Wirtschafts-

geschichte nach 1945. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die deutsche Schuldenbremse und gehen auf den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Fiskalvertrag nur am Rande ein (mehr dazu siehe MEMORANDUM 2017, S. 91ff. und 104ff. und MEMORANDUM 2018, S. 193–214). Zur Verteidigung und Kritik der Schuldenbremse siehe auch die Mehrheits- und Minderheitsvoten im aktuellen Jahresgutachten des Sachverständigenrats (SVR 2019, S. 238–306). Obwohl auch im Bundesfinanzministerium Überlegungen angestellt werden, die Schuldenbremse aufzuweichen, dürfte sich auf absehbare Zeit an der offiziellen Haltung der Bundesregierung nichts ändern (Handelsblatt vom 02.03.2020).

1. Messprobleme bei konjunkturellen und strukturellen Haushaltssalden

Das Verfahren zur Konjunkturbereinigung beruht auf der Berechnung des Potenzial-Outputs. Da dieser nicht empirisch gemessen werden kann, wird er mit einer Methode errechnet, die davon ausgeht, dass sich im Konjunkturverlauf konjunkturelle Defizite und Überschüsse ausgleichen, sodass länger anhaltende Unterauslastung durch eine bloße rechnerische Annahme ausgeschlossen wird. Die Messungen zeigen keine stabilen Werte, vielmehr ändern sich die Potenzialschätzungen ständig, sogar innerhalb eines Jahres, und damit auch die Werte für Potenziallücken und strukturelle Haushaltssalden. Je schwerer eine Krise ist und je länger sie anhält, desto stärker vermindern sich die errechneten konjunkturellen Defizite, und die strukturellen Salden steigen.

Dies führt dazu, dass in einer schwachen Konjunkturphase zu wenig antizyklisch gegengesteuert und ein Aufschwung zu früh abgebremst wird, um vermeintlich strukturelle Defizite zu konsolidieren (vgl. Klär 2014, Heimberger u. a. 2019, Tooze 2019 und viele andere). Die vorherrschende Sichtweise, dass in „guten Zeiten“ prozyklisch Defizite toleriert werden, also zu wenig „gespart“ wird, gilt nur dann, wenn strukturelle und konjunkturelle Haushaltssalden genau getrennt und der Potenzialoutput präzise berechnet werden kann. Die Messprobleme sind seit langem – insbesondere bei der EU-Kommission – bekannt,

aber es werden keine Schlussfolgerungen daraus gezogen (vgl. MEMORANDUM 2017, S. 91ff.).

Das Problem wird dadurch verstärkt, dass in Rezessionen allein auf automatische Stabilisatoren gesetzt wird, jedoch zusätzliche konjunkturpolitische (sogenannte diskretionäre) Maßnahmen wie kreditfinanzierte Ausgabenprogramme oder temporäre Steuererleichterungen im Normalfall als strukturelle Defizite, nicht als konjunkturelle klassifiziert werden. Derartige Maßnahmen sollen allenfalls bei schweren Krisen eingesetzt werden, aber dann würden sie in der Regel zu spät kommen, da sie nicht präventiv ergriffen werden dürfen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass der normalerweise unterstellte Zusammenhang von positiver Outputlücke und Inflation seit 2016 nicht mehr existiert. Die Grundlogik ist, dass in „schlechten Zeiten“ die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch Haushaltsdefizite gestärkt wird, und in „guten Zeiten“ Überschüsse erwirtschaftet werden. Wären dies Zeiten mit zu hoher Inflation, dann wäre in der Tat eine restriktive Haushaltspolitik angesagt. Ist aber selbst in guten konjunkturellen Zeiten die Inflation zu niedrig (gemessen an der Zielinflationsrate der EZB von ca. 2 Prozent) und tendiert sie auch nicht zur Zielinflation, dann würde der Aufschwung, also reales Wachstum und Beschäftigung gebremst werden. Dann würde die geforderte kontraktive Fiskalpolitik die Differenz zwischen Zins und Wachstumsrate erhöhen, wodurch die Verschuldung stiege (siehe den Kasten auf den Seiten 173f.). Das wäre kontraproduktive Austerität.

Die Schuldenbremse setzt auf *absoluten* Defizitausgleich durch Überschüsse in guten Zeiten, sodass im Trend über den Konjunkturzyklus hinweg die Schuldenquote sinkt. Dies wird häufig mit einem „Sicherheitsabstand“ zum Grenzwert für den Schuldenstand von 60 Prozent des BIP in den EU-Verträgen begründet oder mit zukünftigen impliziten Defiziten infolge zukünftiger demografischer Alterung. Der Grenzwert von 60 Prozent des BIP ist aber in Maastricht willkürlich gesetzt worden. Bis heute gibt es keine triftige ökonomische Begründung, und schon gar keine Begründung gibt es für die implizit aus der Schuldenbremse resultierenden Grenzwerte von 40 oder 20 Prozent des BIP oder gar annähernd null Prozent bei den Bundesländern (Priewe 2020).

2. Prohibitive Wirkung auf öffentliche Investitionen

Nach traditionellen finanzpolitischen Konzeptionen ist es sinnvoll, öffentliche Investitionen unabhängig von der konjunkturellen Situation per Kredit und nicht mit Steuern zu finanzieren. Dafür wären also strukturelle Defizite legitim. Da die Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des BIP begrenzt ist, müssen für darüber hinausgehende Investitionen zuvor Rücklagen angespart werden. Dadurch wirkt die Schuldenbremse als Investitionsbremse. Selbst der konservative Sachverständigenrat hatte in einem Gutachten von 2007 eine Investitionskomponente von 1 bis 1,5 Prozent des BIP vorgeschlagen („goldene Regel“). Er schrieb damals: „Daraus [aus der Sorge um die Staatsfinanzen, d. Verf.] jedoch die Forderung eines generellen Verschuldungsverbots abzuleiten, wäre ökonomisch ähnlich unsinnig, wie Privatleuten oder Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten“ (SVR 2007, S. 1).

Häufig werden nicht die Brutto-, sondern die öffentlichen Nettoinvestitionen als Maßstab für strukturelle Defizite angesehen, weil Ersatzinvestitionen durch Abschreibungen, also Steuern zu finanzieren seien. Allerdings sind Abschreibungen und somit Nettoinvestitionen nicht eindeutig zu ermitteln, da diese von der schwer abschätzbaren tatsächlichen Lebensdauer von öffentlichen Infrastrukturen abhängen. Die ökonomische Logik der „goldenen Regel“, gleich ob Brutto- oder Nettoinvestitionen, liegt darin, dass auch zukünftige Nutzerinnen und Nutzer öffentlicher Sachinvestitionen an deren Finanzierung beteiligt werden sollen. Würden nur die derzeitigen Steuerzahlerinnen und -zahler zur Kasse gebeten, dann würden zu wenig Zukunftsinvestitionen getätigt. Häufig wird ein „neuer Investitionsbegriff“ gefordert, der über den der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hinausgeht und auch Humankapital oder innovationsorientierte Ausgaben umfasst, die das Produktionspotenzial steigern. Dies würde auch laufende Ausgaben einbeziehen und jene Investitionen ausschließen, die nicht innovationsaktivierend wirken, etwa Wohnungen. Der Sinn der „goldenen Regel“ liegt aber in der *intertemporalen Verteilung* der Finanzierungslasten, nicht zwingend bei Innovationen, also *allokativen Wirkungen*. Letztere können auch durch eine entsprechende Restrukturierung der laufenden, steuerfinanzierten Ausgaben oder Steuererhöhungen erzielt werden.

3. Starre Schuldengrenzen ignorieren Änderungen der Zins-Wachstum-Relation

Das schwer änderbare Grundgesetz sollte keine starren Grenzen für die Kreditaufnahme eines Landes festschreiben, welche die ökonomischen Kernprobleme von Staatsschulden, aber auch ihre produktiven Möglichkeiten ausklammern. Worin liegen eigentlich die Gefahren von Staatsverschuldung? Probleme können im Prinzip aus zwei Gründen entstehen: erstens, wenn Haushaltsdefizite so hoch sind, dass sie eine Nachfrageinflation mit Zweitrundeneffekten bei Löhnen und anderen Preisen erzeugen, die am Ende auch zu höheren Realzinsen führt und Wirtschaftswachstum abwürgt. Das ist aber ein Problem hoher Haushaltsdefizite, nicht hoher Schuldenstände. Zweitens würden Probleme entstehen, wenn der Staat die Zinsen auf seine Schulden nicht bedienen kann oder die Gläubiger dies vermuten, was zu einer sich selbst erfüllenden Vorhersage führen würde. Dann wäre das „Überrollen“ von Staatsanleihen bei Fälligkeit, also ihre Tilgung durch Emission neuer Anleihen, schwerer oder gar nicht mehr möglich, geschweige denn eine zusätzliche Kreditaufnahme (vgl. die Probleme Griechenlands). Eine Staatsschuldenkrise würde zu einer Banken- und Finanzkrise führen.

Was ist dann eine „optimale“ Staatsverschuldung? Die ökonomische Forschung hat es nicht vermocht, ein optimales Niveau der Schuldenquote zu definieren. Wichtig ist daher, dass die Schuldenquote auf einem akzeptablen Niveau stabilisiert wird, das der Regierung einen bezahlbaren Schuldendienst gestattet und den Anlegerinnen und Anlegern ein (mündel-)sicheres Vermögen („safe assets“) garantiert. Denn das ist das Markenzeichen von Staatsschulden, im Gegensatz zu anderen Formen des Geldvermögens. In allen OECD-Staaten, die sich in eigener Währung verschulden, war dies seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs auch der Fall, jedenfalls bezogen auf die Schulden der zentralen staatlichen Ebene. Nie gab es Situationen der Illiquidität (oder gar „Insolvenz“) staatlicher Schuldner – mit Ausnahme Griechenlands in der letzten Finanzkrise, als keine nationale Zentralbank als „Kreditgeber der letzten Instanz“ zur Verfügung stand und die EZB diese Rolle nicht ausfüllen wollte bzw. durfte. Aber dies war ein Problem der fehlerhaften Konstruktion der Währungsunion, die von der *Arbeits-*

gruppe Alternative Wirtschaftspolitik in früheren Memoranden immer wieder kritisiert worden ist. Die Bundesregierung stellt sich gerne als Stabilitätsanker der Gemeinschaftswährung dar, weil sie die Muster-schülerin der niedrigen Staatsschulden sein will. Die Schuldenbremse suggeriert, dass die Staatsverschuldung so niedrig wie möglich sein sollte und dies gut für Deutschland und zugleich für den Euroraum ist. Dies ist aufgrund der bereits genannten und noch folgenden Gründe ein schwerer Irrtum.

In Wirklichkeit hängt die Veränderung des Schuldenstands eines Landes, wie zuvor erläutert, entscheidend von der Differenz des Zinssatzes für die öffentliche Kreditaufnahme und der Wachstumsrate des nominalen BIP ab (vgl. den Kasten auf den Seiten 173f.). Liegt die Wachstumsrate über dem Zins, können bei konstantem Schuldenstand permanent Primärdefizite in bestimmter, klar begrenzter Höhe gefahren werden, ohne dass der Schuldenstand steigt. Aktuell beträgt der implizite Zins auf deutsche Staatsschulden etwa 1,4 Prozent (Tendenz weiter fallend), während der längerfristige nominale Wachstumstrend bei – vorsichtig geschätzt – etwa 3 Prozent liegen könnte (1,0 Prozent reales Wachstum, 2 Prozent Zielinflation). Damit könnten, bei einer konstanten Schuldenquote von 60 Prozent des BIP, permanent ein Primärdefizit von 0,96 Prozent des BIP sowie ein zugehöriges strukturelles Defizit von 1,8 Prozent des BIP für den Gesamtstaat eingefahren werden (vgl. den Kasten). In Rezessionen müsste allerdings ein konjunktureller Spielraum von etwa 3 Prozentpunkten existieren, aber das wären nur temporäre Defizite.

Das Zinsänderungsrisiko, häufig bemüht, um vor erneut steigender Staatsverschuldung zu warnen, ist extrem gering, wenn man bedenkt, dass die Bundesregierung im Herbst 2019 eine 30jährige Staatsanleihe mit Nullzins am Anleihenmarkt platzieren konnte. Wer solche Finanzierungsoptionen für Investitionen ausschlägt und stattdessen Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen fordert, kann oder will nicht rechnen. Weil Zinsen und Wachstumstrends sich längerfristig ändern können, wäre es gut, im Grundgesetz keine festen Zahlenwerte für Defizite oder Schuldengrenzen in Stein zu meißeln. In der Vergangenheit war in Deutschland im Trend der implizite Zins auf Staatsschulden

um einen Prozentpunkt höher als das nominale Wirtschaftswachstum, sodass eine konstante Schuldenquote einen geringen, aber permanenten Primärüberschuss erforderte. Die Evidenz dafür, dass das Verhältnis von Zins und Wachstum sich für längere Zeit gedreht hat, also das nominale Wachstum über dem Zins liegt, ist sehr stark. Dies impliziert keineswegs, dass die Niedrigzinspolitik der EZB so bleibt, wie sie gegenwärtig ist. Selbst steigende Leitzinsen der EZB würden aber nur sehr langsam den impliziten Zins auf Staatsschulden erhöhen, entsprechend der Laufzeit der alten Staatsanleihen.

4. Der Abbau hoher Leistungsbilanzüberschüsse erfordert eine aktive Finanzpolitik mit höheren Haushaltsdefiziten

Die Schuldenbremse sieht die Staatsverschuldung isoliert von der Verschuldung der Volkswirtschaft, also der Verschuldung der inländischen privaten Haushalte, Banken und nichtfinanziellen Unternehmen sowie der Verschuldung des Auslands gegenüber dem Inland. Strebt Deutschland bzw. die Eurozone einen ausgeglichenen Leistungsbilanzsaldo gegenüber dem Ausland an, weil das Ausland mit Blick auf die Finanzstabilität das Gleiche beabsichtigt, dann muss der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der Privatwirtschaft (private Haushalte sowie finanzielle und nichtfinanzielle Unternehmen) im Inland dem Haushaltssaldo des Staates entsprechen. Denn per definitionem gilt: Der Leistungsbilanzsaldo ist die Summe aus dem Finanzierungssaldo der Privatwirtschaft und dem Haushaltssaldo des Staates. Im Jahr 2019 lag der deutsche Leistungsbilanzsaldo bei etwa 7,0 Prozent des BIP, der Haushaltsüberschuss betrug 1,2 Prozent des BIP, und der Überschuss des privaten Sektors betrug folgerichtig 5,8 Prozent des BIP. Das heißt, der viel kritisierte Leistungsbilanzüberschuss von etwa 7,0 Prozent des BIP wurde zu 17 Prozent vom Haushaltsüberschuss des Gesamtstaates genährt (2018 waren es noch 27 Prozent).

Deutschland ist Weltmeister beim Leistungsbilanzüberschuss – kein anderes Land hat in absoluten Zahlen gerechnet einen höheren Überschuss, auch kein ölproduzierendes. Leistungsbilanzüberschüsse drücken aus, dass ein Land im laufenden Jahr insgesamt mehr spart, als es ausgibt, also von der Nachfrage anderer Länder lebt bzw. weniger

Nachfrage als andere Länder schafft (relativ zum BIP). Umgekehrt im Ausland, d. h. sowohl in den anderen EU-Mitgliedsländern als auch im Rest der Welt außerhalb der EU: Hier kumuliert die Verschuldung. So entstehen internationale Ungleichgewichte, die „Handelskriege“ und „Währungskriege“ heraufbeschwören können. Weil in der Eurozone inzwischen fast alle Mitgliedsländer Leistungsbilanzüberschüsse haben, hat die Eurozone als Ganze einen Leistungsbilanzüberschuss von 3,3 Prozent des Eurozonen-BIP (2019). Dieser wird zum größten Teil von Deutschland und den Niederlanden erzeugt. Deutschland ist damit kein Stabilitätsanker in Europa oder in der Weltwirtschaft, wie oft behauptet, sondern trägt zu Ungleichgewichten, zu einer zu niedrigen Inflation, niedrigen Zinsen und der Aufrechterhaltung der Niedrigzinspolitik der EZB bei.

Hätte Deutschland ein strukturelles, also trendmäßiges Haushaltsdefizit von 1,8 Prozent bei einem Schuldenstand von 60 Prozent (statt 1,2 Prozent Haushaltsüberschuss im Jahr 2019), dann läge der Leistungsbilanzsaldo bei nur noch etwa 4,0 Prozent statt bei 7,0 Prozent im Jahr 2019, wenn alle andere Faktoren, die auf die Leistungsbilanz einwirken, konstant blieben. Das wäre schon ein enormer Fortschritt, eine Trendumkehr in der Außenwirtschaftspolitik, die der Kritik des IWF, der OECD und der EU-Kommission endlich Rechnung trüge.

Zwischenfazit

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes hat eine raffiniert eingebaute kontraktive Bremswirkung auf Wachstum und Beschäftigung. Sie wirkt prozyklisch in Rezessionen, bremst öffentliche Investitionen, senkt den Schuldenstand langfristig auf ein zu niedriges Niveau und trägt zum zu hohen Leistungsbilanzüberschuss bei. Dass dies bislang nicht so deutlich sichtbar wurde, seitdem die Schuldenbremse ab dem Jahr 2011 für den Bund und erst seit diesem Jahr für die Länder wirksam ist, lag an der von der EZB betriebenen Niedrigzinspolitik und der damit verbundenen relativ guten Konjunktur. Zudem lag es an der Externalisierung der restriktiven Wirkung auf den Rest der Welt durch die Leistungsbilanzüberschüsse. Für die dringend benötigten öffentlichen Investitionen wirkt die Schuldenbremse wie ein Quasi-

Kreditverbot, insbesondere für die Länder und die von ihnen abhängigen Gemeinden.

Hinzu kommt: Die Schuldenbremse in Kombination mit den europäischen Fiskalregeln ist eine massive Einschränkung künftiger Handlungsoptionen, weil sie das Budgetrecht des Bundestags und der Länder- sowie Kommunalparlamente massiv einschränkt. Ein starres, in sich nicht konsistentes Regelwerk mit detaillierten quantitativen Vorschriften soll wie ein Autopilot einen wesentlichen Bereich der Wirtschaftspolitik steuern, nämlich Kernbereiche der staatlichen Finanzpolitik. Das Regelwerk des Autopilots ist nahezu in Stein gemeißelt, denn es bedarf einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat, um die Schuldenbremse zu ändern. Ähnlich schwierig ist es, die Detailvorgaben der europäischen Fiskalregeln zu ändern, da dies die Einstimmigkeit der beteiligten Nationen erfordert sowie Änderungen im nationalen Recht.

Ein politisch-psychologischer Grund für die konstitutionelle Schuldenbremse war, dass der Schuldenstand in der Bundesrepublik scheinbar kontinuierlich seit den 1950er-Jahren angestiegen ist. Die wesentliche Ursache hierfür ist, dass es viele Phasen gab, in denen die Zinsen höher waren als das Wirtschaftswachstum (Rezessionen, schwache Aufschwünge), aber auch Phasen starker Investitionsschübe (Ende der 1960er-/Anfang der 1970er-Jahre, deutsche Vereinigung) sowie große Steuerentlastungen (1998–2003), die nicht gegenfinanziert waren. Bis zur Finanzkrise blieb die Gesamtverschuldung moderat (ca. 65 Prozent des BIP), ohne die vier – finanzpolitisch durch die damalige rot-grüne Bundesregierung mitverursachten – Stagnationsjahre 2001 bis 2005 wäre sie noch wesentlich niedriger ausgefallen (vgl. Troost 2013). Es gibt keinen Grund, mit einer radikalen Kurswende zur niedrigen Verschuldung der 1950er-Jahre zurückzukehren (siehe dazu auch die Kritik von Peter Bofinger an der Schuldenbremse, Minderheitsvotum in SVR 2007, S.157–172).

3.4 Alternativen

3.4.1 Pragmatische Handlungsoptionen

Ohne Änderungen des Grundgesetzes und des europäischen Primärrechts (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) bzw. des europäischen Fiskalvertrags gibt es zwei Ebenen für Handlungsoptionen. Die eine betrifft Handlungsmöglichkeiten für Konjunkturpolitik im Fall einer Rezession oder einer rezessionsähnlichen, stagnativen Phase. Die andere Ebene betrifft die längerfristige Finanzierung öffentlicher Investitionen unabhängig vom Konjunkturzyklus, um den Nachhol- und den Zukunftsbedarf an staatlicher Infrastruktur zu decken – also den Einbau einer substanziellen „goldenen Regel“ für Investitionen in die Schuldenbremse (vgl. hierzu Truger 2016, MEMORANDUM 2016, S. 164).

Konjunkturpolitik des Bundes

Die *erste* Handlungsoption besteht darin, temporäre diskretionäre Ausgaben- und Einnahmenpolitik seitens des Bundes zuzulassen, also über die Nutzung automatischer Stabilisatoren hinauszugehen. Entscheidend ist hier das richtige Timing, um eine antizyklische Wirkung zu erzielen. Dies kann sich auf befristete Steuererleichterungen (etwa Sonderabschreibungen), die Entschuldung überschuldeter Kommunen oder befristete Transfers für konsumtive Ziele beziehen. Die Devise des IWF angesichts der akuten Finanzkrise mit wegbrechender Binnennachfrage in den Jahren 2007 bis 2009 war „*timely, targeted, temporary*“ (rechtzeitig, gezielt, befristet) (IMF 2008, Kap. 6). Dann können der Verlust von Wertschöpfung und ansteigende Arbeitslosigkeit bei einer negativen Produktionslücke besser kompensiert werden. Ferner kann der Bund mit seinen (derzeitigen) Überschüssen Länder und Kommunen unterstützen, die rezessionsbedingt öffentliche Investitionen kürzen müssen, weil die meisten Ausgaben gesetzlich vorgegeben sind. Das Bundesgesetz zur Schuldenbremse, das sogenannte Artikel-115-Gesetz, kann so geändert werden, dass diese Ausgaben des Bundes nicht als strukturelle Defizite klassifiziert werden, sondern als konjunkturelle.

Zweitens kann das Konjunkturbereinigungsverfahren durch eine Rechtsverordnung des Bundesfinanzministeriums geändert werden. Das Verfahren soll laut Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse dem wissenschaftlichen Forschungsstand entsprechen. Eine Änderung ist längst überfällig. Eine Ausgabenregel ist der Messung von konjunkturellen Defiziten und Überschüssen vorzuziehen. Dabei würde ein mittelfristiger Pfad für die primären Staatsausgaben festgelegt, der dem erwarteten Trend des nominalen BIP bei gegebener Steuerquote entspricht. Nicht inflationäre Abweichungen nach oben in Phasen guter Konjunktur sollten nicht durch eine restriktive Ausgaben- oder Einnahmenpolitik abgebremst werden. Die Ausgabenregel wäre aber gebunden an das vorgegebene maximale strukturelle Defizit von 0,35 Prozent des BIP, das ohne Grundgesetzänderung nicht umgangen werden kann.

Die Ausnahmeregel des Artikels 115 Grundgesetz, dass in „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, die Kreditobergrenzen durch Mehrheitsbeschluss des Bundestags angehoben werden können, könnte *drittens* im Ausführungsgesetz neu interpretiert werden. Damit derartige Notsituationen möglichst von vornherein vermieden werden, sollte präventiv die Einflussnahme des Staates gesichert werden, auch um Handlungs- und Wirkungsverzögerungen zu vermeiden. Es ist nicht sinnvoll, eine wahrscheinlich eintretende konjunkturelle Notsituation erst zu bekämpfen, wenn sie eingetreten und sehr schwerwiegend geworden ist. Auch längere Staginationsperioden – wie die 17 Quartale Nullwachstum von 2001 bis 2005, deren Wertschöpfungsverlust einer schweren Wirtschaftskrise mit hoher Arbeitslosigkeit gleichkam – sollten mit der Ausnahmeregel des Artikels 115 fiskalpolitisch bekämpfbar werden.

Die Bundesländer sind frei, ihr Konjunkturbereinigungsverfahren selbst zu wählen. Auch sie sollten sich in Übereinstimmung mit dem Bund für eine Ausgabenregel entscheiden.

Längerfristige Handlungsoptionen

Für den notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit längerem ein

großvolumiges, langfristig ausgerichtetes Investitions- und Ausgabenprogramm. Ausgangspunkt für ein solches Programm des Bundes und der Bundesländer sind die Defizite bei der Deckung der gesellschaftlichen Bedarfe. Sie konzentrieren sich auf begründete Investitionen in eine auch qualitativ bessere Bildung, die Verringerung des Energie- und Ressourcenverbrauchs, eine verlässliche Daseinsvorsorge und insgesamt in eine bessere Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Gefordert sind dabei aber nicht nur Investitionen. Für eine notwendige Revitalisierung des Sozialstaates muss deutlich mehr Personal in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenfeldern vorgehalten werden, damit die gesetzlich normierten Leistungs- und Qualitätsziele in der Praxis erfüllt werden. Die fortlaufenden Ausgaben für den Personal- und Ausgabenausbau müssen allerdings nicht über Kredit, sondern über zusätzliche Steuereinnahmen finanziert werden.

Inzwischen werden von vielen Institutionen – allerdings in der Regel kleiner dimensionierte – Ausgabenprogramme gefordert. Nach verschiedenen Schätzungen liegt der Investitionsbedarf von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt in der Größenordnung von 457 Milliarden Euro in den kommenden zehn Jahren (Bardt u. a. 2019). Dies entspricht für das Jahr 2019 etwa 46 Milliarden Euro bzw. 1,3 Prozent des BIP oder 2,9 Prozent der Gesamtausgaben des Staates – oder 25 Prozent der Einnahmen aus der Umsatzsteuer. Damit wird schon deutlich, dass diese Ausgaben realistisch nicht allein durch Steuererhöhungen oder Ausgabenumschichtungen gestemmt werden können. Wie schon erwähnt erlaubt das maximale strukturelle Defizit des Bundes von 0,35 Prozent des BIP nur eine Neuverschuldung von höchstens 12 Milliarden Euro. Da die erforderlichen Ausgaben auch zukünftigen Generationen zugutekommen, wäre jedoch eine – zumindest teilweise – Kreditfinanzierung unabhängig von der Konjunkturlage im Sinne der Generationengerechtigkeit sinnvoll. Kreditfinanzierung von Investitionen erlaubt neben der Glättung der Steuersätze über einen längeren Zeitraum auch die gerechte intertemporale Verteilung der Finanzierungslasten auf zukünftige Nutzergenerationen.

Damit hängen folgende Handlungsoptionen zusammen:

Eine weitergehende Variante der Interpretation von Artikel 115

des Grundgesetzes wäre es, wenn die Vorgaben des maximalen strukturellen Defizits von 0,35 Prozent beim Bund bzw. von 0 Prozent des BIP bei den Ländern im Ausführungsgesetz als „strukturelles Primärdefizit“ interpretiert würden. Dies entspricht der Logik der Europäischen Kommission bei der Festlegung des mittelfristigen Haushaltsziels („Medium Term Budgetary Objective“, MTO). Obwohl sich das den Mitgliedsländern von der EU-Kommission vorgeschriebene MTO, formal gesehen, auf den strukturellen Haushaltssaldo bezieht, geht es im Kern um den Teil des Haushaltssaldos, der tatsächlich von den Mitgliedsländern beeinflussbar ist. Die Zinsen auf Staatsschulden gehören also nicht dazu, sodass die Zinslast des Staates ausgeklammert werden müsste (ebenso wie die konjunkturelle Komponente). Derzeit beträgt die gesamtstaatliche Zinslastquote in Deutschland etwa 0,85 Prozent des BIP (2019). Das zulässige gesamtstaatliche strukturelle Defizit, also der strukturelle Primärsaldo, läge dann bei 1,2 Prozent des BIP (0,35 Prozent plus 0,85 Prozent). Auf Bund und Bundesländer aufgeteilt läge dann die Obergrenze des strukturellen Defizits grob geschätzt bei 0,75 Prozent beim Bund und bei 0,45 Prozent bei den Ländern. Das würde schon erheblich mehr Handlungsspielraum für Investitionen schaffen (im Jahr 2019 wären dies 41 Milliarden Euro gewesen). Man könnte die Nutzung dieser Option unter den Vorbehalt stellen, dass das Inflationsziel der EZB nicht überschritten wird.

Alternativ könnten der Bund und/oder die Länder einen oder mehrere Investitionsfonds als Extrahaushalte gründen, möglichst in der Rechtsform einer Person des öffentlichen Rechts mit der Möglichkeit zur Kreditaufnahme. Solange es sich um zweckbezogene Unternehmen in staatlichem Eigentum handelt, die Sachinvestitionen tätigen und diese dem Bund bzw. den Ländern gegen ein Nutzungsentgelt, das die Finanzierungskosten abdeckt, zur Verfügung stellen, ist dies nach vorherrschender deutscher Rechtsprechung außerhalb der Schuldenbremse zulässig (Hüther 2019, Bardt u. a. 2019). Dies gilt auch dann, wenn die Einnahmen zur Finanzierung des Schuldendienstes von Bund und Ländern über die Nutzungsentgelte zufließen. Zwar ist die Kreditfinanzierung dieser Investitionen ökonomisch sinnvoll, da den Finanzierungskosten produktive Infrastruktur gegenübersteht. Sie

widerspricht allerdings den Regeln des europäischen Fiskalvertrags und des SWP, weil dort diese Extrahaushalte zum Staatssektor gezählt werden. Wenn das nach Fiskalvertrag erlaubte gesamtstaatliche strukturelle Defizit aber auf 1 Prozent des BIP steigt, sobald die Staatsschulden in Deutschland „deutlich“ unter 60 Prozent liegen, was in wenigen Jahren vermutlich eintritt, könnte die Verletzung des Fiskalvertrags jedoch als geringfügig eingeschätzt werden.

Öffentliche Investitionen in großem Umfang durch öffentliche Unternehmen durchzuführen und zu finanzieren, wäre eine der Schuldenbremse geschuldete Notlösung, denn die Lösung hat Nachteile und birgt Risiken. Zunächst müsste sichergestellt werden, dass die Investitionsgesellschaften genauso günstige Kreditkonditionen erhalten wie der Kernhaushalt. Ferner müsste – wie es im Kernhaushalt normalerweise der Fall ist – die Tilgung durch Anschlusskredite erfolgen können. Schließlich ist die Kontrolle der Unternehmen durch das Parlament und die Exekutive schwieriger als bei direkter Verschuldung. Darüber hinaus müsste berücksichtigt werden, dass die Bedarfe der Länder infolge ihrer höchst unterschiedlichen Strukturprobleme unterschiedlich sind. Die Länder dürfen daher nicht über einen Kamm geschoren werden. Ein Einheitsfonds für Bund und Länder, über den der Bund letztlich bestimmt, wäre für die Länder nicht akzeptabel und mit dem Finanzföderalismus nur schwer vereinbar. Insgesamt würden mit der Konstruktion diverser Investitionsfonds erhebliche institutionelle und rechtliche Fragen auftauchen. Der Haushaltsgrundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans würde vermutlich beeinträchtigt. Dennoch scheinen Gewerkschaften sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber diesen Weg zu bevorzugen, ebenso die neueren Parteiprogramme von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

3.4.2 *Änderung der Schuldenbremse*

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unterbreitet an dieser Stelle zwei alternative Vorschläge. Der erste lässt die Konstruktion der Schuldenbremse weitgehend unverändert, ändert aber die Ober-

grenze für das strukturelle Defizit. Der zweite Vorschlag geht weiter und favorisiert einen wesentlich flexibleren Ansatz.

Reform der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse sollte sich demnach auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo der Kernhaushalte beziehen, also nicht nur auf Bund und Länder, sondern auch auf Gemeinden und Sozialversicherungen. Für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit gilt bei diesem Vorschlag die Obergrenze von 1,5 Prozent des BIP, bei hohem Leistungsbilanzüberschuss von 2,0 Prozent. Dabei sollten die Überschüsse der Sozialversicherungen zur Hälfte an Bund und Länder verliehen werden; benötigen die Sozialversicherungen die Liquidität aus den Überschüssen aufgrund ihrer eigenen Verpflichtungen, müssten Bund und Länder sie durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt zeitnah zurückzahlen. Dies folgt einer Regelung in den USA – dort sind die Sozialversicherungen verpflichtet, ihre Überschüsse dem Bundesstaat zu leihen. Bund sowie Ländern und Gemeinden sollte ein strukturelles Defizit bis zu jeweils 0,75 bis 1,0 Prozent des BIP erlaubt werden, also insgesamt bis zu 1,5 oder 2,0 Prozent des BIP. 1,5 Prozent des BIP entspricht in etwa dem Vorschlag des Sachverständigenrates von 2007 für eine „goldene Regel“ für Investitionen (SVR 2007); diese Defizite könnten an investive und innovative Ausgaben gebunden sein, die im Ausführungsgesetz genauer zu definieren sind. Um den sehr hohen Leistungsbilanzsaldo zu senken (ein Grenzwert müsste definiert werden), sollte der Bund seine Obergrenze für den strukturellen Saldo um weitere 0,5 Prozent auf 1,25 bis 1,5 Prozent des BIP erhöhen, sodass Bund, Länder und Gemeinden eine Obergrenze für das strukturelle Defizit von 2,0 bis 2,5 Prozent des BIP hätten, solange der Leistungsbilanzüberschuss exzessiv hoch ist (das gesamtstaatliche strukturelle Defizit unter Einschluss der Sozialversicherungen wäre je nach deren Überschuss geringer).

Eine starre Schuldenobergrenze sollte in diesem Vorschlag nicht festgelegt werden. Stattdessen könnte ein Korridor für die Schuldenquote mit einer Untergrenze von 50 Prozent und einer Obergrenze von 70 Prozent des BIP eingeführt werden. Wenn wir annehmen, dass das strukturelle gesamtstaatliche Defizit bei 1,5 bis 2,0 Prozent liegt, würde

der Schuldenstand bei 3 Prozent nominalem Wachstum zu 50 Prozent bzw. zu 67 Prozent des BIP konvergieren, im Durchschnitt also nahe 60 Prozent liegen. Der Leistungsbilanzsaldo würde – unter ansonsten unveränderten Annahmen – auf etwa 4 Prozent des BIP schrumpfen und damit unter der Alarmlinie der Regeln des EU-Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten liegen (MIP), wenn man symmetrische Werte von -4 und +4 Prozent des BIP für Defizit- und Überschussländer einführt (derzeit werden Überschussländer mit +6 Prozent gegenüber Defizitländern mit -4 Prozent asymmetrisch begünstigt).

Der *konjunkturelle* Haushaltssaldo sollte eine Bandbreite von +/-3 Prozentpunkten des BIP haben. Im Fall einer Rezession käme dann zum maximalen strukturellen Defizit von 1,5 bis 2,0 Prozent des BIP der konjunkturelle Saldo hinzu, sodass das maximale Haushaltsdefizit bei 5 Prozent statt wie bisher bei 3 Prozent des BIP läge. Auch nach geltendem europäischen Recht läge das maximale Defizit bei Ländern mit Schulden „deutlich“ unter 60 Prozent des BIP bei 4 Prozent des BIP, wenn man eine konjunkturelle Flexibilität von 3 Prozent des BIP zulässt. Es sollte hinzugefügt werden, dass die Defizitgrenzen nur dann ausgeschöpft werden dürfen, wenn sie nicht im Widerspruch zum Inflationsziel der Geldpolitik stehen. Inflationäre sowie deflationäre Fiskalpolitik sollten ausgeschlossen werden.

Eine derartige Schuldenbremse wird dem Bedarf an einer substanziellen Investitionskomponente gerecht, sie mindert exzessive Leistungsbilanzungleichgewichte und ist antizyklisch ausgerichtet. Allerdings steht sie nicht völlig im Einklang mit den derzeitigen Vorgaben des EU-Fiskalpakts und den Vorgaben in Protokoll 12 des EU-Vertrages, der das konjunkturelle Defizit auf 3 Prozent des BIP begrenzt, von schweren Krisen abgesehen, und die Obergrenze für den Schuldenstand auf 60 Prozent des BIP fixiert. Die Unterschiede sind gleichwohl nicht fundamental, und die Fiskalregeln der EU bedürfen ohnehin der Revision. Realistisch ist vielmehr davon auszugehen, dass die EU-Kommission sowie die Mehrheit des Rats und des EU-Parlaments höhere Defizite Deutschlands, die das Wachstum stärken, die Inflation in die Nähe zur Zielinflation bringen und zur Reduktion des Leistungsbilanzüberschusses beitragen, mit Beifall begrüßen würden.

Ersetzung der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes wird in dieser weiteren Variante durch einen Artikel des Grundgesetzes – nennen wir ihn „*Regeln für staatliche Haushaltsführung und Staatsverschuldung*“ – ersetzt. Hierbei werden keine quantitativen Grenzwerte von Defiziten und Schulden im Grundgesetz genannt. Sie gehören nicht in eine Verfassung. Stattdessen wird den Haushalten von Bund und Ländern für die konjunkturelle Normallage die Möglichkeit zu begrenzten strukturellen Defiziten eingeräumt, die für investive und innovative Staatsausgaben zu nutzen sind und auch dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht sowie der Preisniveaustabilität im Sinne der Ziele der EZB verpflichtet sind. Konjunkturelle Defizite und Überschüsse sind notwendig, insoweit dadurch Rezessionen und schwache Wachstumsphasen bzw. inflationäre Überhitzung und drohende Deflation vermieden werden. Defizite und Überschüsse müssen sich aber nicht exakt über den Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen.

Zu diesem Zweck werden Bund und Länder verpflichtet, jährliche und mehrjährige (bezogen auf die Legislaturperiode) fiskalpolitische Eckwerte festzulegen, die Ausgaben-, Einnahmen- und Verschuldungspfade enthalten. Diese Eckwerte sind von den zuständigen Parlamenten zu verabschieden. Alles Weitere regelt ein Ausführungsgesetz zum Grundgesetzartikel, das mit einfacher Mehrheit geändert werden kann (wie derzeit auch). Im Ausführungsgesetz werden Ziele und Vorgaben quantifiziert, ähnlich wie unter dem Punkt „Reform der Schuldenbremse“ vorgeschlagen. Hinzu kommt, dass die quantitativen Vorgaben für die fiskalischen Eckwerte das wechselnde monetäre Umfeld, also die Zinsen auf Staatsschulden und die mittelfristigen Wachstumsaussichten, integrieren müssen. Natürlich müssen die Regeln mit den Regeln der EU kompatibel sein; diese sind aber änderbar, sowohl im Primär- als auch im Sekundärrecht (Verträge, Richtlinien und Verordnungen).

Dieser Reformvorschlag gibt dem Budgetrecht der Haushalte Vorrang und vermeidet starre und schwer änderbare konstitutionelle Vorgaben, die ökonomischer Logik entbehren, aber dafür juristisch eindeutig sind. Sie entsprechen eher der angloamerikanischen Tradition einer flexiblen, aber sehr aktiven Fiskalpolitik. Analog zum Congressional

Budget Office (CBO), einer Behörde des US-Kongresses, die dem Office of Management and Budget des Präsidenten gegenübersteht, könnte eine Einrichtung von Bundestag und Bundesrat geschaffen werden, die bei Aufstellung und Vollzug der Fiskalpolitik die Legislative professionell berät. Dieser Vorschlag führt nicht zurück zu den alten Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes vor der Verabschiedung der Schuldenbremse im Jahr 2009, sondern fordert zwingend ein Ausführungsgesetz, in dem Angaben zur konjunkturellen und strukturellen bzw. investiven Komponente enthalten sind. Der alte Artikel 109 beließ es bei einer Kann-Regelung, und die damaligen Gesetzgeber hatten es versäumt, ein Ausführungsgesetz zu beschließen. Nach einer Bestandsaufnahme des IWF (IMF 2017) hat kein einziges entwickeltes OECD-Land außerhalb der EU eine mit der deutschen Schuldenbremse vergleichbare konstitutionelle „Schuldenbremse“. Die Schweizer Schuldenbremse ist in der Verfassung in nur neun Zeilen geregelt (im deutschen Grundgesetz in 49 Zeilen). In der Schweizer Verfassung steht weder etwas über eine Schuldenstandsgrenze, noch taucht eine Zahl zum Defizit auf. Alle Details werden im Ausführungsgesetz geregelt.

Die zuletzt vorgeschlagene Änderung ist die weitgehendste und aus Sicht *der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die beste.

Für die bei der gegebenen politischen Kräfteverteilung am ehesten realisierbare Lösung empfiehlt sich ein Mix aus Investitionsfonds von Bund und Ländern, Steuererhöhungen und der Neuinterpretation der geltenden Schuldenbremse durch ein reformiertes Ausführungsgesetz. Aber diese Lösungen sind alles andere als ein Königsweg.

Eine Änderung der deutschen Schuldenbremse hätte Signalwirkung für die Eurozone (vgl. Truger 2019). Die EU-Fiskalregeln sollten in ähnliche Richtung reformiert werden wie hier vorgeschlagen. Dabei ist es sinnvoll, die quantitativen Obergrenzen von 3 Prozent des BIP beim Haushaltsdefizit und von 60 Prozent des BIP für den Schuldenstand zu ändern (Protokoll 12 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Union). Das Protokoll kann im vereinfachten Verfahren durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats geändert werden. Dies hätte zwingend eine Änderung des EU-Fiskalvertrags und des SWP zur Folge. Der Schlüssel zur Änderung der europäischen Fiskalregeln liegt in Berlin.

Im Anschluss könnten viele Details des SWP besser und klarer geregelt werden.

Literatur

- Bardt, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IMK Report 152, Düsseldorf.
- BMF (2015): Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9.
- Deutsche Bundesbank (2018): Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland, Monatsbericht April 2018.
- Domar, Evsey D. (1993): On Deficits and Debt, in: *American Journal of Economics and Sociology*, Nr. 52 (4), S. 475–478.
- Eurostat (2019): Manual on Government Deficits and Debt. 2019 edition, Luxemburg.
- Heimberger, Philipp/Huber, Jakob/Kapeller, Jakob (2019): The power of economic models: the case of the EU's fiscal regulation framework, in: *Socio-Economic Review*, Vol. 0, No. 0, S. 1–30.
- Hickel, Rudolf (2019): Die Schwarze Null, in: Marquardt, Ralf-M./Pulte, Peter (Hg.): *Mythos Soziale Marktwirtschaft: Arbeit, Soziales und Kapital*, Köln, S. 141–157, <https://www.alternativwirtschaftspolitik.de/de/article/10656326.die-schwarze-null-die-unf%C3%A4higkeit-makro%C3%B6konomisch-zu-denken-und-zu-handeln.html>.
- Hierschel, Dierk u. a. (2019): Berliner Schuldenbremse darf nicht zur Investitionsbremse werden! Rosa-Luxemburg-Stiftung, <https://www.rosalux.de/publikation/id/40845/berliner-schuldenbremse-darf-nicht-zur-investitionsbremse-werden/>.
- Hüther, Michael (2019): 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? IW-Policy-Paper 3/2019, Köln.

- IMF (2008): Fiscal Policy as a Counter-cyclical Tool, in: World Economic Outlook, Financial Stress, Downturns, and Recoveries, October 2008, Kapitel 5, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Financial-Stress-Downturns-and-Recoveries>.
- IMF (2017): Fiscal Rules Dataset 1985–2015, <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.
- Klär, Erik (2014): Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen. Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik? Friedrich-Ebert-Stiftung, WisoDiskurs, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/10710.pdf>.
- Priewe, Jan (2020): Why 60 and 3 percent? European debt and deficit rules – critique and alternatives, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), IMK Study No. 66.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise für den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2019): Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.
- Schmidt, Pascal u. a. (2017): Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Wirtschaft und Statistik (WISTA), Heft 1, S. 35–48.
- Tooze, Adam (2019): Output gap nonsense, Social Europe, <https://www.socialeurope.eu/output-gap-nonsense>.
- Troost, Axel (2013): Hintergrund: Staatsverschuldung in Deutschland, <https://www.axel-troost.de/de/article/7024.hintergrund-staatsverschuldung-in-deutschland-2-aktualisierte-fassung.html>.
- Truger, Achim (2015): Eine expansive Finanzpolitik in Europa ist möglich – zur Not auch im bestehenden institutionellen Rahmen, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin, S. 286–297.
- Truger, Achim (2016): The golden rule of public investment – a necessary and sufficient reform of the EU fiscal framework? IMK Working Paper 168-2016, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Truger, Achim (2019): Deutsche Schuldenbremse: kein gutes Vorbild für Europa, Wirtschaftsdienst. Nr. 5, S. 5ff.