beraten.
bilden.
forschen.

Analyse

Fakten-Service der Arbeitskammer des Saarlandes
arbeitskammer.de Nummer 2|2024

Juli
2024

NOTWENDIGE INVESTITIONEN IN DIE ZUKUNFT |

Transformationsrisiko Schuldenbremse – Plädoyer für eine problemlösende Finanzpolitik

Die wirtschaftliche Transformation ist eine Jahrhundertumwälzung der deutschen Wirtschaft. Sie wird starke Verwerfungen in Wirtschaft und Gesellschaft erzeugen, wenn sie nicht politisch gestaltet wird. Dazu sind neben klaren Strategien auch erhebliche finanzielle Mittel erforderlich, die notwendige Investitionen in die Zukunft ermöglichen und die negativen beschäftigungspolitischen und sozialen Folgen abfedern. Eine Reform der Schuldenbremse ist deshalb geboten und die Einführung der „Goldenen Regel" zur Kreditfinanzierung von Investitionen wirtschaftspolitisch rational.

Eine Reform der Schuldenbremse ist angesichts der Herausforderungen, die die Transformation mit sich bringt, dringend geboten.

• Von Patricia Bauer

Am 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seinem Urteil zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (Schuldenbremsenurteil) die Schuldenbremse des Grundgesetzes verfassungsrechtlich interpretiert und deutliche Beschränkungen für kreditfinanzierte Ausgaben gesetzt.[1] Gegenstand war die Umwidmung von 60 Milliarden Euro Kreditermächtigung aus der Covid-19-Zeit für den Energie- und Klimafonds (EKF, jetzt Klima- und Transformationsfonds, KTF). Mit diesem Urteil wird die Enge des finanzpolitischen Korsetts der Schuldenbremse verdeutlicht. Zusammen mit dem Übergang der Bundesregierung zur Einhaltung der Regeln der Schuldenbremse ab dem Haushalt 2024 und der zähen wirtschaftlichen Erholung in Deutschland werden die Spielräume für eine transformationswirksame Wirtschaftspolitik stark verengt.[2]

Widerspruch zu generationengerechtem Klimaschutz

Das Bundesverfassungsgericht argumentiert, der Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation, den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen und der dazu notwendigen Aufnahme von Schulden müsse sorgfältiger dargelegt werden als erfolgt. Die allgemeine Klimakrise als Begründung einer kreditfinanzierten Ausgabenpolitik wird deshalb kaum den nun aufgestellten verfassungsrechtlichen Kriterien entsprechen. Hier eröffnet sich ein Wider-

Standpunkte der Arbeitskammer

1. Die Schuldenbremse wirkt konjunkturverstärkend und ist deshalb für die Wirtschaft schädlich.
2. Im Prozess der Transformation sind staatliche Investitionen in die strategischen Bereiche Bildung, Forschung, Verkehr, Infrastruktur und CO_2-neutrale Produktionsmethoden erforderlich.
3. Das Saarland müsste außerhalb des Transformationsfonds zusätzlich jährlich rund 564 Millionen Euro in die strategischen Bereiche investieren.
4. Die Reform der Schuldenbremse durch die Rückkehr zur „Goldenen Regel" wäre die ehrlichste Möglichkeit, die immensen Investitionen der öffentlichen Hand in Deutschland und im Saarland zu ermöglichen.

spruch zum BVerfG-Urteil zum Klimaschutzgesetz der Bundesregierung vom 29. April 2021, das die Maßnahmen des Klimaschutzgesetzes bis 2030 als unzureichend und ab 2030 als potenziell freiheitsrechteeinschränkend angesehen hatte.[3] Darin wurde der Bundesregierung aufgetragen, einen generationengerechteren Reduktionspfad beim Erreichen der Klimaziele einzuschlagen. Die zügigere Umsetzung von Reduktionszielen hängt aber wesentlich an staatlichen Subventionen zum klimaneutralen Umbau der Industrie, staatlichen Zuschüssen für energetische Gebäudesanierung oder Investitionen in den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und der entsprechenden Infrastruktur. Solche investiven Maßnahmen werden durch den Übergang zu den Regeln der Schuldenbremse im Bundeshaushalt ab 2024 wesentlich eingeschränkt.

Foto: Adobe Stock/JAVA

Mittlerweile besteht wirtschaftswissenschaftlich ein breiter Konsens über die problematischen Auswirkungen der bestehenden Regelungen. Einerseits wirken sie prozyklisch, also konjunkturverstärkend, andererseits für die Gestaltung der Transformation bremsend.

Jährliche Erklärung der Notlage erforderlich

Das BVerfG argumentiert weiter, das Vorgehen der Bundesregierung genüge nicht den Anforderungen an die notlagenbedingte Kreditaufnahme wegen der zeitlichen Entkoppelung der Feststellung einer Notlage und dem Einsatz der Kreditermächtigungen. Das bedeutet, dass nicht einmalig eine Notlage erklärt werden könne, um dann in den Folgejahren Kredite aufzunehmen. Damit werde gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und Jährigkeit, also der Aufstellung von Einnahmen und Ausgaben für das jeweilige Haushaltsjahr und deren Verausgabung, verstoßen. Diese Verengung ist problematisch, weil gerade investive Maßnahmen zur Krisenbewältigung so gut wie nie in einem Haushaltsjahr umgesetzt werden können, sondern mehrere Jahre dauern. Einer aktiven Transformationspolitik des Staates wird mit dem Urteil ein Riegel vorgeschoben, weil zur Bewältigung struktureller Probleme im Zuge der Transformation für jedes Haushaltsjahr aufs Neue die Notlage erklärt werden müsste, um die Schuldenbremse dann auszusetzen. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Krisenbeginn dürfte diese Begründung immer schwieriger und damit die Bekämpfung der länger anhaltenden schädlichen Wirkungen für Wirtschaft und Arbeitsplätze erschwert werden.

Regelungen der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist eine finanzpolitische Leitlinie, die im Grundgesetz verankert ist. Sie ist damit ein Verfassungsprinzip, das in den **Art. 109, 109a und 115 GG** ausgeführt ist:

Art. 109 GG legt die Unabhängigkeit und Selbständigkeit von Bund und Ländern in der Haushaltswirtschaft fest. Gemeinsam erfüllen diese die deutschen Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und tragen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung. Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen bilden konjunkturelle Schwankungen und Naturkatastrophen/Notsituationen.

Art. 109a GG legt die Überwachung der Haushaltswirtschaft durch den Stabilitätsrat aus Bundesfinanzministerium, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und Länderfinanzministerien fest.

Art. 115 GG bestimmt, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Eine Ausnahme gilt für den Bund, der Kredite bis maximal 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Haushaltsjahr aufnehmen darf.

Trotz Wirtschaftsflaute Festhalten an strengen Regeln

Die gehemmte wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2023 und 2024 in Deutschland zeigt, dass die schnelle Rückkehr der Bundesregierung zum „finanzpolitischen Normalbetrieb" der Schuldenbremse dazu führt, dass wichtige konjunkturelle Impulse und transformationsförderliche Rahmenbedingungen nicht gesetzt werden können. Die Auslegung der im Wesentlichen auf deutsches Betreiben verabschiedeten europäischen Fiskalregeln (Stabilitäts- und Wachstumspakt) und deren verpflichtende Umsetzung in nationales Recht im Rahmen der wesentlich strengeren Schuldenbremse bewirkt, dass Deutschland sich im Vergleich wesentlich schlechter als andere nach Covid-19 und Ukraine-Schock entwickelt. Während nach der Schuldenbremse die Verschuldung des Bundes 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen darf, sind es auf europäischer Ebene drei Prozent, mit einem strukturellen Defizit (konjunkturbereinigt) von 0,5 Prozent. 2024 hat die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes neben der Einführung einer mittelfristigen Finanzplanung für alle Länder Lockerungen in der Berechnung des Defizits durch die Berücksichtigung steigender Zinszahlungen und Möglichkeiten länger ausgedehnter Rückzahlungspfade eingeführt,[4] um Investitionen im Rahmen des Green Deal der EU Raum zu geben.

Mittlerweile besteht wirtschaftswissenschaftlich ein breiter Konsens über die problematischen Auswirkungen

der bestehenden Regelungen. Einerseits wirken sie prozyklisch, also konjunkturverstärkend, andererseits für die Gestaltung der Transformation bremsend.

Staatliche Investitionen in strategische Bereiche entscheidend

Bei diesen durch Digitalisierung und Dekarbonisierung getriebenen fundamentalen gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungsprozessen, kommt dem Staat eine entscheidende gestaltende Rolle zu. Mannigfache Prozesse der Digitalisierung erfordern zusätzliche Investitionen in Bildung und Forschung, um mit der Innovation Schritt zu halten und sie zu steuern. Die Dekarbonisierung ist durch politische Entscheidungen zur Reduktion von CO_2-Emissionen getragen (Paris climate goals, EU Green Deal, national climate goals) und erfordert nach Jahrzehnten der politischen Untätigkeit eine relativ schnelle Internalisierung externer Kosten, wie etwa durch die hohen Investitionen für wasserstoffbasierte Stahlproduktion. Insgesamt erfordert eine kohlenstoffneutrale Wirtschaftsweise hohe Investitionen bei Unternehmen und Haushalten, um den Pfadwechsel zur CO_2-Neutralität einzuleiten, wobei der Staat Haushalte wie Unternehmen finanziell unterstützen muss, um deren Leistungsfähigkeit nicht zu überfordern.

Darüber hinaus sind Investitionen in strategischen Bereichen der Transformation erforderlich, um die Anpassung an die gesellschaftlichen Veränderungen zu ermöglichen und die Infrastruktur für Leben und Produktion unter grundlegend veränderten Rahmenbedingungen sicherzustellen. Strategische Investitionen müssen erfolgen in:

- Bildung – als angemessene Vorbereitung auf einen immer schnelleren technologischen Wandel;
- Forschung – als Quelle für Innovation und künftige Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wie auch zur Entwicklung neuer Produkte, die in kohlenstoffneutralen Wirtschaften benötigt werden;
- öffentlichen Verkehr – zur Bereitstellung eines besseren und günstigeren öffentlichen Verkehrs auf Straße und Schiene für alle, auch in abgelegenen Gebieten, inklusive kohlenstoffneutraler Verkehrsmittel;
- Infrastruktur und Daseinsvorsorge bei Ladeinfrastruktur für E-Autos, Versorgung mit erneuerbaren Energien für alle Bürger, schnelles Internet, Gesundheitsversorgung;
- Änderung der Produktionsmethoden – in energieintensiven Industrien wie Stahl und Chemie.

Das Engagement des Staates ist deshalb unerlässlich, weil die meisten dieser Sektoren im öffentlichen Bereich betrieben werden oder entsprechende Güter und Dienstleistungen von Unternehmen in öffentlichem Besitz bereitgestellt werden. Das bedeutet auch, dass Investitionen in diesen Sektoren von der öffentlichen Hand zu tätigen sind. Wenn es sich um die Änderung der Produktionsmethoden oder die Forschung zu innovativen Gütern im Bereich privater Unternehmen handelt, sind diese oft so risikoreich, dass sie aus betriebswirtschaftlichem Kalkül unterbleiben. Will man, dass diese dennoch getätigt werden, müssen staatliche Beihilfen diese Investitionen sicherstellen.

Investitionsbedarfe Deutschland und Saarland 2024 bis 2033

	Investitionsstau	Klima-investitionen	Zusammen
	In Mio. Euro		
Bundesweite Investitionsrückstände	595.700,00	305.000,00	900.700,00
Anteil des Saarlandes (nach Bevölkerung)	7.177,11	3.674,70	10.851,81
Anteil Saarland ohne Bundeszahlungen	4.736,89	2.425,30	7.162,19
Investitionslücke Saarland 2014-2023	1.475,12	n.a.	1.475,12
Erforderliche Landes- und Kommunalmittel Saarland	6.212,01	2.425,30	8.637,31
Über 10 Jahre jährliche Zusatzinvestitionen Saarland	621,20	242,53	863,73
mit Einrechnung aller geplanten Ausgaben des Transformationsfonds			5.637,31
dann noch jährlich über 10 Jahre			563,73

Quellen: Dullien et al. 2024, Krebs/Steitz 2021, Bauer 2021, eigene Berechnungen

Staatliche Investitionsrückstände sind immens

Die innovationsfördernde und transformativ unterstützende Rolle von öffentlichen Investitionen ist in der deutschen Wirtschaftspolitik lange verkannt worden. Das Ergebnis sind mangelhafte und schadhafte Infrastrukturen (Bahnen, Straßen, Brücken, Energieversorgungsnetze etc.), für die Anforderungen ungenügende Bildungseinrichtungen über die gesamte Bildungskette (von der Ausstattung mit Kita-Plätzen bis zum Zustand der Universitäten) und ein immer noch zu zaghaft geförderter Forschungsbereich wie auch die ausbaufähige Zusammenarbeit von Forschung und Unternehmenssektor. Hinzu treten Unterfinanzierungen im Gesundheitsbereich und Fachkräftemangel.

Forschende des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung haben bereits im Jahr 2019 einen staatlichen Investitionsrückstand von rund 460 Milliarden Euro errechnet. Sie schlugen damals vor, diesen über zehn Jahre aufzuholen und die staatlichen Investitionen um jährlich 46 Milliarden Euro zu steigern.[5] Während der dann ausbrechenden Covid-19-Pandemie wurden die staatlichen Ausgabenziele in Richtung Soforthilfen und Pandemiebekämpfung verschoben. Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine verschob sich der Fokus erneut, diesmal auf die Sicherung der Energieversorgung und der Verteidigung. Nun haben die beiden Institute eine weitere Rechnung vorgelegt, nach der sich die Investitionsrückstände inzwischen auf rund 600 Milliarden Euro aufsummiert haben.[6] Zusätzlich kann die Studie von Krebs und Steitz aus dem Jahr 2021 herangezogen werden, die eine Analyse notwendiger klimapolitischer Investitionen im Jahr 2021 vorgelegt hat.[7] Die hier abgebildete Tabelle hat Dopplungen beider Berechnungen herausgerechnet und die entstehende Summe auf das Saarland anhand seines Bevölkerungsanteils umgerechnet. Zusätzlich wird für das Saarland die Investitionslücke 2014 bis 2023, also der letzten Dekade, hinzugerech-

Der Staat muss massiv in die Infrastruktur investieren. Unter anderem in den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs.

net.[8] In den meisten Jahren hatte das Saarland im Vergleich zum Länderdurchschnitt weit unterdurchschnittliche Investitionen getätigt.

Problemlösung durch Reform der Schuldenbremse

Die schiere Höhe der Investitionsbedarfe der öffentlichen Hand – für das Saarland zusätzlich über zehn Jahre jährlich rund 564 Millionen Euro – verdeutlicht, dass die Regeln der Schuldenbremse der wirtschaftlichen Herausforderung aus konjunktureller Schwäche und Transformationserfordernissen entgegenstehen. Die notwendigen Mittel können in einer konjunkturell wie strukturell schwierigen Lage nicht aus den Steuereinnahmen erwirtschaftet oder durch Schwerpunktverlagerungen im Haushalt erzielt werden. Denn die benötigten jährlichen Beträge sind zu groß, die Aufgabe der Transformation zu umfassend und eine soziale Flankierung der Umbrüche ein unerlässliches Gebot unseres Sozialstaates.
Die Reform der Schuldenbremse kann den Weg für ein Anwachsen staatlicher Investitionen freimachen und so die Risiken der Transformation für die gesamte deutsche Wirtschaft senken. In der Diskussion sind folgende Möglichkeiten:

- die Rückkehr zur „Goldenen Regel", die die Kreditaufnahme für Investitionen zulassen würde;
- eine Investitionsklausel für wichtige nationale Investitionen, womit Defizite für ausgewählte Projekte von nationaler Tragweite zugelassen würden;
- ein Spezialfonds mit eigener Kreditermächtigung für Transformationsinvestitionen, der dem Fonds für die Bundeswehr nachempfunden wäre;
- die Gründung (oder Aufstockung von Aktien) öffentlicher Unternehmen, die über finanzielle Transaktionen schuldenbremsenneutral erfolgen könnte;
- und die Überarbeitung und Reform der Berechnung der konjunkturellen Komponente der Schuldenbremse, deren neue Berechnungsregeln der wirtschaftlichen Situation stärker Rechnung tragen und so den Spielraum für öffentliche Defizitausgaben vergrößern würden.

Die wirtschaftlich angespannte Situation verlangt rasches und effektives Handeln der öffentlichen Hand. Die Dimension des Investitionsproblems erfordert ein entschlossenes öffentliches Engagement zur Gestaltung der Transformation. Die Lösungsansätze liegen aus der Wissenschaft vor. Nun bedarf es lediglich des politischen Willens zur Reform.

Dr. Patricia Bauer ist Referentin für Wirtschafts- und Finanzpolitik.

ANMERKUNGEN |

1) Bundesverfassungsgericht: Bundesverfassungsgericht - Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig, 2BvF 1/22, Karlsruhe 2023. Online: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html, Stand: 18.03.2024.
2) Siehe dazu: Bofinger, Peter: Kranker Mann und dummer Mann? Wie die Ampelkoalition uns in die Krise spart, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (3/24) (2024), S. 87–93.
3) Bundesverfassungsgericht: BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021- 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270 (Klimaschutz), Karlsruhe 2021.
4) European Union: Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97, Brussels 2024.
5) Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael u. a.: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK Report 152, Düsseldorf 2019. Online: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_152_2019.pdf
6) Dullien, Sebastian; Gerards Iglesias, Simon; Hüther, Michael u. a.: Für eine solide Finanzpolitik reloaded. Öffentliche Investitionsbedarfe 2024, in: IW-Policy Paper 2024 (2) (14.05.2024). Online: https://www.iwkoeln.de/studien/simon-gerards-iglesias-michael-huether-investitionsbedarfe-in-der-infrastruktur-und-fuer-die-transformation.html, Stand: 17.05.2024.
7) Krebs, Tom und Steitz, Janek: Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, Working Paper 3, Berlin 2021.
8) Bauer, Patricia: Investitionen in Transformation statt Schuldenbremse: Finanzpolitischer Pfadwechsel für eine innovative Wirtschaftspolitik, AK-Texte, Saarbrücken 2021. Online: https://www.arbeitskammer.de/publikationen/veroeffentlichungen-der-arbeitskammer-aus-der-reihe-ak-aktuell-ak-analyse-ak-beitraege-ak-kreisreports-ak-hintergrund-ak-texte-ak-schriftenreihe/ak-texte-sammelordner/ak-texte-investitionen-in-transformation-statt-schuldenbremse/, Stand: 25.10.2021 und Fortschreibungen für 2021 bis 2023.

IMPRESSUM |

Verleger: Arbeitskammer des Saarlandes, Fritz-Dobisch-Straße 6-8, 66111 Saarbrücken; **Kontakt:** Telefon (0681) 4005-430, E-Mail: redaktion@arbeitskammer.de; **Herausgeber:** Jörg Caspar, Thomas Otto (V.i.S.d.P.); **Redaktion:** Peter Jacob (Chefredakteur), Simone Hien, Alexander Stallmann