

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Investitionen (neu gelesen)

Claudia C. Gatzka
„WHATEVER IT TAKES“ –
DEMOKRATISCHE
LEGITIMATIONSFRAGEN

Philip Banse · Ulf Buermeyer
WARUM ES DER POLITIK
SCHWERFÄLLT, FÜR GUTE
INFRASTRUKTUR ZU SORGEN

Rainer Hank
INNOVATION UND INVESTITION
STATT LOCKERUNG
DER SCHULDENBREMSE

Stefan Bayer
ZU DEN ÖKONOMISCHEN
KOSTEN DER ZEITENWENDE

Caspar Dohmen
SCHULDENBREMSE
AUSGEBREMST

Lukas Haffert
DIE „SCHWARZE NULL“
IST GESCHICHTE.
ABER HAT SIE EINE ZUKUNFT?

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung  DASPARLAMENT



Sonderausgabe:
APuZ-Reprints
2020 bis 2025

Investitionen (neu gelesen)

APuZ 13/2025

CLAUDIA C. GATZKA

„WHATEVER IT TAKES“ –

DEMOKRATISCHE LEGITIMATIONSFRAGEN

Hat die designierte Regierung ein Mandat, noch mit dem alten Bundestag eine Grundgesetzänderung anzustreben? Die Art, wie die neue Regierungsmehrheit ihren Regierungsauftrag ausbuchstabiert, reagiert auf eine Situation, die im Wahlkampf noch nicht klar zu greifen war.

Seite 04–06

PHILIP BANSE · ULF BUERMEYER

WARUM ES DER POLITIK SCHWERFÄLLT,
FÜR GUTE INFRASTRUKTUR ZU SORGEN

Seit Jahrzehnten investieren politisch Verantwortliche in Bund, Ländern und Kommunen zu wenig in die Infrastruktur. Unser politisches System setzt Anreize, die kurzfristiges Handeln belohnen und langfristige Investitionen unattraktiv erscheinen lassen.

(APuZ 10–11/2025)

Seite 07–13

RAINER HANK

INNOVATION UND INVESTITION STATT
LOCKERUNG DER SCHULDENBREMSE

Deutschland hat nicht nur einen enormen Investitionsstau, sondern vor allem ein Innovationsdefizit. Bevor über höhere Staatsausgaben nachgedacht wird, sollte man sich auf die Kernaufgaben des Staates besinnen. Private Investitionen müssen Vorrang haben.

(APuZ 10-11/2025)

Seite 14–18

STEFAN BAYER

ZU DEN ÖKONOMISCHEN KOSTEN
DER ZEITENWENDE

Die Kosten der 2022 ausgerufenen Zeitenwende betreffen die gesamte deutsche Volkswirtschaft. Gleichzeitig sind die finanziellen Mittel des Bundes begrenzt, sodass Prioritätensetzungen notwendig sein werden, um erfolgreich „Zeiten zu wenden“.

(APuZ 47–48/2024)

Seite 19–24

CASPAR DOHMEN

SCHULDENBREMSE AUSGEBREMST

Keine Schulden zu machen, galt in Deutschland lange Zeit als Staatsräson. Nicht zuletzt die Auswirkungen der Corona-Krise bringen diesen Grundsatz nun ins Wanken. Die Schuldenbremse scheint überall in Europa ihre beste Zeit hinter sich zu haben.

(APuZ 48/2020)

Seite 25–29

LUKAS HAFFERT

DIE „SCHWARZE NULL“ IST GESCHICHTE.
ABER HAT SIE EINE ZUKUNFT?

Angesichts rekordverdächtiger Staatsverschuldung scheint die „Schwarze Null“ Geschichte zu sein. Ihre Idee ist mittlerweile aber so tief in den fiskalpolitischen Grundkoordinaten der Bundesrepublik verankert, dass sie vermutlich auch Krisen überstehen wird.

(APuZ 48/2020)

Seite 30–36

EDITORIAL

„Whatever it takes“ – mit diesen Worten unterstrich der CDU-Vorsitzende und voraussichtlich nächste Bundeskanzler Friedrich Merz die Notwendigkeit, allen anderslautenden Beteuerungen im Bundestagswahlkampf zum Trotz die sogenannte Schuldenbremse zu reformieren und ein neues milliardenschweres „Sondervermögen“ zu schaffen, um lang aufgeschobene Investitionen in die Bundeswehr und die deutsche Infrastruktur zu ermöglichen. Worüber jahrelang erbittert gestritten worden war und woran die Ampelkoalition zerbrach, sollte nun innerhalb von drei Wochen beschlossen werden – Grundgesetzänderung inklusive.

Dies zeigt einmal mehr, wie schnell sich die Sicht auf bestimmte Maßnahmen und politische Instrumente mit der Übernahme politischer Verantwortung ändern kann, und wie sich Wege eröffnen, die kurz zuvor noch versperrt schienen. Zugleich ist es demokratiepolitisch durchaus heikel, wenn die Mehrheitsverhältnisse des alten Bundestages genutzt werden, um weitreichende Beschlüsse zu fassen, obwohl der neue Bundestag bereits gewählt, wenn auch noch nicht konstituiert ist. Ob sich dies als Hypothek erweisen wird, bleibt abzuwarten.

Die Kurzfristigkeit, mit der die zusätzlichen Bundestagssitzungen anberaumt wurden, hat die APuZ-Redaktion vor eine einzigartige Situation gestellt: Innerhalb von zwei Wochen lässt sich keine reguläre Ausgabe konzipieren und produzieren. Wir haben deshalb fünf Texte zum Thema Schulden und Investitionen versammelt, die 2020, 2024 und 2025 in APuZ erschienen sind und deren nochmalige Lektüre sich angesichts der aktuellen Entwicklungen besonders lohnt. Ihnen vorangestellt ist ein aktueller Beitrag, in dem die Historikerin Claudia Gatzka über diese Entwicklungen reflektiert.

Johannes Piepenbrink

ESSAY

„WHATEVER IT TAKES“

Demokratische Legitimationsfragen

Claudia C. Gatzka

Der designierte Bundeskanzler Friedrich Merz ist entschlossen, Deutschland wehrfähig zu machen, koste es, was es wolle. Die avisierte sozialdemokratische Koalitionspartnerin fordert weitere 500 Milliarden Euro Sondervermögen für die Infrastruktur als Bedingung. Eine Billion Euro will die künftige schwarz-rote Regierung also in die Hand nehmen, und das mit neuen Schulden. Wenig überraschend ist, dass die Republik und auch die Unionsfraktion geteilter Meinung darüber sind, was von der persönlichen Wende des CDU-Parteivorsitzenden zu halten ist. Von Wählerbetrug ist die Rede, versicherte die Union in der ausgelaufenen Wahlperiode und im Wahlkampf doch unentwegt die Unantastbarkeit der Schuldenbremse. Auch ein Legitimationsdefizit steht im Raum, weil Merz und sein SPD-Pendant Lars Klingbeil sich für ihr Manöver, das nur über eine Grundgesetzänderung zu realisieren ist, nicht den neu gewählten, sondern den alten Bundestag ausgesucht haben. Wie steht es um eine parlamentarische Regierung, wenn sie schon die Ermöglichungsbedingungen ihrer politischen Handlungsfähigkeit nicht mit dem neuen Parlament zu schaffen vermag, aus dem sie ihre Legitimation bezieht, sondern aus dem alten, das eine ganz andere Regierung gestützt hatte?

Das Gros der Verfassungsrechtler erblickt in dem Plan ein zwar unorthodoxes, aber kein unzulässiges Vorgehen. Die Schuldenbremse auszuhebeln, funktioniert genau dann, wenn man dies per Grundgesetzänderung auf Basis einer Zweidrittelmehrheit tut. Und der 2021 gewählte Bundestag wurde mit der vorgezogenen Wahl nicht zum Untoten, sondern behält seine legitime Funktion bis zum Ende der Wahlperiode, die eben erst mit der konstituierenden Sitzung des Folgeparlaments erreicht ist. Wegen der Einberufung des „abgewählten“ Bundestages durch die Parlamentspräsidentin Bärbel Bas

das Bundesverfassungsgericht anzurufen, wie es Linke und AfD getan haben, zeugt deshalb nur von parteitaktischen Manövern. Aus demokratiepolitischer Sicht, das lehrt die deutsche Geschichte, wären Bedenken eigentlich nur dann anzumelden, wenn es Bundestagspräsidentinnen unterließen, das Parlament einzuberufen.

Dennoch stehen demokratiepolitische Argumente im Raum, die nicht von der Hand zu weisen sind. Unterm Strich kreisen sie darum, dass „der Wählerwille“ vom Februar 2025 missachtet werde. Die neuen Abgeordneten, so argumentieren die Anwälte der Linken, könnten ihrem Mandat nicht nachkommen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird dies nicht als Argument herhalten können, weil neu gewählte Abgeordnete erst dann ein Recht haben, ihr Mandat anzutreten, wenn „ihr“ Bundestag seine Wahlperiode angetreten hat, und die im Grundgesetz festgelegte Maximalfrist von 30 Tagen nun einmal ausgeschöpft werden darf. Schwerer wiegt daher die nicht juristisch zu klärende Problematik, wie es bei den Wählenden ankommen mag, dass ihr neues Votum erst einmal noch ignoriert wird. Ist es demokratisch, die Ausführung des Wählerauftrags hinauszuzögern – was ja bei aller Legalität auch eine parteitaktische Komponente hat? Und hat die neue Regierung für ihr Vorgehen überhaupt ein Mandat, nachdem die Union mit anderen Ankündigungen und Versprechungen in den Wahlkampf gegangen ist und die SPD an Zustimmung verloren hat? Dokumentiert die Regierung in spe nicht ihr fehlendes Mandat für ihre Pläne, indem sie sich auf den alten Bundestag stützen muss? Und nagt dieser, nennen wir es: Legitimationstransfer nicht noch weiter am Ansehen der ohnehin wankenden liberalen Demokratie?

Diese Einwände sind nicht unberechtigt, doch lassen sich sowohl generell als auch mit Blick auf die Spezifik der aktuellen Situation Gegenargu-

mente vorbringen, die deshalb interessant sind, weil sie zugleich anzeigen, was die liberale Demokratie als Institutionen-, Verfahrens- und Debattezusammenhang widerstandsfähig macht: ihre Anpassungsfähigkeit.

OPPORTUNITÄT VERSUS GEPFLOGENHEIT

Demokratische Legitimationslogiken können sich in liberalen Demokratien verändern, wenn die Situation es erfordert, auch weil ihre Verfassungen genug Raum dafür lassen. Der Maßstab für Legitimation ist dann nicht mehr die Gepflogenheit, sondern die Opportunität angesichts einer ungewohnt großen Herausforderung, das Wohl des demokratisch organisierten Herrschaftsverbandes zu sichern – solange sich die Anpassungshandlungen in den Bahnen des gesetzten Rechts bewegen.

Wie also lässt sich das Vorgehen der künftigen Regierung demokratiepolitisch legitimieren? Generell lässt sich festhalten, dass das Mandat einer Regierung, die sich auf eine Parlamentsmehrheit stützt, in der repräsentativen Demokratie nicht sachgebunden ist. Das Mandat der Abgeordneten ist formal frei, auch wenn sich ein faktischer Fraktionszwang in der Bundesrepublik durchgesetzt hat. Doch solange die Abgeordneten willens sind, sich in Fraktionen zu organisieren und abzustimmen, um so der Regierung verlässliche Mehrheiten zu sichern, ist die Rede davon, dass Friedrich Merz für gewisse politische Sachziele kein Mandat hätte, irreführend. Es gehört zur Essenz des Repräsentativsystems, dass die Gewählten von den Wählenden die Autorisierung erhalten, das zu tun, was sie im Interesse des Gemeinwohls für das Beste halten. Das kann kongruent sein mit Aussagen im Wahlkampf, muss es aber nicht. Wem das missfällt, der möge über sinnvolle direktdemokratische Reformen des Repräsentativsystems nachdenken. Doch der Vorwurf, dass Parteien Wahlversprechen abgeben, die sie dann nicht halten, ist mindestens so alt wie die Bundesrepublik und damit auch ein Stück weit wohlfeil – im Grunde handelt es sich um den zwecklosen Versuch, das freie Mandat der Abgeordneten dann doch irgendwie imperativ auszudeuten.

Zwar stand im CDU-Wahlprogramm, dass an der Schuldenbremse festgehalten werde, im Wahlkampf schloss Merz eine Reform jedoch

nicht kategorisch aus: „Man kann über alles reden“, so lautete die Sprachregelung, auch wenn im gleichen Atemzug die Wunschvorstellung einer intakten Schuldenbremse zum Ausdruck gebracht wurde. Doch Wahlkampfsprechen ist eben kein Sprechen im Modus des Gelöbnisses. Es handelt sich in der Tat eher um Maximalforderungen, die eine Partei ausflaggen muss, um unterscheidbar von den anderen zu sein – sie kann dann mit diesen Maximalforderungen in Koalitionsverhandlungen gehen, aber es sollte Wählende und journalistische Kommentatoren in Vielparteiensystemen nicht empören, wenn diese Maximalforderungen Kompromissen weichen, die überhaupt erst das Regieren in Koalitionen ermöglichen.

Zudem lässt sich durchaus kontrovers deuten, was nun genau den Volkswillen ausmacht, der sich in Wahlen äußert, und wie er sich umsetzt. Der Verfassungsrechtler Paul Kirchhof hat unlängst eine lange Abhandlung über die Legitimationsdefizite des „Parteienstaats“ mit der Aussage begonnen, Wähler beauftragten bei Wahlen gewisse Fraktionen damit, eine Regierung zu bilden.⁰¹ Liest man dergestalt bereits das Wahlergebnis als Regierungsauftrag – und das ist wiederum durchaus Gepflogenheit in der Bundesrepublik –, dann hat diese beauftragte Regierung, genau besehen, bereits vor der Konstituierung des neuen Parlaments jedes Recht, sich die Voraussetzungen für ihr Handeln zu schaffen, die sie für geboten hält, um ihren von den Wählern erteilten Regierungsauftrag zu erfüllen. Das ist nicht nur opportun, das lässt sich auch als demokratiepolitisch verantwortungsbewusst begreifen. Das Vorgehen der designierten Regierung reagiert dabei auch auf die neue parlamentarische Konstellation. Sich auf den alten Bundestag zu stützen, ergibt demokratiepolitisch eben auch deshalb Sinn, weil der neue Bundestag erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik kein Bundestag mehr sein wird, in dem Parteien der „Mitte“ eine Zweidrittelmehrheit besitzen. 2025 beginnt für die Bundesrepublik somit auch eine neue Ära des Parlamentarismus – vielleicht eine, in der sich die Demokratie ein Stück weit entparlamentarisieren muss, weil sie aus dem Parlament selbst angegriffen wird.

01 Siehe Paul Kirchhof, *Zeit für eine grundlegende Wende. Der Parteienstaat verliert Vertrauen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.3.2025, S. 6.

EINE NEUE SITUATION

Die Art, wie die Regierungsmehrheit ihren sachlichen Regierungsauftrag autonom ausbuchstabiert, reagiert auf eine Situation, die sich im Wahlkampf vielleicht abzeichnete, aber noch nicht klar zu greifen war. Dass die USA unter der Trump-Administration für die Sicherheitsgarantien für Europa nun einen Preis verlangen, von dem niemand weiß, wie lange er gilt, wie hoch er noch geschraubt wird und wie er sich bezahlen lässt, ruft eine gewissermaßen vordemokratische Verantwortlichkeit der deutschen Regierung auf den Plan: die Verantwortung, den eigenen Herrschaftsverband zu verteidigen.

Dass die Wehrhaftigkeit der Bundesrepublik über 75 Jahre durch die NATO garantiert war, ließ Demokratie hier in einem gewissen Modus praktizierbar werden, der im März 2025 angesichts der Ungewissheit über die Zukunft dieser NATO nicht mehr praktizierbar ist. Eine verantwortungsbewusste Regierung muss in einem solchen Fall für die Verteidigung sorgen, und dass sie das mit neuen Schulden tun muss, ist weithin unstrittig. Umstritten ist, ob die gigantischen neuen Mittel für die Verteidigung mit ebenso gigantischen Mitteln für die Infrastruktur verkoppelt werden müssen, und zumindest die Grünen haben daran Zweifel angemeldet. Doch so richtig es ist, die Regierung darauf zu verpflichten, das Sondervermögen nicht für konservative oder sozialdemokratische Herzensangelegenheiten zweckzuentfremden, so falsch ist die künstliche Auseinanderdividierung von Verteidigung und Infrastruktur. Jede Vorkehrung für oder gegen Kriege ist im Zeitalter moderner Kriegführung selbstverständlich auch Infrastrukturpolitik, zumal die militärischen Operationen der Gegenwart und Zukunft aufs Engste mit digitaler Infrastruktur verbunden sind.

Man muss sich diese Legitimationsversuche nicht zu eigen machen, ebenso wenig wie man meinen muss, das Handeln von Friedrich Merz und Lars Klingbeil sei alternativlos. Aber man sollte sich vor Augen führen, dass die Frage der demokratischen Legitimation in der parlamentarischen Demokratie bei aller Rechtsverbundenheit der Verfahren doch einen gewissen Spielraum bietet, den es auszuschöpfen und neu zu füllen gilt, wenn die Zeiten sich ändern. Dass sich die Zeiten für die Bundesrepublik geän-

dert haben, ist erst in den vergangenen Wochen deutlich geworden. Debatten um demokratische Legitimation werden sich, wie die Geschichte lehrt, daran anpassen – *for better or worse*.

CLAUDIA C. GATZKA

ist promovierte Historikerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte Westeuropas an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. In Kürze erscheint ihr Buch „Demokratie und Diktatur. Geschichte und Gegenwart einer Grenzziehung“ (Hamburger Edition).

APuZ- Newsletter abonnieren

www.bpb.de/newsletter

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

APuZ 10–11/2025

WARUM ES DER POLITIK SCHWERFÄLLT, FÜR GUTE INFRASTRUKTUR ZU SORGEN

Philip Banse · Ulf Buermeyer

Seit 1968 spannte sich die Rahmede-Talbrücke im Zuge der Autobahn 45 über ein Tal bei Lüdenscheid in Nordrhein-Westfalen. Ein 453 Meter langes Asphaltband überbrückte auf zehn Stelzen das Flüsschen Rahmede und verband die Wirtschaftsregionen Dortmund und Frankfurt am Main – bis vor Kurzem, denn am Mittag des 7. Mai 2023 musste die völlig marode Brücke gesprengt werden. An den Hängen versammelten sich Hunderte Kameraleute und Neugierige; im Livestream sahen Tausende zu, wie die Autobahnbrücke in einer gigantischen Staubwolke verschwand.

So viel Aufmerksamkeit bekommt die Infrastruktur in Deutschland selten – und das hat fatale Folgen. Denn auch wenn Expertinnen und Experten streiten, wie verrottet die Infrastruktur in unserem Land genau ist – alle sind sich einig, dass dringend investiert werden muss.⁰¹

Während Regierungen bei Investitionen und Sanierungen sparten, um Schulden in Euro und Cent abzubauen und neue Euro-Schulden mithilfe der Schuldenbremse auf ein Minimum zu begrenzen, häuften sie unbemerkt neue Schulden an, die durch Sparrunden nicht zu beheben sind, nämlich gigantische Infrastrukturschulden. Auch die lassen sich mit einem Preisschild versehen: mindestens 457 Milliarden Euro – rund ein kompletter Bundeshaushalt.⁰² Andere Schätzungen gehen von mehr als 600 Milliarden Euro Infrastrukturschulden aus. Wie konnte das passieren – in einem der reichsten Staaten der Erde?

Infrastruktur bildet das Fundament einer modernen, freiheitlichen Gesellschaft. Die Gemeinschaft baut sie, damit alle Menschen sie nutzen können – jeder Mensch auf seine Weise, nicht alle gleich, aber alle mehr oder weniger. Die Gemeinschaft bezahlt den Bau und den Erhalt, weil sie ohne Infrastruktur kollabieren würde.

Wichtige Teile der Infrastruktur zahlt und betreibt der Staat selbst, etwa Straßen, Schulen oder Behörden. Andere Teile der Infrastruktur überlässt der Staat Privatunternehmen, macht ihnen aber gewisse Vorgaben, zum Beispiel für Stromnetze und Kommunikationssysteme. Für die staatliche Infrastruktur sind verschiedene föderale Ebenen verantwortlich: Kommunen betreiben und bezahlen beispielsweise Schwimmbäder und Parks; Länder sind zuständig für Polizei und Krankenhäuser; der Bund plant, baut und bezahlt unter anderem die Autobahnen, Bundesstraßen und Bahngleise sowie viele Wasserstraßen und Brücken.

Infrastruktur kostet Geld, sowohl beim Bau als auch im laufenden Betrieb. Wird nicht investiert, häufen sich Infrastrukturschulden an, für die eine Art Zins fällig wird. Investiert der Staat mäßig, aber kontinuierlich in den Erhalt von Gebäuden, Netzen und Wasserstraßen, bleiben die Infrastrukturschulden im Rahmen und damit auch die Kosten, um die Infrastruktur zu erhalten. Doch je länger eine Brücke nicht gewartet wird, desto teurer wird es, sie auf den neuesten Stand zu bringen. Im schlimmsten Fall muss eine Brücke gar gesprengt oder eine Schule abgerissen und neu gebaut werden.

Und während viele sich noch überlegen, wie wir die Infrastrukturschulden der Vergangenheit tilgen, stehen schon die nächsten Investitionen an, um unsere Industriegesellschaft klimaneutral umzubauen.

MARODES FUNDAMENT

Laut Verkehrsinvestitionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2020 waren rund 4500 Brücken in Deutschland in „nicht ausreichendem“ oder „ungenügendem“ Zustand.⁰³ Stand 2020

bedürfen fast fünf Prozent aller Bundesautobahnen „einer intensiven Beobachtung und einer vorrangigen Planung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gebrauchstauglichkeit“, ein weiteres knappes Prozent hatte zusätzlich „einen Gebrauchswert erreicht, bei dem die Einleitung von verkehrsbeschränkenden oder baulichen Maßnahmen geprüft werden muss“.⁰⁴ Bei Bundesstraßen liegen die Anteile gar bei über 13 Prozent (beobachten) beziehungsweise drei Prozent (Beschränkungen prüfen). Deutschlands Straßen sind also zu einem guten Teil hinüber – und von allein werden sie sich nicht erholen.

Auch die Bahn ist ein Sanierungsfall: „Die Eisenbahninfrastruktur ist in vielen Bereichen überaltert“, schreibt der Bundesrechnungshof im März 2023 in einem 33-seitigen Gutachten „zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG“.⁰⁵ Die Bahn sei nach Jahren der Untätigkeit bei notwendigen Investitionen in die Infrastruktur ein „Sanierungsfall“. Im Netzzustandsbericht an den Aufsichtsrat zeichnet der Chef der DB Netz AG ein ähnlich düsteres Bild.⁰⁶ Für den Bericht wurden erstmals die mehr als 33 000 Kilometer Gleise inklusive aller Brücken, Tunnel, Bahnübergänge, Stellwerke und Oberleitungen bewertet. Die Bilanz: Über ein Viertel aller Weichen ist in schlechtem, mangelhaftem oder ungenügendem Zustand. Gleiches gelte für 22 Prozent der Oberleitungen, 23 Prozent der Gleise, 42 Prozent aller Bahnübergänge und 48 Prozent aller Stellwerke. Nötig sei eine „schnelle und umfassende Generalsanierung“, so der Chef der DB Netz AG – Kosten: rund 89 Milliarden Euro.

Die nächste Großbaustelle sind Kanäle, Schleusen und schiffbare Flüsse. Wehre und

Schleusen sind im Durchschnitt 65 Jahre alt, „einige der wichtigsten Anlagen stammen noch aus der Kaiserzeit“. Um die klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung zu erreichen, müsse viel mehr Verkehr von der Straße auch aufs Wasser verschoben werden. Allerdings sei eine solche Verlagerung „beim derzeitigen Ausbau der Wasserwege (...) kaum möglich“, warnt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in einem Gutachten.⁰⁷ Auch hier müsste der Bund also viele Milliarden in die Hand nehmen – was sich bisher nicht abzeichnet: Die geplanten Investitionen für 2024 betragen nur rund 0,74 Milliarden Euro und stiegen damit gegenüber den Investitionen 2022 lediglich um sieben Prozent an. 2023 waren sie sogar auf nur noch rund 80 Prozent des Vorjahresniveaus eingebrochen.⁰⁸ So werden sich die Bundeswasserstraßen nicht fit für die Zukunft machen lassen.

ENERGIEWENDE

Autos nehmen zu viel Raum ein, besonders in den Städten. Daher sollten sie möglichst Platz machen für Menschen zu Fuß und auf dem Rad sowie für öffentliche Verkehrsmittel. Aber das Auto wird trotzdem ein wichtiges Transportmittel bleiben, vor allem auf dem Land. Allerdings müssen die verbleibenden Autos elektrisch betrieben werden, weil fossile Brennstoffe klimaschädliches Kohlendioxid ausstoßen und CO₂-neutraler Treibstoff für Verbrenner noch viele Jahre nicht ausreichend und nicht preiswert genug zur Verfügung stehen wird. Für die Antriebswende hin zur E-Mobilität brauchen wir aber ausreichend Ladesäulen: Viele Menschen scheuen immer noch den Umstieg, weil sie befürchten, ihr Fahrzeug nicht laden zu können.

Und auch wenn sich einiges tut, ist es bis zu einer ausreichenden Lade-Infrastruktur noch ein weiter Weg. Das Register öffentlicher Ladesäulen der Bundesnetzagentur nennt genau 120 618 Normalladepunkte und 33 419 Schnellladepunkte

01 Dieser Text beruht auf dem Kapitel zur Infrastruktur in Philip Banse/Ulf Buermeyer, *Baustellen der Nation*, Berlin 2023. Die Autoren danken Susann Sitzler, die auf der Grundlage der Recherchen der Autoren einen ersten Entwurf des Buchkapitels geschrieben hatte, sowie Selma Cafferty, die bei der Überarbeitung des Textes wertvolle Hilfe geleistet hat.

02 Vgl. Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur, 7.6.2021, www.fes.de/investitionsoffensive.

03 Bundesministerium für Digitales und Verkehr, *Der Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2020*, Berlin 2022, S. 202.

04 Ebd., S. 201.

05 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG, 15.3.2023.

06 Vgl. Markus Grill, Vorstand fordert „radikalen Kurswechsel“, 16.3.2023, www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/deutschebahn-bericht-101.html.

07 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), *Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Juni 2020, Berlin, S. 13.

08 Vgl. Höhe der Investitionen des Bundes für deutsche Wasserstraßen in den Jahren 2021 bis 2025, 15.10.2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/150802>.

te, die am 1. Dezember 2024 in Betrieb waren,⁰⁹ zusammen also rund 155 000 öffentliche Ladepunkte. Bedenkt man, dass am 1. Januar 2024 nach Zahlen des Kraftfahrtbundesamts in Flensburg allein mehr als 49 Millionen PKW zugelassen waren, so wird deutlich, dass es bisher viel zu wenig Lademöglichkeiten gibt: Zwar werden nicht alle Fahrzeuge gleichzeitig geladen. Viele Menschen werden ihr E-Auto auch vorwiegend an der privaten Wallbox laden. Aber einige Millionen Lademöglichkeiten werden wir sicher brauchen. Die Ladeinfrastruktur allein dürfte also einige Milliarden Euro kosten – Finanzierung bisher nicht absehbar.

Sauberer Strom aus Windkraft wird zu großen Teilen in der Nordsee und in windigen Gebieten in Norddeutschland gewonnen. Gebraucht wird er aber auch im Westen und Süden Deutschlands. Bisher gibt es dafür zu wenige Höchstspannungsleitungen: Bei frischem Wind kann Ökostrom im Norden oft nicht ins Netz gespeist werden, weil es sonst überlastet würde. Die Windräder werden daher vom Netz genommen. Weil Fabriken im Süden aber trotzdem Strom benötigen, müssen dort Gaskraftwerke hochgefahren werden. In den kommenden Jahren müssen „mehr als 10 000 km im Übertragungsnetz optimiert, verstärkt oder neu gebaut werden“, heißt es im Netzentwicklungsplan der Bundesregierung.¹⁰

KURZFRISTIGE AUFMERKSAMKEIT VS. LANGFRISTIGER NUTZEN

„Der Rückgang der jährlichen öffentlichen Investitionen zwischen 1980 und 2005“, so der Wissenschaftliche Beirat des Wirtschaftsministeriums, „dürfte im Wesentlichen haushaltspolitisch bedingt gewesen sein“. Nur warum investiert die Politik nicht genug Geld in Infrastruktur? Ein wesentlicher Grund dürfte sein, dass die langen Zeiträume zwischen Investitionen in Infrastruktur und ihrem für die Wählerschaft (hoffentlich) spürbaren Resultat einfach nicht zum Rhythmus der Bewertung politischer Leistung durch Wahlen passen. Großbaustellen wie die Sanierung des Schienennetzes der Deut-

schen Bahn sind in den vier Jahren einer Legislaturperiode nicht zu stemmen. Die Kosten schlagen zwar Jahr für Jahr zu Buche und verhindern unter Umständen kurzfristig spürbare Wohltaten, der Nutzen hingegen wird erst nach Jahren erkennbar. Wahrscheinlich warten wir noch jahrelang auf unpünktliche Züge, bis sich die gegenwärtigen Sanierungsprojekte irgendwann auszahlen werden. Aber wenn sich dann in zehn Jahren die Pünktlichkeitswerte womöglich verbessert haben, sind die politisch dafür Verantwortlichen längst im Ruhestand. Mehr politische Rendite können Politiker und Politikerinnen zumindest kurzfristig erzielen, wenn sie das Geld in spektakuläre Leuchtturmprojekte stecken. Deren langfristiger Nutzen mag überschaubar sein, die kurzfristige Aufmerksamkeit hingegen ist sicher.

Darüber hinaus wird die politisch sinnvolle Bewertung von Investitionen durch mangelnde Repräsentanz junger Menschen in unserem politischen System erschwert. Das Wahlrecht – meist erst ab 18 – und die Alterung der Gesellschaft mehren die Macht derer, die Infrastruktur nur relativ kurz nutzen werden und sich oftmals auch Alternativen leisten können. Demgegenüber haben jene relativ wenig Einfluss, die Schulen, Brücken und Schienen vielleicht sogar sehr gern bezahlen würden, weil sie selbst davon besonders lange profitieren könnten.

Die Unterbewertung der Infrastruktur dürfte zu einem guten Teil auch darin wurzeln, wie Menschen ausdrücken, was ihnen öffentliche Leistungen wert sind. Sie können das nämlich nicht direkt über den Preis tun, den sie zu zahlen bereit sind, sofern der Staat nicht ausnahmsweise eine Gebühr für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung erhebt. Die Bewertung von Infrastruktur erfolgt nur indirekt, nämlich über Wahlen. Doch der Zusammenhang zwischen einer sanierten Eisenbahnstrecke und der Wahlentscheidung für eine bestimmte Partei ist so diffus, dass es sich politisch kaum auszahlt, die Sanierung voranzutreiben.

Eine zentrale Ursache für den miserablen Zustand großer Teile der deutschen Infrastruktur sieht der Wissenschaftliche Beirat des Wirtschaftsministeriums auch darin, dass viele Kommunen, also Landkreise, Städte, Gemeinden und Bezirke, schlicht zu wenig Geld zur Verfügung haben. Kommunen können ihre Kassenlage nur zu einem sehr geringen Teil selbst beeinflus-

⁰⁹ Vgl. Elektromobilität: Öffentliche Ladeinfrastruktur, 19.10.2024, www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/E-Mobilitaet/artikel.html.

¹⁰ Siehe www.netzentwicklungsplan.de/verstehen/zukunftsfahige-netze.

sen, weil sie auf ihre Einnahmen kaum und auf die Ausgaben nur teilweise Einfluss nehmen können. Der kommunale Geldmangel führt in einen Teufelskreis: Wenn Kommunen das Geld ausgeht, sparen sie oft am Verwaltungspersonal.¹¹ Das ist für viele Kommunen und Landkreise besonders bitter, weil der Bund in den vergangenen Jahren mehrfach kurzfristig Geld aus sogenannten Sondervermögen bereitgestellt hat, um Investitionsprojekte zu fördern. Arme Kommunen profitieren hiervon aber oft gar nicht, weil sie nicht mehr das nötige Personal haben, um das Geld überhaupt ausgeben zu können.

SCHULDENBREMSE UND SCHWARZE NULL

Der politische Diskurs in Deutschland wurde spätestens seit den 1990er Jahren von der Vorstellung bestimmt, dass Staatsschulden generell von Übel seien und zumindest gedeckelt, wenn nicht ganz eliminiert werden müssten. Aus diesem Gedanken wurde die sogenannte Schuldenbremse geboren, die schließlich 2009 ins Grundgesetz aufgenommen wurde.¹² Artikel 109 Grundgesetz schreibt seitdem verbindlich vor, dass der Bund – von engen Ausnahmen abgesehen – pro Jahr nicht mehr als 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an neuen Schulden aufnehmen darf.

Deutlich verschärft wurden die Wirkungen der Schuldenbremse durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) vom 15. November 2023. Die Ampel hatte sogenannte Kreditemächtigungen, also vom Bundestag trotz Schuldenbremse genehmigte Schulden, die ursprünglich der Bekämpfung der Coronapandemie dienen sollten, in den KTF umgebucht, um damit Projekte zum Klimaschutz zu bezahlen. Das hielt das Bundesverfassungsgericht aus mehreren Gründen für verfassungswidrig: Zum einen beanstandete es die Änderung des Zwecks der Schulden. Zum anderen störte es sich auch daran, dass die Mittel zwar im Jahr 2021 vom Bundestag genehmigt worden waren, nun aber in den KTF wandern und dann

über mehrere Jahre verteilt ausgegeben werden sollten, nämlich bis 2027. Verfassungsrechtlich mag das richtig sein, doch ökonomisch hat die Verpflichtung zur Jährlichkeit und Jährigkeit des Haushalts fatale Folgen: Wenn das Parlament gehindert wird, kontinuierliche Investitionen über den Zeitraum eines Jahres hinaus zu beschließen, lassen sich langfristige Investitionsprogramme auch über Wahlen hinweg kaum noch rechtssicher auf den Weg bringen.

Noch strenger als die Schuldenbremse begrenzt die „Schwarze Null“ staatliche Investitionen. Dieses Ideal ist zwar keine verbindliche gesetzliche oder gar verfassungsrechtliche Pflicht, sondern nur ein politisches Ziel bestimmter Parteien, geht aber noch einen Schritt weiter als die Schuldenbremse: Die Ausgaben dürfen die Einnahmen nicht überschreiten.¹³

Für den Ökonomen Lukas Haffert beruht die suggestive Kraft der Schwarzen Null weniger auf ökonomischen Erwägungen; der ausgeglichene Haushalt scheinemehr vor allem eine psychologische Wirkung zu haben.¹⁴ Unter einem ausgeglichenen Haushalt können sich alle etwas vorstellen, während die Deutschen seit Jahrzehnten mit Schulden nichts Gutes verbinden. Das dürfte auch etwas mit dem bis zur Groteske verzerrten Bild der „schwäbischen Hausfrau“ zu tun haben, die angeblich nur ausgibt, was sie zuvor angespart hat. Diese Erzählung blendet aus, dass kluge Schwäbinnen immer schon Kredite aufgenommen haben, beispielsweise um das Geld in ihr Häusle oder mittelständisches Unternehmen zu investieren. Warum sollte es der Staat nicht ebenso halten?

Trägt die Schuldenbremse eine Mitschuld an der gegenwärtigen Infrastruktur-Misere? Ökonomeninnen und Ökonomen, die das Wirtschaftsministerium beraten, sind skeptisch: „Der Grund für den schlechten Zustand der öffentlichen Infrastruktur und das mäßige Investitionsniveau liegt nicht in der Schuldenbremse“, zeigen sie sich überzeugt.¹⁵ Die Investitionen seien schon vor der Schuldenbremse eingebrochen. Zudem sei privat finanzierte Infrastruktur wie digitale Netze, Gas- und Stromleitungen zwar nicht von der Schuldenbremse berührt, aber ebenfalls

11 Vgl. Martin Gornig/Claus Michelsen, Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 11/2017, S. 211–219.

12 Vgl. Schuldenbremse, Schwarze Null und Investitionen, 7.7.2023, www.dgb.de/geld/investitionen.

13 Vgl. ebd.

14 Vgl. Lukas Haffert, Die „Schwarze Null“ ist Geschichte. Aber hat sie eine Zukunft?, in: APuZ 48/2020, S. 4–10.

15 BMWi (Anm. 7), S. 51.

in keinem guten Zustand. Und schließlich hätten der Bund und viele Bundesländer „ausreichenden Spielraum für zusätzliche Investitionen gehabt“, diesen aber nicht genutzt.

Aber auch wenn die Schuldenbremse für die enormen Infrastrukturschulden nicht ausschlaggebend gewesen sein mag, so könnte sie doch heute die nötigen Investitionen verhindern. Könnte also eine gelockerte Schuldenbremse helfen, aus der Krise herauszukommen?

In dieser Frage sind sich die Beiratsmitglieder nicht einig.¹⁶ Das Team Schuldenbremse argumentiert, dass nur eine absolute Schuldenbegrenzung gegen die Krise hilft. Befürworter der Schuldenbremse lehnen es daher auch ab, diese gezielt zu lockern, um höhere Schulden für „Investitionen“ zuzulassen. Es sei zu schwer abzugrenzen, was eigentlich „Investitionen“ seien, für die mehr Schulden gemacht werden dürfen. Auch sei es hilfreich gewesen, dass der allgemeine Schuldenberg des Landes durch die langjährige Politik der Schwarzen Null niedrig gewesen sei: „So entstand der Spielraum, die Schulden zu erhöhen und die Wirtschaft zu stützen, ohne dass Zweifel an der Solidität der Staatsfinanzen aufkamen“, schreibt Clemens Fuest, der Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung.¹⁷ Zwar sei es richtig, öffentliche Investitionen auszuweiten. Das verhindere die Schuldenbremse aber nicht: „Wenn dafür Spielräume in den Haushalten fehlen“, weil die Schuldenbremse bremst, „können aber Bundesunternehmen wie etwa die Deutsche Bahn mit öffentlichen Mitteln für Investitionen ausgestattet werden“. Schulden sollen also da gemacht werden, wo die Schuldenbremse es nicht merkt: in Schattenhaushalten. Die Frage ist nur, ob das nach den neuen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im KTF-Urteil überhaupt noch erlaubt ist.

KREDITE LENKEN

Gerade nach dem KTF-Urteil wollen dagegen viele Ökonominen und Ökonomen die harte Schuldenbremse abschaffen. Gleichzeitig räumen sie aber ein, dass es sinnvoll sein könne, Me-

chanismen einzubauen, die sicherstellen, dass die neuen finanziellen Spielräume tatsächlich für mehr Investitionen genutzt werden. Das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung und das Institut der deutschen Wirtschaft kamen in einer gemeinsamen Studie schon vor dem Urteil zu dem Schluss, eine Modifikation der Schuldenbremse würde helfen, die nötigen Investitionen zu schultern und sie vor allem verlässlich für die nächsten zehn Jahre zu sichern.¹⁸ Denn nur wenn Wirtschaft und Kommunen längerfristig sicher planen könnten, investierten sie in neue Projekte und mehr Personal. Die Ökonominen und Ökonomen fordern, die Schuldenbremse durch eine „goldene Regel“ zu modifizieren: Sie würde Schulden für Investitionen zumindest bis zu einer bestimmten Höhe erlauben. Denn über Kredite finanzierte Investitionen „erhöhen zwar den Schuldenstand, aber gleichzeitig den Vermögensbestand einer Volkswirtschaft“.¹⁹

Das Vorgehen der Ampel-Koalition, Sondervermögen einzurichten, hätte im Kern zwar seinen Zweck erreicht, so die Ökonomin Monika Schnitzer²⁰ – nämlich die schnelle Finanzierung von notwendigen Zukunftsinvestitionen über Schulden. Allerdings komme dieser pragmatische Weg zu einem hohen Preis. Die Öffentlichkeit büße Kontrolle ein und bekomme das Gefühl, es werde getrickst.

Schwerer noch als die Sorge um die demokratische Kontrolle der Schattenhaushalte wiegen die verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar wurde das Sondervermögen für die Bundeswehr mit den Stimmen der Ampel, aber auch der Unionsfraktion eigens im Grundgesetz verankert. Doch wie steht es mit anderen möglichen Sondervermögen? Im KTF-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht sehr enge Grenzen gesetzt: In einem Jahr Kreditemächtigungen beschließen und sie in einem Sondervermögen des Bundes parken, um das Geld über mehrere Jahre auszugeben – das ist auf keinen Fall mehr zulässig.

Anders könnte es jedoch aussehen, wenn der Bund eine rechtlich selbstständige Einheit mit

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Clemens Fuest et al., Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?, in: Wirtschaftsdienst 5/2019, S. 307–329.

¹⁸ Vgl. Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Wohnen, Hans-Böckler-Stiftung, Böckler-Impuls 18/2019, www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-investitionen-in-infrastruktur-bildung-wohnen-18774.htm.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. Lage der Nation, Folge 342, 13.7.2023, <https://lagedernation.org/podcast/ldn342>.

Geld aus einem Bundeshaushalt ausstattet, diese das Geld dann aber über mehrere Jahre ausgibt. Beispielsweise könnte der Bund ein „Sondervermögen Autobahnsanierung“ einrichten und der bundeseigenen Autobahn GmbH einmalig zehn Milliarden Euro überweisen, die diese GmbH dann über die nächsten Jahre investiert. Formal wären die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts aus dem KTF-Urteil dann eingehalten. Man kann nur hoffen, dass Karlsruhe den haushalterischen Spielraum des Gesetzgebers nicht noch weiter einschränken und auch dieses letzte Schlupfloch schließen wird.

SINNVOLLE MAßNAHMEN

Wenn die Reform der Schuldenbremse nicht das Mittel der Wahl ist, was könnte dann helfen?

Bund und Länder sollten regelmäßig Bilanzen veröffentlichen, die erklären, in welchem Zustand sich die Infrastruktur befindet, und zwar für alle Bereiche, von den Straßen bis zum Stromnetz, von den Schienen bis zu den Schulen. Solche Berichte gibt es zwar, aber sie erscheinen nicht jährlich für alle Bereiche. Aus einer genaueren Bilanz müsste sich unmittelbar ergeben, welche langfristigen Investitionen aufgrund der Bestandsaufnahme in den nächsten zehn Jahren anstehen. Behörden könnten besser planen – und bei Wahlen wäre immerhin klar, ob die bisherigen Regierungen ihren Job gut gemacht haben. Zudem könnten Medien Tendenzen besser erkennen: Haben Politikerinnen und Politiker immerhin angefangen, den Zustand der Infrastruktur zu verbessern, oder sind die Infrastrukturschulden während ihrer Amtszeit noch weiter angewachsen?

Ausgaben für Infrastruktur müssen verstetigt werden, indem fortlaufend und verlässlich Geld in Schulen, Schienen und diverse Netze fließt. Nur so können Behörden und Unternehmen gleichermaßen planen, also Personal und Material bereithalten. Außerdem profitiert der Staat von günstigen Preisen, wenn er antizyklisch investiert, also dann, wenn die Nachfrage allgemein gerade niedrig ist – und eher nicht in Jahren, wo die Wirtschaft boomt und die Preise für Bauleistungen durch die Decke gehen.

Ein Mittel zur Verstetigung von Investitionen könnten Investitionsfördergesellschaften sein, wie sie auch der Wissenschaftliche Beirat

des Bundeswirtschaftsministeriums empfiehlt.²¹ Sie müssten langfristig und auf klarer gesetzlicher Grundlage Geld aus öffentlichen Haushalten bekommen und könnten so dauerhaft das notwendige Personal für schnelle, kompetente Planungen vorhalten. Natürlich sind auch hier komplexe Fragen zu klären: So müssen die Kommunen eigenständig planen und bauen können und dürfen nicht vom jeweiligen Land oder vom Bund gesteuert werden. Gleichzeitig müssen diejenigen Stellen von Bund und Ländern, die das Geld gegeben haben, natürlich prüfen können, ob die Mittel korrekt ausgegeben und wirklich in Infrastruktur investiert werden.

Viele Kommunen in Deutschland haben enorme Schulden angehäuft, auch, weil sie Dinge bezahlen müssen, die sie nicht beschlossen haben und die sie kaum beeinflussen können. Vieles spricht daher dafür, das sogenannte Konnexitätsprinzip zu stärken: Wer die Musik bestellt, muss sie auch bezahlen – in der Regel wäre das der Bund, mitunter auch das jeweilige Bundesland, denn diese beiden Ebenen entscheiden in unserem föderalen Staat über gesetzliche Verpflichtungen zu kommunalen Ausgaben. Das würde den Städten und Gemeinden mehr finanziellen Spielraum für Investitionen verschaffen.

Um die Altschulden zu beseitigen, könnten Länder außerdem Investitionsförderprogramme nach dem Beispiel der „Hessenkasse“ aufsetzen: Das Land Hessen tilgt für überschuldete Gemeinden deren Kassenkredite. Einen Teil der Schuld stottern die Kommunen danach mit 25 Euro pro Einwohner und Jahr bei der Hessenkasse ab – ein eher symbolischer Betrag. Den Rest trägt das Land.²² Für Gemeinden, die ihre Bankkredite entweder selbstständig tilgen konnten oder gar keine benötigten, gibt die Hessenkasse Investitionsbeihilfen zu günstigen Konditionen. Beide Förderungen für die Kommunen werden übrigens an der Schuldenbremse vorbei geleistet, weil die landeseigene Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen die Kosten trägt und nicht direkt das Land – dadurch erscheinen sie nicht in der staatlichen Finanzstatistik.

²¹ Vgl. Für leistungsfähige öffentliche Infrastruktur, 23.7.2020, www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2020/08/kapitel-1-9-fuer-leistungsfaeihige-oeffentliche-infrastruktur.html.

²² Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Hessenkasse, <https://innen.hessen.de/Kommunales/Finanzen/Hessenkasse>.

FAZIT

Seit Jahrzehnten haben politisch Verantwortliche in Bund, Ländern und Kommunen zu wenig in Infrastruktur investiert. Unser politisches System setzt bisher falsche Anreize, die kurzfristiges Handeln belohnen und langfristige Investitionen eher unattraktiv erscheinen lassen. In diesem Ökosystem sind Ausgaben für Infrastruktur besonders schwer durchzusetzen: Ihr Nutzen ist schwer zu messen und wird systematisch unterschätzt.

In den vergangenen Jahren haben zudem ökonomisch fragwürdige Leitlinien wie zeitweise die Schwarze Null öffentlichen Investitionen allzu enge Grenzen gesetzt. Dabei wäre es wesentlich generationengerechter, Infrastruktur mit Schulden zu finanzieren. Würden wir versuchen, Straßen, Brücken und Schulen ohne Schulden zu bezahlen, läge die Last allein bei heutigen Steuerzahlern, während die Früchte jene ernten, die heute zu jung sind, um Steuern zu zahlen, und daher nichts zur Finanzierung beitragen. Bezahlen wir diese ganzen Bauten und Netze dagegen, in-

dem wir heute Schulden aufnehmen, sind die Lasten gerechter verteilt: Ja, wir machen heute Schulden und zahlen auch heute schon Zinsen, aber wir schaffen Werte für Jahrzehnte, an denen sich kommende Generationen fair beteiligen, weil sie ebenfalls einen Anteil an Zins und Tilgung leisten. Insgesamt sollten wir mehr Mut zu Investitionen haben, auch wenn sie formal Staatsschulden nach sich ziehen – denn dafür bauen wir im selben Maße Schulden bei der Infrastruktur ab und schaffen ein lebenswerteres und wettbewerbsfähigeres Land. Dann werden wir recht bald merken: Schulden für Infrastruktur lohnen sich.

Dieser Beitrag erschien zuerst in der APuZ 10–11/2025 (Infrastruktur).

PHILIP BANSE

ist Historiker, Journalist und Moderator des Podcasts „Lage der Nation“.

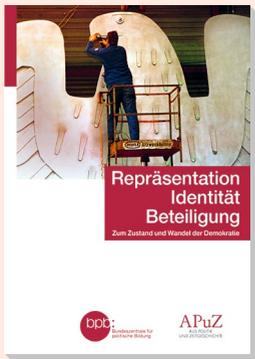
ULF BUERMAYER

ist promovierter Jurist und Moderator des Podcasts „Lage der Nation“.

APuZ

EDITION

Zum Wieder- und Weiterlesen



2022
Bestell-Nr. 10871



2022
Bestell-Nr. 10799



2021
Bestell-Nr. 10751



2021
Bestell-Nr. 10714

Hier bestellen
oder kostenfrei herunterladen

bpb.de/
shop



INNOVATION UND INVESTITION STATT LOCKERUNG DER SCHULDENBREMSE

Rainer Hank

Deutschland hat nicht nur seit Jahrzehnten einen Sanierungsstau, sondern auch einen Stau bei Investitionen und Innovationen. Vor allem die öffentliche Infrastruktur ist in vielen Bereichen marode. Der Straßengüterverkehr hat sich seit 1991 mehr als verdoppelt. Notwendige Instandhaltungsarbeiten blieben aber oft aus. Viele Brücken stammen aus den 1960er bis 1980er Jahren, insbesondere die großen Tal- und Flussbrücken. Von den insgesamt rund 130 000 Brücken in Deutschland sind mehrere Zehntausend in der Zuständigkeit von Bund, Ländern, Deutscher Bahn und Kommunen sanierungsbedürftig. Experten gehen davon aus, dass von den rund 67 000 Brücken in kommunaler Verantwortung jede zweite Straßenbrücke in einem schlechten Zustand ist. So reichen die öffentlichen Investitionen auch im Tiefbau seit Jahren nicht mehr aus, um den Modernitätsgrad Deutschlands zu erhalten.⁰¹

Hinzu kommt, dass Hunderte von Kilometern Schienen erneuert werden müssen. Das führt dazu, dass die Leistungen der Bahn auf Jahre hinaus unberechenbar werden, die Fahrzeiten sich verlängern, große Verspätungen zur Regel werden und zudem völlig unkalkulierbar sind. Veraltete Bahnhöfe und ein marodes, teilweise komplett überlastetes Schienennetz machen auch dem Güterverkehr zu schaffen.

Straßen und Schienen sind nur die sinnfälligsten Bereiche des Investitionsdefizits. Spätestens seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine wissen wir, dass unsere Verteidigung dringend nicht nur mehr Geld, sondern auch einen effizienteren Einsatz der Mittel benötigt. Im Bildungsbereich hat Deutschland in jüngster Zeit so schlecht abgeschnitten wie noch nie, was laut Sachverständigenrat nicht zuletzt an den ungenügenden Mitteln für die frühkindliche Bildung und den Grundschulbereich liegt. Es sind also nicht nur die vielzitierten Schultoiletten in katastrophalem Zustand, die zu schaffen machen.

Nehmen wir die mangelhafte Energieinfrastruktur, den Rückstand bei der Digitalisierung

im Vergleich zu vielen anderen Industrieländern und – last but not least – die verzögerte Klimatransformation der gesamten deutschen Wirtschaft hinzu, dann zeigt sich das ganze Desaster, was sich hinter dem Schlagwort „Investitionsstau“ verbirgt.

Mehr noch: Die überbordende Bürokratie lähmt unsere Wirtschaft, sie erstickt innovatives Unternehmertum. Deutschland droht zu einem Industriemuseum zu verkommen – mit entsprechenden Folgen für Wohlstand und Wachstum. Der alte Kontinent hat in vielen Bereichen den Anschluss an China, vor allem aber an die USA verloren. Nach wie vor ist unsere Wirtschaftspolitik zu sehr auf Besitzstandswahrung ausgerichtet und zu wenig darauf, Neues zu ermöglichen und zuzulassen. „Wir leben noch von Sprunginnovationen der Gründerzeit, von vor 140 Jahren“, klagt Rafael Laguna de la Vera, Direktor der Bundesagentur für Sprunginnovationen.⁰² Pfadabhängig die alten Strukturen zu konservieren, statt disruptiv zu modernisieren – das ist der Kern der Malaise. Ob Subventionen für Werften zum Bau von Kreuzfahrtschiffen oder Beihilfen für die Stahlproduktion im Ruhrgebiet, ob Milliardenhilfen für strauchelnde Chiphersteller oder Agrardiesel für Landwirte – gefördert werden primär bestehende Betriebe, während innovative Unternehmen fliehen.⁰³ Für die Erforschung der Möglichkeit von Sprunginnovationen (vulgo: Disruptionen) gibt der Staat einen Bruchteil dessen aus, was er dem deutschen Industriemuseum an Subventionen zukommen lässt.

So offensichtlich die Defizite sind, so schwierig ist es, den Investitionsbedarf zu beziffern. Basierend auf Angaben des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr wird der Bedarf des Bundes für Bundesstraßen und Autobahnen für die Jahre 2025 bis 2028 auf über 57 Milliarden geschätzt.⁰⁴ Der Bedarf für die Bahn beträgt im gleichen Zeitraum laut Ministerium 63 Milliarden Euro. Und bei der Energieinfrastruktur lie-

gen die nötigen Investitionen aufgrund der Energiewende für On- und Off-Shore-Anlagen bei bis zu 270 Milliarden Euro.

Der Freiburger Ökonom Lars Feld, Direktor des dortigen Walter Eucken Instituts, macht darauf aufmerksam, dass die Erhebungsmethoden der Studien bei der Bezifferung des Investitionsbedarfs diskussionswürdig sind und verzerrte Angaben über das tatsächliche Ausmaß der Investitionstätigkeit hervorbringen. Das liegt unter anderem auch daran, dass es aufgrund des föderalen Prinzips in Deutschland nicht eine einzige große Investitionslücke, sondern multiple Investitionsbedarfe in verschiedenen föderalen Verantwortungsbereichen gibt.⁰⁵ Es fehlt eine zentrale Stelle, die den Überblick hat.

Wenn auch der Bedarf nicht eindeutig ist, so muss es doch besorgt stimmen, dass die Investitionsquote von Bund und Ländern seit 1992 auf einem Niveau zwischen 0,5 und 0,8 Prozent des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) verharret. Die Investitionsquote der Gemeinden ist zurückgegangen. Andere Länder der EU leisten mehr. Insbesondere bei der Verteidigung und der Bildung fällt Deutschland dramatisch gegenüber dem EU-Durchschnitt zurück.⁰⁶

ANDERE PRIORITÄTEN

Dass Geld für Infrastruktur fehlt, steht fest. Dass der Staat deshalb insgesamt mehr Geld ausgeben muss, ist daraus aber – anders als viele reflexartig

meinen – mitnichten die zwingende Konsequenz. Und schon gar nicht zwingend ist die Schlussfolgerung, das fehlende Geld könne und müsse durch eine höhere Staatsverschuldung und damit durch eine sogenannte Reform der Schuldenbremse finanziert werden. Im Gegenteil: Vieles spricht dafür, dass die ständige Wiederholung der Notwendigkeit einer Reform der Schuldenbremse – gemeint ist meist deren Abschaffung – von der Notwendigkeit einer Reform der Staatsausgaben ablenkt.

Zumindest drei weitere Wege der Finanzierung jenseits höherer Schulden sind denkbar: *Erstens* könnten die Mittel durch eine Umschichtung der öffentlichen Haushalte vor allem durch das Streichen von Subventionen aufgebracht werden. Dass Geld fehlt, bedeutet somit nicht, dass zu wenig Geld da ist, sondern dass zu viel Geld an anderer Stelle ausgegeben wird – in vielen Fällen ineffizient. Das fehlende Geld könnte *zweitens* über höhere Steuern aufgebracht werden. Wer heute über Brücken und Straßen und mit der Bahn fahren will, der muss auch dafür zu zahlen bereit sein. Spätere Generationen haben genügend eigene finanzielle Lasten zu tragen – nicht zuletzt die demografischen Lasten für die verrenteten Boomer. Ein langfristig steigender spezieller Ausgabenbedarf zum Beispiel aufgrund veränderter geopolitischer Rahmenbedingungen oder langfristiger technologischer Trends sollte über Steuern und nicht über Schulden finanziert werden, um die Staatsverschuldung in ihrem Wert stabil zu halten – das schreibt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in einem Gutachten zur Finanzierung von Staatsaufgaben.⁰⁷ Schließlich kann, *drittens*, das fehlende Geld auch von privaten Finanziers aufgebracht werden. Das ist ein Gedanke, der in der öffentlichen Diskussion kaum vorkommt.

Eine eigentlich notwendige Debatte über Staatsaufgaben wird nicht (mehr) geführt. Diskutiert wird ausschließlich über die Staatsausgaben – und den Wunsch der Politik, diese zu erhöhen. Es ist ja nicht so, dass der deutsche Staat seine Ausgaben zurückgefahren hätte oder, wie zuweilen zu hören ist, seiner Pflicht zur Daseinsvorsor-

01 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, S. 4.

02 „Die USA sind der Cowboy, Europa ist der Rechtsanwalt“, Interview mit Rafael Laguna de la Vera, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 8. 12. 2024, S. 19.

03 Vgl. Justus Haucap, Innovation statt Siechtum, 5. 12. 2024, https://rp-online.de/wirtschaft/geld-und-leben/disruptiv-was-an-milei-und-musk-wirklich-gut-ist_aid-121802221.

04 Vgl. Lars P. Feld/Julia Braun, Öffentlicher Investitionsbedarf in Deutschland: Standortbestimmung und Potenziale privater Infrastrukturfinanzierung, Gutachten im Auftrag der Union Asset Management Holding AG, 2024, S. 7; Lars P. Feld/Wolf Heinrich Reuter, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Sachverständigenrat Arbeitspapier 1/2020; Lars P. Feld et al., Die Schuldenbremse – Ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2024.

05 Vgl. Feld/Braun (Anm. 4), S. 8.

06 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Anm. 1), S. 5.

07 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten Oktober 2023, S. 2.

ge nicht nachkäme und sich „kaputtspare“. Vielmehr hat die im November 2024 abgeschaltete Ampel das Geld mit vollen Händen ausgegeben. Die öffentlichen Haushalte insgesamt haben 2023 einen Betrag von 1952 Milliarden Euro ausgegeben – so viel wie nie zuvor (auch nicht während der Pandemie). Obwohl die Steuereinnahmen angesichts von annähernder Vollbeschäftigung sprudelten, erreichte die Staatsverschuldung 2023 mit 2445 Milliarden Euro ihren absoluten Höchststand – auch wenn die Schuldenquote mit 68 Prozent des BIP im internationalen Vergleich relativ niedrig ist (aber immer noch über den europarechtlich erlaubten 60 Prozent liegt). Während die Verschuldung in der Ära Merkel zwischen 2012 und 2019 entgegen der jahrzehntelangen Tradition rückläufig war, stieg sie in den Ampeljahren unabhängig von der Pandemie wieder an.⁰⁸

Wenn das öffentliche Geld nicht für die notwendigen Investitionen verwendet wurde, wo landete es dann? Kurz gesagt: im Konsum. Unter Konsum verstehen Volkswirte alles, was keine Investition ist, sondern in den privaten oder öffentlichen Verbrauch fließt. Dazu zählen alle Sozialleistungen vom Bürgergeld bis zur Rente oder Pflege. Aber auch alle Subventionen, also Zuwendungen des Staates an Gruppen, Privatpersonen oder Unternehmen.

UNSINN DER SUBVENTIONEN

Werfen wir einen Blick auf die Subventionen. Deren Volumen belief sich in der Bundesrepublik 2023 auf 322 Milliarden Euro. Das waren vier Prozent mehr als die gesamte Lohn- und Einkommensteuer, die die arbeitende Bevölkerung in Deutschland in diesem Zeitraum an den Fiskus abführen musste.⁰⁹ Gemessen am BIP erreichten die Subventionen mit knapp acht Prozent einen historischen Höchststand. Auch dies zeigt, dass der Staat nicht spart. Die Frage ist, ob er das Geld an der richtigen Stelle ausgibt.

Das darf mit guten Gründen bezweifelt werden. Ein großer Teil der gesamten Finanzhilfen entfällt auf die Finanzhilfen des Bundes: Diese

sind seit 2014 auf Expansionskurs – unabhängig von der politischen Konstellation und Koalition einer jeweiligen Regierung. Hinter dem starken Wachstum der Finanzhilfen des Bundes stehen an erster Stelle jene für die Umwelt- und Klimapolitik. Sie bestehen aus vielen einzelnen Fördermaßnahmen, die selbst für Fachleute nicht mehr überschaubar sind. Inwieweit sie im Hinblick auf die Ziele der CO₂-Reduktion effizient sind, ist fraglich, wird jedenfalls von der Regierung nicht im Detail untersucht – worauf die Bürger eigentlich ein Recht hätten. „Denn bei mittlerweile 59 Finanzhilfen des Sonderfonds zugunsten der Umwelt, die neben den 26 Umweltsubventionen existieren, die aus dem regulären Bundeshaushalt 2024 geleistet werden, dürfte zielgerichtetes und widerspruchsfreies Handeln schwerfallen“, so die Subventionsexpertin Astrid Rosenschon.¹⁰ Dies gelte umso mehr, als es neben den vielfältigen umweltpolitisch motivierten Zuschüssen ein ganzer „Förderzoo“ an Subventionen existiere, die auf eine Erhöhung der Treibhausgasentwicklung hinwirken und somit dem ökologischen Ziel zuwiderlaufen.

Ähnliches lässt sich über die Subventionen in den Verkehr und vor allem in die Bahn sagen: Seit 2015 hat der Bund fast 102 Milliarden Euro in das deutsche Eisenbahnwesen gesteckt. Zusätzlich hat die Deutsche Bahn AG Mittel vom Kapitalmarkt abgezogen. Trotz dieser erheblichen Zuflüsse ist die Netz- und Servicequalität unbefriedigend und droht noch schlechter zu werden. Der Bundesrechnungshof hat in zahlreichen Gutachten Fehlsteuerungen und Organisationsmängel gerügt.

Bezogen auf unser Thema des Investitionsstaus heißt das: Am Geld mangelt es nicht – an der Effizienz schon. Oder noch härter und als Regel des Subventionsunsinns formuliert: Mehr Geld in ein ineffizientes System zu pumpen, macht das System nicht besser, sondern nur noch ineffizienter. Förderwahn führt zur Vernachlässigung staatlicher Kernaufgaben und gefährdet unsere Zukunft.

Aus Sicht liberaler Ökonomen sind Subventionen stets problematisch. Denn sie sind willkürlich; eine Begründung lässt sich im Nachhinein für alles finden. Subventionen sind nicht nur im Einzelfall in aller Regel ineffizient, sie ziehen meist auch weitere Subventionen nach sich und

⁰⁸ Vgl. Entwicklung der öffentlichen Finanzen, 8.8.2024, www.bpb.de/61867.

⁰⁹ Vgl. Astrid Rosenschon, Subventionen in Deutschland, 30.9.2024, <https://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=38152>.

¹⁰ Ebd.

setzen damit eine „Interventionsspirale“ in Gang. So führt beispielsweise im Bereich des Klimaschutzes nicht zuletzt ein Dschungel an Regulierungen dazu, dass der Ruf nach umfangreichen Subventionen immer lauter wird, um die gesetzten Ziele zu erreichen.¹¹ Ähnlich geht es auf dem Wohnungsmarkt zu. Auch hier besteht enormer Investitionsbedarf, denn es fehlen schätzungsweise mindestens 600 000 Wohnungen mit den entsprechenden Folgen von Knappheit und hohen Mieten bei Neuvermietungen. Doch statt Anreize für den Wohnungsbau zu schaffen, verhindert oder erschwert der Staat durch kontraproduktive Regelungen (Mietpreisbremse, Kappungsgrenze), dass neue Wohnungen geschaffen werden. Der Staat ist somit ein großer Verursacher des Investitionsstaus, den er eigentlich auflösen sollte. Ähnlich kritisch sind auch die Subventionen für Großkonzerne zu bewerten (Chip-, Pharma- und womöglich bald die Automobilindustrie), die vor allem in den Ampeljahren in Mode gekommen sind. Das wird die Modernisierung des Landes eher verzögern als beschleunigen.

Ordnungspolitisch geboten wäre dagegen, dass der Staat die Rahmenbedingungen setzt, damit ein möglichst effizienter Wettbewerb möglich wird und Investitionen und Innovationen eine Chance bekommen. Veronika Grimm, Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, hat zur Frage, wie effiziente zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben gelingen können, abweichend von der Ratsmehrheit Wegweisendes zu Protokoll gegeben: Paradoxe Weise bedarf es eines Rückzugs des Staates als Voraussetzung von Investitionen. Bei der regenerativen Transformation heißt das zum Beispiel, Emissionshandel und CO₂-Preise wirken zu lassen und sie nicht mit finanziellen Interventionen zu konterkarieren. Besonders interessant sind die Vorschläge zur Modernisierung des Verkehrs. Grimm: „Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur könnte in Absprache mit der Europäischen Kommission in einnahmenfinanzierte, selbständig verschuldungsfähige Infrastrukturgesellschaften nach dem Vorbild der österreichischen ASFINAG [Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft] ausgelagert werden. Diese Gesellschaften

könnten operativ und finanziell eigenständig agieren und wären damit nicht unmittelbar an die Schuldenbremse gebunden.“¹² Durch eine Einnahmenfinanzierung zum Beispiel aus der Lkw-Maut und einer neu einzuführenden Pkw-Maut wären diese Gesellschaften in der Lage, die notwendigen Investitionen eigenständig zu tragen, ohne den regulären Staatshaushalt zu belasten oder die Verschuldungskapazitäten des regulären Haushalts zu strapazieren.

Lars Feld und Julia Braun haben diesen Ansatz generalisiert: Schon heute ist es für private und kleine institutionelle Anleger möglich, sich über Infrastruktursondervermögen an öffentlichen Infrastrukturprojekten zu beteiligen.¹³ Durch die Hinzuziehung privater Geldgeber wird nicht nur zusätzliches privates Kapital bereitgestellt, sondern es werden auch Effizienzsteigerungen erwartet. Besonders die Straßen-, Eisenbahn-, und Energieinfrastruktur sowie einige kommunale Bereiche könnten in Verbindung mit dem hohen Investitionsbedarf in den kommenden Jahren vielversprechende Investitionsfelder sein. Dabei handelt es sich um privatrechtliche Gesellschaften mit eigener Einnahme- und Kreditfähigkeit. Sie wären für Bau, Vertrieb und Verwaltung öffentlicher Infrastruktur zuständig. Dies wäre keinesfalls eine Umgehung der Schuldenbremse, sondern vielmehr eine Chance zur Erzielung gesamtwirtschaftlich wünschenswerter Effizienzsteigerungen durch marktwirtschaftliche Lösungen. Private Akteure können so etwas in der Regel besser als öffentliche Unternehmen. Die Betreiber müssten sich für den Zuschlag dem Wettbewerb stellen.

SCHULDENBREMSE

Schließlich geht es um eine Neujustierung staatlicher Ziele und entsprechender Priorisierung. Ampel-Kanzler Olaf Scholz lag ökonomisch falsch, wenn er behauptete, man dürfe Verteidigung und Sozialausgaben nicht gegeneinander ausspielen. Doch, das darf man: Ökonomisches Denken ist stets Denken in Alternativen. Wenn an der einen Stelle mehr Mittel nötig werden, können auf der anderen Seite eben nur weniger Mittel zur Verfügung stehen. Strukturelle Reformen bei den Sozialausgaben können Spielräume für zukunfts-

¹¹ Vgl. Veronika Grimm, So gelingt es, staatliche Ausgaben auf Zukunftsaufgaben zu lenken, 13. 11. 2024, www.faz.net/-110108611.html.

¹² Ebd.

¹³ Vgl. Feld/Braun (Anm. 4).

orientierte Staatsausgaben vergrößern. Als wenig zielführend haben sich etwa die für den Staat sehr teure Rente mit 63 sowie die von der Union durchgesetzte Mütter- und Witwenrente erwiesen. Dass die unter der Überschrift „Bürgergeld“ durchgesetzte „Reform“ der Sozialhilfe (vormals Hartz IV) teuer und für den Arbeitsmarkt kontraproduktiv ist, hat sich inzwischen auch in der Sozialdemokratie herumgesprochen.

Aus alledem ergibt sich: Eine Änderung der Schuldenbremse, gar ihre Abschaffung, ist nicht nur nicht nötig. Sie wäre auch schädlich. Die Schuldenbremse ist nicht verantwortlich für den Investitionsstau. Eine gelockerte Schuldenbremse würde indes die staatliche Disziplinlosigkeit fördern und abermals Ineffizienzen schaffen. Die Kosten müssten der Staat beim Schuldendienst (Zinsen) mit den Steuern der heutigen Bürger sowie künftige Generationen bei der Tilgung mit ihren Steuern tragen. Das wäre ungerecht.

Schon im 18. Jahrhundert wusste der Philosoph David Hume: „Für einen Minister ist es sehr verführerisch, das Mittel der Staatsschulden zu benutzen, das ihn in den Stand setzt, während seiner Verwaltung den großen Mann zu spielen, ohne das Volk mit Steuern zu überladen oder eine sofortige Unzufriedenheit gegen sich zu erregen. Die Praxis des Schuldenmachens wird daher fast unfehlbar von jeder Regierung missbraucht werden.“¹⁴ Genau aus diesem Grund wurde nach Schweizer Vorbild 2009 die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert.

Diese besagt: In der Regel soll der Staat keine Schulden machen, sondern mit seinen Steuereinnahmen auskommen. Doch ist die Bremse nicht so starr, wie viele behaupten: Die Regierung darf im konjunkturellen Abschwung bis zu einem gewissen Grad Defizite hinnehmen, wie sie umgekehrt in einer Hochkonjunktur Überschüsse durch unerwartete Steuereinnahmen erhält. Beide Effekte sind gegenläufig und stabilisieren so die Konjunktur; sie wirken als sogenannte „automatische Stabilisatoren“. Zudem sind jährliche Neukredite in Höhe von 0,35 Prozent des BIP erlaubt.

¹⁴ David Hume, Über Staatskredit, in: Udo Bernbach (Hrsg.), Politische und ökonomische Essays, Teilband 2, Hamburg 1988, S. 273–290, hier S. 275.

¹⁵ Das Argument stammt von Oliver Weber, der freilich zu vollkommen gegenteiligen Schlussfolgerungen kommt. Oliver Weber, Der gefesselte Staat. Über das demokratietheoretische Verhängnis der Schuldenbremse, in: Leviathan 4/2024, S. 555–582.

Die zugrundeliegende Idee ist uralte. Als ihr Erfinder darf der Dichter Homer aus dem achten Jahrhundert vor Christus gelten. Es geht um Selbstbindung im Wissen um die Schwachheit der menschlichen Kreatur. Im 12. Gesang der Odyssee muss das Schiff des Odysseus zwischen Skylla und Charybdis hindurch navigieren. Dort befinden sich Sirenen – Fabelwesen, die durch ihren betörenden Gesang Schiffer anlocken, um sie zu töten. Weil Odysseus dies weiß und seine Verführbarkeit kennt, weist er seine Besatzung an, ihn zu binden, „damit ich kein Glied zu regen vermöge –, aufrechtstehend am Mast, mit festumschlungenen Seilen.“ Vorsichtshalber fügt er hinzu: „Fleh’ ich aber euch an, und befehle die Seile zu lösen; eilend fesselt mich dann mit mehreren Banden noch stärker.“ Es ist jenes von Homer erfundene Prinzip „freier Selbstbindung“, das sich hinter der Schuldenbremse verbirgt. Wenn Politiker (fast) aller Parteien heute wieder flehen, die Verfassung zu ändern, wäre das im Sinne Homers ein starkes Signal, die Schuldenbremse gerade festzuzurren.

Es ließen sich sogar gute Argumente für eine Verschärfung der Schuldenbremse finden. Denn in ihrer jetzigen Form zielt sie nur auf die Nachhaltigkeit der Staatseinnahmen; die Nachhaltigkeit der Staatsausgaben ist damit aber längst noch nicht sichergestellt.¹⁵

Glauben wir Homer und Hume, so zeigt sich: Eine Verführung, Schulden zu machen, gab es immer schon. Die Selbstbindung ist ein probates Mittel, um diese Verführung in Grenzen zu halten. Das oft gehörte Argument, die Welt habe sich seit Einführung der Schuldenbremse dramatisch geändert, ist richtig. Daraus die Begründung für die Notwendigkeit einer Lockerung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse abzuleiten, überzeugt jedoch nicht. Die Verführung, zu viele Schulden zu machen, ist zeitlos. Die Notwendigkeit, dieser Verführbarkeit Grenzen zu setzen, ist ebenfalls zeitlos. Andernfalls gibt es kein Halten mehr auf dem Weg in den Schuldenstaat.

Dieser Beitrag erschien zuerst in der APuZ 10–11/2025 (Infrastruktur).

RAINER HANK

ist Wirtschaftsjournalist und leitete die Wirtschafts- und Finanzredaktion der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“.

PREIS DER FREIHEIT

Zu den ökonomischen Kosten der Zeitenwende

Stefan Bayer

Nationale Verteidigung kostet Geld – eine banale Aussage, die in der wiedervereinigten Bundesrepublik allerdings jahrzehntelang kaum Beachtung fand. Dies war möglich, weil nicht wenige Menschen davon ausgingen, dass der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama, der vom „Ende der Geschichte“ schrieb, Recht behalten würde.⁰¹ Seine Publikationen erfuhren gerade in Deutschland eine für die wissenschaftliche Reflexion ungeahnte Aufmerksamkeit: Der Kapitalismus hatte unwiderruflich über den Sozialismus gesiegt, und damit fehlte auf absehbare Zeit ein uns bedrohender Gegner. Insofern konnten die Kosten für sicherheitspolitische Maßnahmen aller Art unter Berufung auf Fukuyama reduziert werden. Allerspätestens der Februar 2022 zeigte uns aber leider deutlich, dass Fukuyamas These keine Ewigkeitsgarantie hatte:⁰² Wir mussten und müssen uns (nach den teilweise fast vergessenen Kriegen auf dem Balkan) wieder ernsthaft mit dem Thema „Krieg“ mitten in Europa beschäftigen.

HAUSHALT UND BUNDESWEHR

Der Krieg in der Ukraine läutete die „Zeitenwende“ ein und bescherte der Bundeswehr ein Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro. Seither diskutieren wir in Deutschland intensiver über die Finanzierung vor allem der Streitkräfte und die etwas verspätete Einhaltung des Nato-Zwei-Prozent-Zieles: Im längerfristigen Durchschnitt gab Deutschland seit 1990 1,3 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung aus.⁰³ Darüber hinaus steht die Ausgestaltung deutscher „Kriegstüchtigkeit“ an, die Verteidigungsminister Boris Pistorius wiederholt öffentlich verkündete und politisch anstrebt.

Im jährlich vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Bundeshaushalt ist die Verteidigung seit jeher einer der größten Ausgabepos-

ten: Das Verteidigungsbudget rangierte dabei in den vergangenen vierzig Jahren immer auf dem zweiten oder dritten Platz.⁰⁴ In absoluten Beträgen stieg es seit 2015 überproportional stark um gut 15 Milliarden Euro auf jetzt 52 Milliarden Euro⁰⁵ – möglicherweise als Konsequenz der Besetzung der Krim durch Russland oder aufgrund der Notwendigkeit, das Zwei-Prozent-Ziel der Nato einzuhalten. Da der Bundeshaushalt immer auch eine politische Programmfunktion hat, mit der die jeweiligen Regierungskoalitionen ihre politischen Prioritäten in Ausgaben ausdrücken, könnte dies zwar den Schluss nahelegen, dass Verteidigung in der jüngeren Vergangenheit einen höheren Stellenwert in der Bundespolitik eingenommen hat. Ein Blick auf den prozentualen Anteil des Verteidigungshaushalts an den Gesamtausgaben des Bundes zeigt jedoch, dass die regulären fiskalischen Mittel trotz des Kriegsbegins in der Ukraine relativ konstant bei gut elf Prozent der Gesamtausgaben des Bundes verharren.

Die Zahlen werden allerdings ohne das Sondervermögen des Bundes für die Bundeswehr ausgewiesen. Hierbei handelt es sich um ein Finanzierungsinstrument des Bundes ausschließlich für die Bundeswehr, das dieser eine eigene Kreditemächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro einräumt. Das Sondervermögen ermöglicht die Erreichung des Zwei-Prozent-Kriteriums der Nato bis 2027; danach wird es vermutlich verausgabt sein. Mit ihm soll die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik sowie der Nato gestärkt werden – so wird eine erste Facette als Untergrenze ökonomischer Kosten der Zeitenwende beziffert.

Allerdings verdeutlicht die Einführung des Sondervermögens bereits ein Problem: Zusätzlich zum regulären Verteidigungsbudget des Bundes steht es in den nächsten Fiskaljahren für kreditfinanzierte Beschaffungen von Material der Bundeswehr zur Verfügung, ohne dass sich

dies im Finanzplan des Bundes abbildet.⁰⁶ Damit umgeht man politisch das Problem, Antworten auf die Frage nach einer nachhaltigen Finanzierung der Verteidigung in der Zukunft geben zu müssen, die in den regulären Haushaltsverhandlungen stets diskutiert werden müssten. Salopp formuliert: Mit dem Sondervermögen und seiner Verausgabung bis voraussichtlich Ende 2027 verbindet sich die politische Hoffnung, dass sich die Sicherheitslage in Europa bis dahin normalisiert haben wird. Dessen ungeachtet wird mit der Parlamentsvorlage des (unverbindlichen) Finanzplanes des Bundes 2024–2028 vom 6. September 2024 der Bundestag darüber informiert, dass die dauerhafte Einhaltung des Zwei-Prozent-Ziels der Nato dann aus dem regulären Haushalt finanziert werden müsste. Dies würde ab 2028 zu absehbaren Mehrausgaben von rund 26 Milliarden Euro im Verteidigungshaushalt führen. Dieser Betrag entspräche etwa sechs Prozent des Gesamtvolumens der Haushalte der Fiskaljahre 2024 beziehungsweise 2025.⁰⁷ Die Gesamtausgaben für Verteidigung beliefen sich dann inklusive der Versorgungsausgaben im Jahr

2028 auf 80 Milliarden Euro.⁰⁸ Dies ist ein zweiter Aspekt der ökonomischen Kosten der Zeitenwende: Absolut steigende Mittelzuweisungen für den Verteidigungshaushalt können als intertemporales Versprechen der jetzigen Bundesregierung interpretiert werden, das Nato-Kriterium dauerhaft zu erfüllen. Allerdings ist festzuhalten, dass unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Finanzierung reguläre Mehrausgaben für Verteidigung in Höhe von 26 Milliarden Euro pro Jahr wichtiger wären als die Schaffung des einmaligen Sondervermögens.

VERSUCH DER QUANTIFIZIERUNG

Um die Kosten für die Wiederherstellung der Kriegstüchtigkeit der Bundeswehr näher zu bestimmen, werden im Folgenden zwei unterschiedliche Ansätze gegenübergestellt: Im ersten dient das Nato-Kriterium als Referenzgröße (fiktiv mit Beginn der Wiedervereinigung). Es stellt sich die Frage, wie hoch der monetäre Fehlbetrag bei den Mittelzuweisungen für die Bundeswehr kumulativ seit 1990 und dem „Genießen“ einer sogenannten Friedensdividende ausfällt.⁰⁹ Der Bundeswehr standen im längerfristigen Durchschnitt seit 1991/92 Finanzmittel in Höhe von etwa 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zur Verfügung – im Durchschnitt fehlten ihr also pro Jahr 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dieser Referenz. Die Nichterfüllung des Nato-Kriteriums bedeutet über einen Zeitraum von 32 beziehungsweise 33 Jahren eine finanzielle Unterausstattung der Bundeswehr gegenüber dieser Referenz in Höhe von 20 bis 25 Milliarden Euro pro Jahr. Daraus ergibt sich als Untergrenze ein Defizit von 640 Milliarden Euro, als Obergrenze ein Defizit von 825 Milliarden Euro.¹⁰ Diese Be-

01 Vgl. Francis Fukuyama, *The End of History?*, in: Center for the National Interest 16/1989, S. 3–18; ders., *The End of History and the Last Man*, New York 1992.

02 Die russische Annexion der Krim 2014 oder auch der Einmarsch Russlands nach Georgien 2008 wären ebenfalls zu nennen.

03 Vgl. Nato, *Defence Expenditure of Nato Countries (2014–2024)*, 2024, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf.

04 Vgl. Stefan Bayer, *Der Verteidigungshaushalt – Trendwende bei den Verteidigungsausgaben?*, 16. 6. 2017, www.bpb.de/24929; ders., *Theoretical Determinants and Practical Design of the Federal Budget as Exemplified by Departmental Budget 14*, in: Ina Wiesner (Hrsg.), *German Defence Politics*, Baden Baden 2013, S. 227–250.

05 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2025*, 30. 8. 2024, www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Daten-und-Berichte/daten-und-berichte.html. Darüber hinaus finden sich online auf den Seiten des Bundesfinanzministeriums viele weitere Jahrgänge dieses umfassenden Nachschlagewerkes öffentlicher Finanzen.

06 Es handelt sich beim Finanzplan um eine kurzfristige, aber völlig unverbindliche Planung der Ausgabenansätze auf Bundesebene über das geplante Fiskaljahr hinaus; derzeit wird der Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028 politisch verhandelt, der mit dem Haushalt 2025 im November 2024 verabschiedet werden soll und die Jahre 2026 bis 2028 abdeckt.

07 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, *Regierungsentwurf 2025*, www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html.

08 Vgl. Bundestagsdrucksache 20/12401, 6. 9. 2024, *Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028*, S. 20.

09 Die Friedensdividende könnte als politischer „Ertrag“ der Überlegungen Fukuyamas interpretiert werden, die Quersubventionierungen weg von Verteidigung hin zu politisch Erwünschtem ermöglichte.

10 Eigene sehr vereinfachte Rechnung mit Zahlen aus den Finanzberichten der jeweiligen Kalenderjahre sowie den darin enthaltenen langen Reihen. In dieser kursorischen Rechnung wird etwa auf eine Inflationsbereinigung vollständig verzichtet – sie bietet eine grobe Orientierung. Würde zusätzlich noch die Inflation in dieser Periode berücksichtigt und auf Kaufkraftparitäten abgestellt, würden sich die angegebenen Werte etwa verdoppeln und damit einen noch deutlich höheren Nachfinanzierungsbedarf indizieren. Daten von Bundesministerium der Finanzen (Anm. 5).

träge übersteigen das 2022 eingerichtete Sondervermögen um ein Vielfaches, sodass ein hoher fiktiver kumulierter Einspareffekt für Maßnahmen außerhalb des Verteidigungshaushaltes verausgabt werden konnte. Insofern könnte man das Sondervermögen auch als Verschleierung der tatsächlichen finanziellen Defizite beziehungsweise Minderzuweisungen an die Bundeswehr interpretieren.

Mit diesem rechnerischen Defizit gingen zwei weitere reale Effekte einher, die nun in der Zeitenwende korrigiert werden müssen und damit Kosten verursachen, die hier aber nicht weiter quantifiziert werden können: Eine kleinere Bundeswehr reduzierte sowohl die Nachfrage nach Personal als auch die Nachfrage nach Rüstungsgütern. Beide Effekte führten auch zu einer veränderten operativen und strategischen Ausrichtung der Bundeswehr – in der Zeit der überwiegenden Auslandseinsätze konnte dies relativ leicht kompensiert werden. Mit der sich seit Veröffentlichung der Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011 abzeichnenden und im Weißbuch 2016 intensivierten stärkeren Ausrichtung der Bundeswehr auf die Landes- und Bündnisverteidigung sind beide Probleme virulent geworden und beschäftigen die Bundeswehr derzeit massiv.¹¹ Momentan zeichnet sich ab, dass neben der finanziellen Ausstattung die Stärkung der Verteidigungsindustrie und die zukünftige Personalgewinnung und -bindung in einer postheroischen Gesellschaft¹² zwei weitere zentrale Herausforderungen für das Gelingen der Zeitenwende sind.

An diesem Ansatz zur Quantifizierung der Kosten der Zeitenwende ist die Rückwärtsgeradheit zu kritisieren: Der Ausrüstungsbedarf ist heute ein anderer als vor zwanzig Jahren; insofern hilft es uns in der aktuellen Debatte um eine kriegstüchtige Bundeswehr wenig, zu wissen, wie hoch der Verteidigungshaushalt in den 1990er Jahren hätte sein müssen, denn damit las-

sen sich die aktuellen Probleme nicht konstruktiv angehen.

Der zweite rechnerische Ansatz fragt deshalb danach, welche finanziellen Mittel heute erforderlich sind, um kriegstüchtige Streitkräfte aufzubauen und dauerhaft einsetzen zu können. Das ist ein fähigkeitsorientierter Ansatz, der sowohl in der Nato als auch in der Bundeswehr für die Streitkräfteplanung angewandt wird. Ziel ist es, diejenigen Mittel (auch) in der Bundeswehr verfügbar zu haben, die im Verteidigungsfall zur erfolgreichen Abwehr bestimmter Bedrohungen erforderlich sind. Derzeit ist beispielsweise von vielen Verteidigungsexperten zu hören, dass wir uns auch in Deutschland auf eine Situation vorbereiten müssen, in der Deutschland und die Nato-Partnerstaaten, insbesondere an der Ostflanke der Nato, in spätestens sieben Jahren in der Lage sein müssen, einen möglichen Angriff Russlands auf Nato-Territorium auch mit sichtbarem deutschen Einsatz abwehren zu können. Die damit verbundenen finanziellen Mittel werden im Bundesministerium der Verteidigung von den operativen Militärplanern im Rahmen verschiedener Szenarien quantifiziert, können aber im Rahmen dieses Aufsatzes nicht vertieft werden.

Inwieweit dieses Ziel in der Bundesrepublik erreicht werden kann, ist fraglich – eine aktuelle Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft zeigt sich skeptisch.¹³ Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wäre es äußerst wünschenswert, wenn die Ausgaben zur Erfüllung eines politischen Auftrags den zuvor definierten Aufgaben folgen würden. Tatsächlich birgt die Umsetzung dieses sinnvollen Prinzips aber die große Gefahr massiver staatlicher Ausgabensteigerungen, weshalb in der finanzpolitischen Praxis gerne Ausgabenobergrenzen festgelegt werden, die das skizzierte Prinzip unterlaufen.

KOSTEN VON SANKTIONEN

Neben der Stärkung der Bundeswehr sind als weitere ökonomische Kosten der Zeitenwen-

11 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin 2011; Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016.

12 In postheroischen Gesellschaften sind die Ablehnung von Heldentum und die Negation nationaler Opferbereitschaft überwiegend identitätsstiftend. In ihnen wird der Staat als Versorgungsanstalt für eigene Interessen gesehen – individuelle Aktivitäten zur Verbesserung bestimmter Situationen sind wenig opportun.

13 Vgl. Guntram B. Wolff/Alexandr Burilkov/Katelyn Bushnell/Ivan Kharitonov, *Fit For War In Decades: Europe's and Germany's Slow Rearmament Vis-à-vis Russia*, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel Report 1/2024, www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/1f9c7f5f-15d2-45c4-8b85-9bb-550cd449d-Kiel_Report_no1.pdf.

de die Folgen der Sanktionen gegenüber Russland zu nennen. Sanktionen sind in der Regel ein sehr wirksames Instrument, um erwünschtes Verhalten im sanktionierten Land zu steuern.¹⁴ Sie sind aber auch immer ein zweischneidiges Schwert: Sanktionierende Staaten schaden sich mit Sanktionen regelmäßig selbst, auch weil den zuvor exportierenden heimischen Unternehmen Einnahmen entgehen. Daher werden sie politisch gerne in kleineren Dosen verhängt, um die schädigende Wirkung auf den Sanktionierenden nicht allzu groß werden zu lassen. Der Grad der Selbstschädigung hängt dabei immer von der Substituierbarkeit der sanktionierten Güter und Dienstleistungen beziehungsweise von den Möglichkeiten des sanktionierten Landes ab, die Sanktionen zu umgehen. Da insbesondere Deutschland zu Beginn des Ukrainekrieges von dem sehr günstigen russischen Gas abhängig war, ist es nicht verwunderlich, dass sich die Bundesregierung mit der Sanktionierung dieses Energieträgers sehr schwertat und daher zunächst andere Güter und Dienstleistungen auf den EU-Sanktionslisten standen.

Aus diesen Gründen sprechen neuere Forschungsergebnisse der derzeitigen Sanktionspolitik gegenüber Russland einen Erfolg ab oder halten ihn allenfalls für marginal.¹⁵ Zentrale russische Makroindikatoren zeigen sich derzeit robust und wenig negativ von der europäischen Sanktionspolitik beeinflusst, sodass die russische Kriegsführung in der Ukraine davon kaum betroffen ist.

Interessant ist zumindest die Rolle Deutschlands aufgrund seiner strategisch erwünschten Abhängigkeit von (günstigen) fossilen Brennstoffen vor allem aus Russland, die heute zu einer weiteren Dimension der ökonomischen Kosten der Zeitenwende führt: Die lange verschleppte Energiewende wurde aus sicherheitspolitischer Perspektive leider auch nach der russischen Annexion der Krim 2014 nicht forciert, sondern mit der Vereinbarung zum Bau der Pipeline Nord Stream 2 im Jahr 2015 in einer deutschen Sonderrolle geradezu zementiert. Die massiven Gas- und Strompreissteigerungen nach Beginn des Ukrainekrieges durch den Weg-

fall billiger Importe waren somit vorhersehbar Preissteigerungen, die auf politischen Fehlern der Vergangenheit beruhen und Deutschland sogar erpressbar machten.

VERTEILUNGSKÄMPFE UND VERDRÄNGUNGSEFFEKTE

Diese Überlegungen führen uns zum letzten Aspekt des Überblicks über die ökonomischen Kosten der Zeitenwende: Bei begrenzten öffentlichen Mitteln muss immer abgewogen und priorisiert werden – hier treten die Kosten der Zeitenwende im jährlichen Haushaltsgesetzgebungsverfahren offen zutage.

Zunächst muss dabei ein generelles Manko deutscher Politik thematisiert werden: Trotz der üblichen Ankündigungen eines Rekordvolumens an Investitionen im Haushaltsentwurf ist die Investitionsquote deutlich zu niedrig – konsumtive Ausgaben dominieren den Bundeshaushalt. Man könnte auch sagen: Wir leben in einer Zeit, in der politische Konstellationen eher verwaltet als gestaltet werden; Verwaltung führt zu hohen Konsumausgaben, während Gestaltung darauf verweist, dass eine erfolgreiche strategische Ausrichtung auf die Zukunft von heutigen Investitionen abhängt. Öffentliche Investitionen fungieren dabei als Vorleistungen für die wirtschaftliche Entfaltung privater Produktivkräfte. Der politische Nachteil investiver gegenüber konsumtiven Ausgaben besteht jedoch darin, dass sie erst in der (fernen) Zukunft Wirkungen entfalten, aber bereits heute kassenwirksam sind und damit konsumtive Ausgaben in der Gegenwart zurückdrängen. Insofern ist vor allem in Krisenzeiten eine gewisse politische Gegenwartspräferenz zu beobachten, die aber die Gefahr birgt, in der Zukunft bedauert zu werden, weil Wachstumseffekte dann eben geringer als sonst möglich ausfallen. Auch hier gilt also die ökonomische Grundeinsicht: *There is no such thing as a free lunch!* Interessanterweise lässt sich aber bei der Verteidigung in der Bundesrepublik ein Sonderfall beobachten: Ausgaben für Verteidigung sind in der Bundesrepublik politisch definiert keine Investitionen, sondern dauerhafter Konsum. Dabei wird unterstellt, dass beispielsweise die Beschaffung von Großgerät für die Bundeswehr eher den Charakter eines langlebigen Konsumgutes hat, dessen langfristiger Verbrauch keine investiven Erträge induziert.

¹⁴ Für eine umfassende Übersicht verschiedener Autoren siehe Sanktionen gegen Russland: Wurde ihre Wirkung überschätzt? Eine Zwischenbilanz, ifo-Schnelldienst 5/2023.

¹⁵ Vgl. Russia Monitor, <https://rus-monitor.wiwi.ac.at>.

Trotz der erwähnten Dominanz der konsumtiven Ausgaben sind die als konsumtiv definierten Verteidigungsausgaben im Vergleich zur Situation vor der Wiedervereinigung im Verhältnis zu den übrigen Bundesaussgaben zurückgegangen. Dies entspricht der allgemeinen Interpretation der Friedensdividende – es fehlte eine Bedrohung für Deutschland, Europa und die Nato. Politisch in Vergessenheit geraten ist dabei allerdings der investive Charakter der (konventionellen wie nuklearen) Abschreckung mit dem Ertrag, eben nicht zum Ziel potenzieller Bedrohungen zu werden, weil diesen relativ leicht begegnet werden kann. Wäre dann nicht auch Abschreckung als Investition zu interpretieren? Und der tendenzielle Verzicht auf sie muss irgendwann kompensiert werden – und ist damit eine weitere Facette der ökonomischen Kosten der Zeitenwende.

Welche Spielräume für Verteidigungsausgaben können unter den genannten Bedingungen in den nächsten Fiskaljahren grundsätzlich erwartet werden? Abschließend wollen wir also die ökonomischen Kosten der Zeitenwende beleuchten, die bei zukünftigen Beratungen des Bundeshaushaltes deutlich werden und mehr Verteidigung wegen der damit verbundenen Opportunitätskosten – einmal verausgabtes Geld kann nicht nochmals für andere Zwecke verwendet werden – infrage stellen.¹⁶

Derzeit wird davon ausgegangen, dass eine Intensivierung der Verteidigung keinesfalls zulasten der sozialen Sicherheit gehen darf. Im Umkehrschluss gilt wohl, dass bei einer Erhöhung des Verteidigungsetats der Sozialetat zumindest konstant gehalten wird. Daraus ergibt sich aber ein massives Finanzierungsproblem: Können wir uns solche Ausgabensteigerungen (über viele Politikbereiche hinweg) ökonomisch leisten, wenn zudem die Schuldenbremse eingehalten werden soll? Derartige Kompensationsgeschäfte machen vermutlich wenig Sinn,

16 Neben dem investiven Charakter weisen bestimmte Ausgaben (etwa die für Verteidigung) auch einen deutlich präventiven Charakter auf: Im politischen Prozess dominiert allerdings häufig die (gefühlte) Notwendigkeit, akute Probleme lindern zu wollen. Über politische Maßnahmen wird versucht, laufende Prozesse (unabhängig von deren Verursachung) in die gewünschte Richtung zu lenken. Wie investive Ausgaben weisen präventive somit den Nachteil auf, erst in der (fernen) Zukunft Effekte zu generieren, heute aber bereits kassenwirksam zu sein.

vielmehr ist eine politische Prioritätensetzung gefragt: Staatsausgaben sollten dort getätigt werden, wo sie am dringlichsten sind. Erschwerend kommt in diesem Fall hinzu, dass es sich gerade bei den Ausgaben für die soziale Sicherung um eher konsumtive Ausgaben handelt, die grundsätzlich politisch dominant sind. Und diese Kategorie nimmt aufgrund der Ausgestaltung des deutschen Sozialversicherungssystems und der (erfreulichen) Verlängerung der Lebenserwartung in der Bundesrepublik stetig zu und summiert sich auf ein Gesamtvolumen von rund 800 bis 850 Milliarden Euro pro Jahr. Um dies etwas einzuordnen: Anfang der 1970er Jahre betrug der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung und Verteidigung an den gesamten Bundesaussgaben jeweils rund 25 Prozent.¹⁷ Seither ist ein massiver Anstieg der Ausgaben für die soziale Sicherung zulasten der äußeren Sicherheit zu verzeichnen; 2024 werden die Bundesaussgaben für die soziale Sicherung etwa 50 Prozent der gesamten Bundesaussgaben ausmachen, die für die Verteidigung etwa 11 Prozent. Diese Verschiebung steht derzeit zur Disposition und ist insofern eine weitere Komponente der ökonomischen Kosten der Zeitenwende.

Ähnliches lässt sich für die staatliche Bereitstellung von Infrastruktur und die Bundesaussgaben für Bildung feststellen – sobald die Verteidigungsausgaben steigen sollten, stellt sich die Frage nach den Opportunitätskosten durch mögliche Ausgabenkürzungen in diesen Bereichen.

Abschließend noch ein Blick auf die zweite Seite der Medaille: Können Mehrausgaben zur Stärkung der Verteidigung in Zukunft politisch leichter durchgesetzt werden, wenn damit auch andere staatliche Ziele erreicht werden können? Im Rahmen eines „Green Defence“-Ansatzes – Berücksichtigung ökologischer Aspekte in der Verteidigung, also zum Beispiel Streitkräfte als Emittenten von Treibhausgasen bei der Auftrags Erfüllung oder Streitkräfteeinsätze bei der Bewältigung von Hochwasserschadensereignissen – könnten etwa Klima-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemeinsam adressiert werden, weil Zielkomplementaritäten zwischen scheinbar gegensätzlichen Zielen bestehen und wechselseitig Zielbeiträge für das jeweils andere

17 Die Zahlenangaben beziehen sich wiederum auf verschiedene Jahrgänge der Finanzberichte, vgl. Bundesministerium der Finanzen (Anm. 5).

Ziel generiert werden. Ökonomen sprechen von positiven Spillover-Effekten. Ein Beispiel hierfür ist die Erweiterung militärischer Fähigkeiten, die neben dem Ziel der Verteidigung auch einen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel leisten kann und (im besten Fall) durch geringere Treibhausgasemissionen auch dem Klimaschutz dient. Gelingt dies, so könnte die Streitkräfteentwicklung zur Verbesserung ihrer Fähigkeiten nebenbei auch andere gesellschaftliche Ziele wie die Energiewende hin zu einer nichtfossilen Energieversorgung mitgestalten, was zudem den Vorteil einer höheren nationalen Energiesouveränität und geringerer Abhängigkeiten mit sich brächte.¹⁸

Wenn die Debatte um die politische Umsetzung einer Zeitenwende auch diese Aspekte der öffentlichen Ausgabenpolitik aufgreifen würde, würde die öffentliche Ausgabenpolitik deutlich wirksamer und zielorientierter, was einer wirklichen Zeitenwende entsprechen würde.

SCHLUSS

Die ökonomischen Kosten der Zeitenwende sind vielschichtig und betreffen die gesamte Volkswirtschaft. Der Begriff der „Zeitenwende“ kann daher keinesfalls nur auf die Verteidigungspolitik im engeren Sinne bezogen werden, sondern muss gesamtgesellschaftlich gedacht und konzipiert werden und stellt damit eine klassische strategische Aufgabe dar. Gelingt dies nicht, wird sie an den volkswirtschaftlichen Kosten scheitern.

Die Höhe aller Aspekte der Kosten der Zeitenwende ist für die ökonomische Bewertung staatlicher Maßnahmen von entscheidender Bedeutung – dazu müssen aber neben den Kosten auch die durch diese Aktivitäten induzierten Effekte berücksichtigt werden. Sie bilden den obersten Maßstab für die wirtschaftliche Rechtfertigung zusätzlicher Verteidigungsausgaben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß Paragraph 7 Bundeshaushaltsord-

nung besagt, dass öffentliche Mittel nicht verschwendet werden dürfen – das gilt natürlich auch für die Bundeswehr. Da die Bundeswehr zu Beginn des Krieges in der Ukraine nach Aussagen des Inspektors des Heeres, General Alfons Mais, blank gewesen war,¹⁹ gibt es aus ökonomischer Perspektive nur zwei Optionen für die zukünftige Verteidigung unseres Landes: Entweder wir sparen jährlich 52 Milliarden Euro an öffentlichen Mitteln, indem wir die Bundeswehr abschaffen. Damit sprechen wir uns selbst die Möglichkeit ab, die erste Pflicht eines Souveräns nach Adam Smith noch erfüllen zu können, nämlich die Gesellschaft vor Gewalttaten und Unrecht anderer unabhängiger Gesellschaften zu schützen. Oder wir versuchen, die skizzierten ökonomischen Kosten der Zeitenwende zu tragen, damit die Bundeswehr den grundgesetzlichen Verteidigungsauftrag auch zu erfüllen vermag. General John Stark, ein Veteran des Amerikanischen Unabhängigkeitskrieges, fasste die Optionen in einem Toast im Jahre 1809 wie folgt zusammen: „Live free or die: Death is not the worst of evils.“ Die Alternativen mögen überspitzt erscheinen. Aber auch wir müssen uns die Frage gefallen lassen, wo wir uns hier positionieren wollen.

Dieser Beitrag erschien zuerst in der APuZ 47–48/2024 (Bundeswehr).

STEFAN BAYER

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr in Hamburg, Ko-Studiengangsleiter des weiterbildenden MA-Studiengangs „Militärische Führung und Internationale Sicherheit“ und Mitbegründer des German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS).

¹⁸ Vgl. Stefan Bayer/Jana Puglierin/Guntram Wolff, Von alten Fehlern zu neuen Chancen: Neukartierung der Energiepolitik, 2022, <https://initiative-klimaneutral.de/publikationen/neukartierung-der-energiepolitik>.

¹⁹ Zit. nach Christoph Straub, Heeresinspekteur kritisiert deutsche Verteidigungspolitik: „Bundeswehr steht mehr oder weniger blank da“, 24.2.2022, www.tagesspiegel.de/politik/bundeswehr-steht-mehr-oder-weniger-blank-da-5420455.html.

SCHULDENBREMSE AUSGEBREMST

Die politische Debatte über Sinn und Unsinn einer Schuldengrenze

Caspar Dohmen

Bis zur Corona-Krise galt in Deutschland eine „Schwarze Null“ als Staatsräson. Nach der Finanzkrise hatte die Föderalismuskommission beschlossen, dass Bund und Länder „einen im Grundsatz ausgeglichenen Haushalt aufweisen“ müssen.⁰¹ Die Bundesregierung änderte daraufhin sogar das Grundgesetz. Seit 2011 heißt es in Artikel 109 Absatz 3 GG: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Bereits vor der Corona-Pandemie machten sich mit Blick auf geringe staatliche Investitionen Zweifel breit, ob dies tatsächlich im Sinne der Bürger und kommender Generationen ist. Angesichts der katastrophalen wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie setzten Deutschland und andere Länder nationale Schuldengrenzen aus, ebenso verfuhr die EU. Gleichzeitig beschlossen die 27 Mitgliedsländer, dass die EU-Kommission erstmals in großem Umfang Schulden aufnehmen soll, um die Krisenfolgen zu bekämpfen. Was also ist der Stand der politischen Debatte über den Sinn und Unsinn von Staatsschulden und Schuldenbremsen? Welche ökonomischen Argumente gibt es? Wären Reformen der Regeln zur Schuldenaufnahme sinnvoll? Und: Verändert sich gerade der nationale und gemeinschaftliche Umgang mit Staatsschulden in der EU?

HEIßES EISEN EU-GEMEINSCHAFTSSCHULDEN

Das Coronavirus verbreitete sich in der EU zu einem ungünstigen Zeitpunkt. Erstmals hatte mit Großbritannien Ende Januar 2020 ein Land die Gemeinschaft verlassen, und das künftige Verhältnis war noch ungeklärt. In einigen Mitgliedsländern gab (und gibt) es erhebliche Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit, und in manchen Politikfeldern waren sich die Regierungen entschie-

den uneins, etwa mit Blick auf den Umgang mit Flüchtlingen. Als immer mehr Menschen an Covid-19 erkrankten, handelten die Staaten zunächst jeder für sich: Sie schlossen unkoordiniert Grenzen, und Regierungen ordneten aus Gründen des Gesundheitsschutzes einschneidende Maßnahmen für Bürger und Teile der Wirtschaft an, was den schwersten Wirtschaftseinbruch der Nachkriegszeit auslöste. Regierungen legten daraufhin Unterstützungsprogramme für Bürger und Unternehmen auf, allen voran Deutschland. Die Bundesregierung pumpte mehr Geld in die eigene Wirtschaft als alle anderen EU-Staaten zusammen. Damit drohten sich die wirtschaftlichen Unterschiede in Europa weiter zu verstärken, wie schon nach der Finanzkrise von 2008.

Um dies zu verhindern, setzten Deutschland und Frankreich mit der „Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Krise“ ein entschiedenes Zeichen der Solidarität. Dazu gehörte neben manchen wirtschaftspolitischen Vorschlägen wie einer europäischen Industriepolitik vor allem die Idee für einen Europäischen Wiederaufbaufonds. Mit diesem Vorschlag sprachen sich beide Länder für eine deutliche Erweiterung des EU-Haushalts und für gemeinschaftliche Schulden aus. Das hatte es in einem sehr viel geringeren Umfang schon in den 1970er Jahren als Reaktion auf die Ölkrise gegeben. Jetzt aber sollte die EU-Kommission Kredite bis zu einer Höhe von 500 Milliarden Euro aufnehmen können und mittels Zuschüssen Hilfsprogramme für besonders von der Corona-Krise geschädigte Staaten finanzieren. Einschließlich nationaler Maßnahmen könnten die EU-Mitglieder auf diese Weise Finanzhilfen von mehreren Billionen Euro zusammentragen.

Gemeinschaftliche Schuldenaufnahmen waren stets ein heißes Eisen in der EU. So hatte der damalige Eurogruppen-Chef Jean-Claude Juncker 2010 die Einführung von Eurobonds gefordert, war mit

der Idee aber unter anderem an der schwarz-gelben Bundesregierung gescheitert. Diese sah die Gefahr, dass einzelne Staaten weniger solide wirtschaften könnten, wenn das Zinsrisiko vergemeinschaftet würde. Dagegen hielten Spitzenpolitiker der SPD damals eine „begrenzte Einführung von Anleihen“ für eine sinnvolle Maßnahme.⁰² Mit der Einführung von Eurobonds hätten die 19 Mitglieder der Währungsunion gemeinsam Schulden am Kapitalmarkt aufgenommen, die Mittel unter sich aufgeteilt und alle gemeinsam für die Rückzahlung und Zinsen dieser gemeinschaftlichen Schulden gehaftet. Finanzschwächere Länder hätten weniger Zinsen gezahlt, als wenn sie selbst Kredite aufgenommen hätten. Umgekehrt hätten finanzstärkere Länder höhere Zinsen zahlen müssen. Die Eurobonds blieben jedoch in der Schublade. In der Pandemie brachte Italien die gleiche Idee als Coronabonds wieder ins Spiel, was Deutschland aber strikt ablehnte.

Auf Widerstand stieß allerdings bei einigen Regierungen auch die Vorstellung von Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron und Bundeskanzlerin Angela Merkel, einen Großteil des Geldes des Wiederaufbaus als Zuschüsse zu gewähren, die nicht zurückgezahlt werden müssen. Gegenwehr kam vor allem von jenen Staaten, die als die „geizigen Vier“ von sich reden machten. Österreich, Dänemark, Niederlande und Schweden sind allesamt Nettozahler in der EU, sie zahlen also in den Haushalt mehr ein als sie herausbekommen.⁰³ Die „geizigen Vier“ verlangten, dass die Hilfen vor allem als Kredite gewährt werden sollten. Später stieß zu dieser Gruppe, die vor allem „ökonomische Länderinteressen“ eint, noch Finnland hinzu.⁰⁴

01 Bundesministerium der Finanzen, Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Berechnungsergebnisse und Datengrundlagen, 22.5.2020, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Produktionspotential-und-Konjunkturkomponenten.html.

02 Steinbrück und Steinmeier plädieren für Eurobonds, 15.12.2010, www.welt.de/11637559.

03 Größte Nettozahler sind (beziehungsweise waren) allerdings Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien. Vgl. Europäische Union: Operative Haushaltssalden der Mitgliedstaaten im EU-Haushalt im Jahr 2018, 14.9.2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38139/umfrage/nettozahler-und-nettoempfaengerlaender-in-der-eu>.

04 Die Corona-Krise – ein „Game Changer“ für die Europäische Union? Interview mit Martin Höpner, in: Hans-Böckler-Stiftung, Dossier 8–9/2020, S. 52 ff., hier S. 57.

Man wolle keine „Schuldenunion durch die Hintertür“, begründete Österreichs Kanzler Sebastian Kurz den Widerstand.⁰⁵ Allerdings wollten die Befürworter des Wiederaufbaufonds gar keine Schuldenunion errichten, also Altschulden vergemeinschaften. Vielmehr wollten sie besonders von der Pandemie betroffenen Staaten mit einmaligen Zuschüssen helfen. Angesichts eines prognostizierten Einbruchs der Wirtschaftsleistung in der EU von mehr als 8,3 Prozent für 2020 und der wirtschaftlichen Verflechtung der EU-Mitgliedsstaaten würden am Ende alle vom Aufbaufonds profitieren, so die Befürworter. Da zudem viele Mitgliedsstaaten nur über geringe Spielräume verfügten, um mit nationalen Konjunkturprogrammen auf die Krise zu reagieren, befürchtete nicht nur die EU-Kommission ein Auseinanderdriften der Länder, das die Gemeinschaft als Ganze in Schwierigkeiten bringen könnte. Es stellte sich also die Frage, ob „es diesem europäischen Klub unberechenbarer Demokratien gelingen kann, dem Pandemieschock mit einer gemeinsamen Anstrengung entgegenzutreten“.⁰⁶

Im Deutschen Bundestag begrüßten bei einer Aktuellen Stunde im Mai 2020 grundsätzlich alle Fraktionen mit Ausnahme der AfD einen solchen Aufbaufonds. Andreas Jung (CDU/CSU) warb für den Fonds als gemeinsame europäische Antwort auf die Pandemie. Man brauche europäische Solidarität in dieser Krise, „weil es uns nicht kalt lassen kann, wenn unsere Partner unverschuldet betroffen sind“. Markus Töns (SPD) sprach von der größten Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, auf die reagiert werden müsse, „national und europäisch“. Fabio De Masi (Die Linke) mahnte im Gegenzug für den Fonds mehr Steuergerechtigkeit an, „Multis“ wie Amazon sollten etwa angemessene Steuern zahlen. Franziska Brantner (Bündnis 90/Die Grünen) forderte, den Klimaschutz zum „Herzstück“ des Wiederaufbaufonds zu machen. Alexander Graf Lambsdorff (FDP) machte deutlich, dass ein solches EU-Hilfsprogramm bei der Europäischen Investitionsbank besser aufgehoben sei. Das Paket schaffe überdies nicht nur neue Haushaltsrisiken für den Bundeshaushalt, es würde auch eine we-

05 Das historische Finanzpaket der Europäischen Union, 27.8.2020, www.deutschlandfunk.de/haushaltsrahmen-und-wiederaufbaufonds-das-historische.2897.de.html?dram:article_id=477423.

06 Michael Hüther, Wir brauchen eine Investitionsunion, 30.7.2020, www.handelsblatt.com/26039866.html.

sentliche Neuordnung der Finanzverfassung der EU darstellen, die man nicht en passant beschließen könne. Peter Boehringer (AfD) warf hingegen die Frage auf, ob man bei diesem Vorhaben noch von „Eurobonds durch die Hintertür“ oder nicht besser von der Vordertür sprechen solle. Der Kommissionsvorschlag stelle das nationale Budgetrecht zur Disposition.⁰⁷

Die „geizigen Vier“ stimmten am Ende dem Wiederaufbaufonds zu, nachdem das Verhältnis von Zuschüssen und Krediten geändert worden war: Am Ende bestand das Wiederaufbauprogramm aus Zuschüssen in Höhe von 390 statt 500 Milliarden Euro. Hinzu kamen Kredite in Höhe von 360 statt 250 Milliarden Euro. Bei der Verteilung der Mittel soll bei einer ersten Tranche die Arbeitslosigkeit in den Mitgliedsländern im Zeitraum von 2015 bis 2019 entscheidend sein, bei einer zweiten Tranche der Verlust an Wirtschaftsleistung in der Corona-Krise. Die EU-Kommission nimmt dafür gemeinsame Schulden an den Finanzmärkten auf, die sie bis 2058 abbezahlen soll. Dafür bewilligten die EU-Mitglieder der Kommission auch neue Einnahmefinstrumente wie eine Abgabe auf Plastikmüll, eine Digitalsteuer sowie eine Einfuhrgebühr auf Produkte aus Drittstaaten mit geringeren Umweltauflagen. So soll verhindert werden, dass die Beiträge der Mitgliedsländer steigen.

Anders als bei Eurobonds haften die Mitgliedsländer nur mit ihrem generellen Anteil am EU-Haushalt, also Deutschland beispielsweise mit 27 Prozent. Damit muss Deutschland langfristig 202,5 Milliarden des 750 Milliarden schweren Pakets bezahlen. Kommt der Fonds tatsächlich, handelt es sich hierbei um eine neue Dimension der Umverteilung in Europa und um eine „große Innovation“.⁰⁸ Umgesetzt wird er aber nur, wenn das EU-Parlament und alle 27 Länderparlamente zustimmen.

SCHULDENBREMSE GENERELL LOCKERN

Bereits Anfang 2020, also noch vor der Corona-Pandemie in Deutschland, dachte das Bundesfinanzministerium über eine Lockerung der natio-

nenal Schuldenbremse nach, um überschuldeten Kommunen helfen zu können. Der Bedarf vieler Kommunen an Finanzhilfen ist offensichtlich: Viele Gemeinden können ihre Aufgaben nur noch verwalten und kaum mehr politisch gestalten. Für den Bau oder die Sanierung von Gebäuden und Straßen fehlt häufig das Geld. Gleichzeitig bekommt der Bund Geld geschenkt, wenn er Kredite aufnimmt, da seine Schuldner Negativzinsen akzeptieren. Und so prüfte die Grundsatzabteilung des Bundesfinanzministeriums ein Konzept, das es dem Bund erlauben würde, neue Schulden im Umfang von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu machen, was rund 35 Milliarden Euro jährlich entsprechen würde. Anstelle des Staates sollten allerdings öffentliche Unternehmen oder Investitionsfonds diese Schulden machen, weil sie nicht unter die Regelungen der Schuldenbremse fallen. Solche Konstruktionen wählen Staaten regelmäßig, um sich aus den Zwängen selbst verordneter Schuldenbremsen zu befreien. Wie sinnvoll kann eine Schuldenbremse aber sein, wenn ein Staat ihretwegen dringende Investitionen nicht tätigt? Die Mängel in der öffentlichen Infrastruktur sind allorten sichtbar: marode Schulen und Brücken, fehlendes schnelles Internet und eine Bundeswehr, der an allen Ecken und Enden Material fehlt. Quer durch die Republik arbeiten zudem zu wenige Menschen im öffentlichen Dienst, weswegen es vielerorts nur schleppend vorangeht mit Bauanträgen, bei der Verfolgung von Steuersündern oder auch der Nachverfolgung von Corona-Fällen durch die Gesundheitsämter in Zeiten der Pandemie.

Allerdings schränken hohe Staatsdefizite den Handlungsspielraum von Regierungen ein. Je höher der Anteil von Zins und Tilgungsleistungen eines Haushaltes ist, umso geringer ist der Spielraum für politische Maßnahmen, die Geld kosten. Hier gab es in den vergangenen Jahren eine deutliche Fehlentwicklung. Bereits 2012 monierte der Politikwissenschaftler Wolfgang Streeck, dass die Politik immer weniger Möglichkeiten habe, „gestaltend aktiv zu werden“. Auf der Einnahmenseite mache sich vor allem bemerkbar, dass seit den späten 1980er Jahren die Steuereinnahmen in den reichen Demokratien stagnierten. Grund dafür sei, dass es zwischen den Staaten einen immer stärkeren Wettbewerb um niedrige Steuersätze gebe, vor allem mit Blick auf hohe Einnahmen. Auf der Ausgabenseite komme hinzu,

07 Deutscher Bundestag, Pläne für einen europäischen Wiederaufbaufonds umstritten, 28.5.2020, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw22-de-aktuelle-stunde-finanzen-wiederaufbaufonds-697940.

08 Interview mit Martin Höpner (Anm. 4).

dass die Anforderungen der entwickelten Gesellschaften an staatliche Tätigkeiten reparierender und investierender Art in vielen Bereichen zunehme.⁰⁹ Ein Anspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem zweiten Lebensjahr kostet eben Geld, genauso wie die Rente mit 63 oder die Mütterrente. Deutschland ist diesbezüglich kein Einzelfall. Einige Länder reagierten auf hohe Haushaltsdefizite, steuerten bereits in den 1990er Jahren um und setzten auf ausgeglichene Haushalte, um Spielräume zurückzuerlangen. Zu diesen Ländern zählten etwa Schweden, Finnland und Dänemark, aber auch Australien, Neuseeland und Kanada. „Diese Überschüsse dauerten über alle Konjunkturschwankungen hinweg bis zum Ausbruch der Weltfinanzkrise im Jahre 2008 an.“¹⁰ Später schlug auch die Schweiz diesen Weg ein und wurde so zum Vorbild für die deutsche Schuldenbremse.

3000 Euro kostete jeden Bundesbürger die Rettung von Finanzinstituten, die in der Finanzkrise in eine Schieflage gerieten. Insgesamt betrugen die Garantien und Hilfen für Eigenkapitalspritzen mindestens 59 Milliarden Euro. Hinzu kamen indirekte Kosten der Bankenkrise, also etwa solche für Kurzarbeit und Konjunkturpakete oder Hilfen für Eurokrisenländer.¹¹ Die Staatsschuldenquote Deutschlands stieg infolge der Finanzkrise auf über 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Allerdings sank die Quote bis Ende 2019 wieder auf 59 Prozent ab. Aber war dies das Resultat einer Politik der „Schwarzen Null“? Sicher auch. Aber das Zurückfahren der Schuldenquote war vor allem möglich wegen eines zehnjährigen Wirtschaftswachstums, das die Staatseinnahmen deutlich steigen ließ. Für sich genommen sagen Staatsschuldenquoten auch wenig aus: So hatte Japan 2019 eine Quote von sage und schreibe 238 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, was aber keine Schwierigkeiten auslöste, weil das Land vor allem bei seinen eigenen Bürgern verschuldet ist. Italien hatte hingegen mit einer Schuldenquo-

te von 133 Prozent zwischenzeitlich Probleme auf den Finanzmärkten, als Anleger an der Zahlungsfähigkeit des Landes zu zweifeln begannen. Lässt sich eine Schuldenquote definieren, ab der das Risiko deutlich steigt, dass ein Staat seine Schulden nicht mehr bedienen kann? Eine Antwort hierauf versuchten die renommierten US-amerikanischen Ökonomen Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff: Sie leiteten eine solche Verschuldungsobergrenze von 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts wissenschaftlich her. Allerdings erwies sich ihre viel beachtete Obergrenze bei genauerer Überprüfung „als nicht stichhaltig“.¹² Und die 60-Prozent-Schwelle für staatliche Verschuldung, die einen „Ankerpunkt für das gesamte fiskalische Regelwerk der Europäischen Währungsunion“ bildet, wurde nicht wissenschaftlich abgeleitet, sondern als ein Mittelwert der Schuldenstandquoten der EU-Mitglieder des Jahres 1990 ermittelt.¹³

STREIT VORPROGRAMMIERT

Wer die Schuldenbremse lockern will, verweist oft auf fehlende Investitionen. Allerdings fehlen dafür laut Bundesrechnungshof die empirischen Belege, zumindest was Bund und Länder anbelangt. Denn im Schnitt sei die durchschnittliche Investitionsquote im Bundeshaushalt im Zeitraum von 2011 bis 2020 mit 11,7 Prozent gegenüber der vorherigen Dekade (9,4 Prozent von 2001 bis 2010) sogar signifikant (um fast ein Viertel) gestiegen. Zwar sei die Quote in der vorherigen Dekade mit 13,4 Prozent höher gewesen, dies habe aber vor allem an dem außergewöhnlichen Investitionsbedarf für den Aufbau Ost gelegen. Derzeit werden nicht einmal die vorgesehenen Investitionsmittel abgerufen, rund zehn Milliarden blieben in den Haushalten 2018 und 2019 ungenutzt. Allerdings liegt dies auch daran, dass der Staat vorher zu sehr gespart hat, unter anderem am Personal: Wenn in den Bauämtern Fachleute fehlen, dauert es eben länger, bis eine Baugenehmigung erteilt wird.

09 Vgl. „Der Staat hat immer weniger Handlungsspielraum“. Interview mit Wolfgang Streeck, 24.9.2012, www.mpg.de/6360276.

10 Lukas Haffert, Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte, Berlin 2016, S. 67. Siehe auch den Beitrag von Lukas Haffert in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

11 Vgl. Cerstin Gammelin, Jede Familie zahlt 3000 Euro für Finanzkrise, 12.9.2018, www.sueddeutsche.de/1.4126273.

12 Peter Bofinger, Die Schuldenbremse. Bremse für eine gute Zukunft. Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 2. März 2020, www.bundestag.de/resource/blob/684222/b6ca5c008e-76716a6cddaf8aefd98fb6/Prof-Dr-Peter-Bofinger-data.pdf. Siehe auch den Beitrag von Britta Kuhn in APuZ 48/2020.

13 Ebd., S. 3.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man den gesamten Staat einschließlich der Kommunen betrachtet. Zwar haben Bund und Länder seit 2003 netto mehr investiert, aber das ging mit „teilweise deutlich negativen Netto-Investitionen der Kommunen einher“, so der keynesianische Ökonom Peter Bofinger: „Die Substanz des kommunalen Sachvermögens verkommt, was als Ursache für die Unzufriedenheit vieler Bürger mit der Politik angesehen werden kann.“¹⁴ Längst verursacht der Investitionsstau auch wirtschaftliche Probleme, wenn etwa schwere Lkw marode Brücken nicht mehr passieren können, wie zwischen Köln und Leverkusen. Zudem rangierte Deutschland bei öffentlichen Bildungsausgaben und staatlichen Investitionen unter den OECD-Staaten 2015 auf dem drittletzten Platz. Vorreiter waren Norwegen, die Slowakei und Ungarn. Zweifel an der Schuldenbremse äußerten schon vor der Corona-Pandemie auch konservative Ökonomen: Die Schuldenbremse trage dazu bei, Investitionen und Steuersenkungen zu verhindern, sagte Michael Hüther. Clemens Fuest, Präsident des Ifo-Instituts, erklärte, mit dem Schuldenabbau müsse es auch mal gut sein.¹⁵ Und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) forderte zusammen mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) im November 2019 ein auf zehn Jahre angelegtes Investitionsprogramm mit einem Volumen von mindestens 450 Milliarden Euro.

„Die Politik steht in der Pflicht, den Industriestandort Deutschland zu bewahren und zu verbessern, um dauerhaft Wohlstand und Beschäftigung zu sichern“, so BDI-Präsident Dieter Kempf. Der Staat müsse dort investieren, wo sich privatwirtschaftlicher Ausbau nicht lohne. Als Schwerpunkte nannte er den Breitbandausbau, die Verkehrsinfrastruktur sowie Investitio-

nen in den tiefgreifenden Umbau der Volkswirtschaft für den Schutz des Klimas. „Sonst setzen wir den Wohlstand kommender Generationen aufs Spiel.“ Der DGB-Vorsitzende Reiner Hoffmann erklärte, dass ein Investitionsprogramm ohne Weiteres finanzierbar sei, wenn selbst auferlegte Schuldenregeln flexibilisiert oder Ausnahmen genutzt würden.¹⁶

Wegen des neuartigen Coronavirus setzte die Bundesregierung die Schuldenbremse für 2020 und 2021 aus, wie es das Grundgesetz in einer „außergewöhnlichen Notsituation“ erlaubt (Artikel 115 GG). Niemand müsse sich aber deswegen um die Stabilität des Landes sorgen, so der Ökonom Jens Südekum: Der Anteil der Schulden an der Wirtschaftsleistung bleibe auch dann im internationalen Vergleich gering.¹⁷ Und selbst Lars Feld, Vorsitzender der Wirtschaftsweisen und seines Zeichens ausgewiesener Anhänger der Schuldenbremse, sprach von einer „enormen Unsicherheit, ob der Aufschwung hält“, weshalb man durchaus von einer „fortgesetzten Notsituation“ sprechen könne.¹⁸

Die Bundesregierung ihrerseits will von 2022 bis 2024 die Schuldenbremse wieder einhalten. Eine „Schwarze Null“ werde man aber wohl nicht vor 2025 erreichen, so der CDU-Haushaltsexperte Eckhardt Rehberg. Die Folgen der Krise werden noch lange im Haushalt zu spüren sein. Greift die Schuldenbremse, dann dürfte der Bund von 2022 bis 2024 nur zwischen fünf und zehn Milliarden Euro an Krediten aufnehmen. Es ist fraglich, ob das ausreichen wird. Damit sind nach der nächsten Bundestagswahl Diskussionen über Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen vorprogrammiert. Wer beides verhindern will, müsste die Schuldenbremse des Grundgesetzes lockern. Das Thema ist noch lange nicht vom Tisch.¹⁹

¹⁴ Ebd., S. 5.

¹⁵ Thomas Fricke, Wir dürfen unseren Kindern keine schwarze Null hinterlassen, 1.3.2019, www.spiegel.de/a-1255760.html.

¹⁶ BDI und DGB, BDI und DGB verlangen ambitionierte Investitionsoffensive der öffentlichen Hand, Pressemitteilung, 18.11.2019, www.dgb.de/presse/++co++ca724c34-09d4-11ea-b340-52540088cada.

¹⁷ Vgl. Karsten Seibel, Im Schulden-Dilemma gerät Olaf Scholz zwischen die Fronten, 8.9.2020, www.welt.de/215315910.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. Das historische Finanzpaket der Europäischen Union, 27.8.2020, www.deutschlandfunk.de/haushaltsrahmen-und-wiederaufbaufonds-das-historische.2897.de.html?dram:article_id=477423.

Dieser Beitrag erschien zuerst in der APuZ 48/2020 (Schwarze Null).

CASPAR DOHMEN

ist Wirtschaftsjournalist und Autor.

DIE „SCHWARZE NULL“ IST GESCHICHTE. ABER HAT SIE EINE ZUKUNFT?

Lukas Haffert

Zum ersten Mal seit sieben Jahren wird der deutsche Staat 2020 wieder ein Jahr mit einem Haushaltsdefizit abschließen, und zwar mit dem mit Abstand größten Defizit aller Zeiten. Auch 2021 ist allein im Bundeshaushalt mit einem hohen zwei- oder sogar dreistelligen Milliardendefizit zu rechnen. Die Schuldenquote des Gesamtstaates dürfte nächstes Jahr ein neues Rekordniveau erreichen. Rote Zahlen, so weit das Auge reicht.

Bleibt die „Schwarze Null“ also eine bloße Episode, die besonderen Umständen wie einem langen Exportboom und einem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken war, aber keine bleibenden Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hinterlässt? Oder markiert sie einen grundlegenden Einschnitt in der Geschichte der deutschen Staatsfinanzen, der auch über die Corona-Krise hinaus wirksam bleiben wird?

Die Antwort auf diese Frage wird nicht allein davon abhängen, wie tief der von der Pandemie ausgelöste Wirtschaftseinbruch ausfällt und wie groß die als Reaktion geschnürten Rettungspakete noch werden. Mindestens ebenso wichtig ist, wie sehr die „Schwarze Null“ mittlerweile zu den fiskalpolitischen Grundkoordinaten der Bundesrepublik zählt. Ist sie bereits so tief verankert, dass sie selbst angesichts der schwersten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit nicht dauerhaft infrage gestellt wird? Oder war sie auch schon vor Corona angreifbar geworden und erlebt jetzt ihr überfälliges Ende?

Die Möglichkeit völlig unterschiedlicher Entwicklungen weist darauf hin, dass Krisen sich nicht selbst interpretieren, sondern um ihre Interpretation politisch gerungen wird. Die Pandemie kann als Beleg dafür gedeutet werden, wie notwendig ein dauerhafter fiskalpolitischer Kurswechsel ist. Sie kann aber auch so gedeutet werden, dass sie belegt, wie richtig und wichtig die Politik des Haushaltsausgleichs gewesen ist und

weiterhin bleibt. Welche dieser Interpretationen sich politisch durchsetzt, hängt nicht zuletzt davon ab, auf welche argumentativen Ressourcen die jeweiligen Seiten in diesem Ringen zurückgreifen können.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst rekonstruiert, welche politische Funktion die „Schwarze Null“ vor dem Ausbruch der Pandemie erfüllt hat. Wie kam es überhaupt dazu, dass eine finanzstatistische Kennzahl mit einer so enormen symbolischen Bedeutung aufgeladen wurde? Und welche Kritik wurde bereits vor dem Beginn der Corona-Krise an der „Schwarzen Null“ formuliert? Auf Basis dieser Rekonstruktion wird dann gefragt, welche Interpretation des Zusammenhangs von Corona-Krise und „Schwarzer Null“ die besten Chancen hat, sich durchzusetzen, und wovon dies abhängen wird.

Bei der Beantwortung dieser Fragen ist es hilfreich, eine explizit vergleichende Perspektive einzunehmen und deutsche Entwicklungen und Debatten mit denen in anderen Ländern zu vergleichen. Mehrjährige Haushaltsüberschüsse sind nämlich keineswegs eine deutsche Besonderheit, sondern ein aus anderen Ländern gut bekanntes Phänomen. Daraus, wie andere „Überschussländer“ mit, wenn auch kleineren, ökonomischen Schocks umgegangen sind, lassen sich deshalb gewisse Rückschlüsse für die deutsche Corona-Reaktion ziehen. Zudem zeigt die Erfahrung dieser Länder, inwieweit der deutsche Überschuss nur eine weitgehend übliche Form der Haushaltspolitik in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs gewesen ist – und was an der „Schwarzen Null“ tatsächlich besonders ist und daher auch einer besonderen Analyse bedarf.

POPULARITÄTSFAKTOREN

Sucht man nach den Ursachen für den großen politischen Erfolg der „Schwarzen Null“, lassen

sich drei Quellen ausmachen: erstens eine letztlich psychologisch bedingte Popularität ausgeglichener Haushalte; zweitens ein über Jahrzehnte eingeübter Defizitdiskurs, dessen Interpretation der jüngeren deutschen Wirtschaftsgeschichte die Kontrastfolie zur „Schwarzen Null“ bildet; drittens schließlich die spezifische politische Konstellation zweier inhaltlich ausgezehrter, aber durch eine Große Koalition aneinandergelagerter Volksparteien.

PSYCHOLOGIE

Zunächst einmal ist es keine deutsche Besonderheit, dass ausgeglichene Haushalte sehr populär sind. Das war besonders um die Jahrtausendwende herum zu beobachten, als eine Reihe westlicher Demokratien mehrjährige Haushaltsüberschüsse erzielte. Auch in diesen Ländern inszenierten sich die für den Überschuss verantwortlichen Politiker erfolgreich als Garanten einer besonders nachhaltigen, generationengerechten oder wachstumsfördernden Politik. Das war bei US-Präsident Bill Clinton, der in den letzten Jahren seiner Amtszeit Haushaltsüberschüsse erzielte, nicht anders als beim schwedischen Ministerpräsidenten Göran Persson oder seinem kanadischen Amtskollegen Paul Martin. Die Beispiele zeigen auch, dass ausgeglichene Haushalte keineswegs nur ein konservatives Thema sind: Persson war Sozialdemokrat, Clinton und Martin gehörten ebenfalls links der Mitte positionierten Parteien an. Ihnen allen gelang es, Haushaltsüberschüsse in ein Narrativ moderner, progressiver Wirtschaftspolitik zu integrieren.

Diese Inszenierung von Überschüssen macht sich die weitverbreitete „Haushaltsanalogie“, also die Gleichsetzung öffentlicher Haushalte mit Privathaushalten zunutze, die in Deutschland vor allem durch das Bild der schwäbischen Hausfrau populär geworden ist.⁰¹ So wenig, wie Privatpersonen dauerhaft „über ihre Verhältnisse“ leben könnten, so wenig dürfe das ein Staat. Hinzu kommt, dass die Null einen wichtigen psychologischen Referenzpunkt darstellt. Sie

01 Allerdings zeigen neuere empirische Arbeiten, dass es sich bei dieser Analogie wohl weniger um eine Quelle fiskalpolitischer Präferenzen handelt, sondern vielmehr um eine Strategie, bereits bestehende Präferenzen zu rechtfertigen. Vgl. Lucy Barnes/Tim Hicks, *Are Policy Analogies Persuasive? The Household Budget Analogy and Public Support for Austerity*, 13. 5. 2020, <https://doi.org/10.31235/osf.io/7qa2b>.

trennt nicht einfach positive von negativen Zahlen, sondern grenzt auch symbolisch den Bereich fiskalpolitischen Erfolgs von jenem fiskalpolitischen Misserfolg ab. Daher ermöglichen Überschüsse eine Strategie des „Credit Claiming“, bei der eine Regierung offensiv die Erfolge ihrer Haushaltspolitik betonen kann, während Defizite zu einer Strategie der „Blame Avoidance“⁰² zwingen, bei der sie deren Misserfolge kaschieren und anderen Akteuren oder Umständen zuschreiben muss.

Anders, als es die ökonomische Theorie der Politik erwartet, der zufolge Defizite politisch attraktiv sind, weil sie erlauben, staatliche Wohltaten zu verteilen, ohne dafür die Steuerzahler zur Kasse bitten zu müssen – eine Verlockung, der durch strenge fiskalische Regeln ein Riegel vorgeschoben werden müsse –, kann eine Politik dauerhafter Überschüsse also hochgradig populär sein.⁰³ Tatsächlich werden Regierungen, die ein Defizit in einen Überschuss verwandeln, fast immer wiedergewählt. Und häufig legen Finanzminister, die ein Defizit in einen Überschuss verwandeln, damit den Grundstein für den späteren Aufstieg an die Regierungsspitze.

Gleichwohl ist die Staatsverschuldung trotz dieser grundsätzlichen Popularität von Überschüssen in den meisten Ländern seit etwa 1970 kontinuierlich gestiegen. Der deutsche Überschuss ist zwar nicht einzigartig – im Durchschnitt der zurückliegenden Jahrzehnte verbrachten westliche Industrieländer etwa ein Fünftel der Zeit im Überschuss⁰⁴ –, aber er ist selten genug, um einer weitergehenden Erklärung zu bedürfen.

DEFIZIT-DISKURS

Bei dieser Erklärung spielt der dominante Diskurs über die negativen Folgen von Staatsverschuldung, der sich in Deutschland in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, eine wichtige Rolle. Die Flut der roten Zahlen, die in diesem Diskurs regelmäßig aufgerufen wird, bildet die Kontrast-

02 R. Kent Weaver, *The Politics of Blame Avoidance*, in: *Journal of Public Policy* 4/1986, S. 371–398.

03 Vgl. zum Beispiel James M. Buchanan/Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York 1977.

04 Vgl. Lukas Haffert, *Freiheit von Schulden, Freiheit zum Gestalten. Die Politische Ökonomie von Haushaltsüberschüssen*, Frankfurt/M. 2015.

folie, vor der die „Schwarze Null“ als einzig seriöse Form der Haushaltspolitik erscheint.

Auch dieser Fokus auf die negativen Folgen von Staatsverschuldung ist zunächst nicht spezifisch für den deutschen Diskurs. Auch in anderen Ländern mit Überschüssen wurden diese regelmäßig als heilsamer Gegensatz zu den nationalen Erfahrungen mit Staatsverschuldung inszeniert – sei es in Abgrenzung zur schwedischen Bankenkrise der 1990er Jahre oder zum „Double-Deficit“ in Staatshaushalt und Handelsbilanz der Reagan-Administration in den USA der 1980er Jahre.

Der deutsche Diskurs ist allerdings insofern besonders, als diese historische Kontrastfolie besonders weit zurück reicht, nämlich bis zu den Erfahrungen der Weimarer Republik mit ihrem kaum verhüllten Staatsbankrott im Zuge der Hyperinflation 1923. Die These, hohe Staatsverschuldung führe unweigerlich zu hoher Inflation, wird noch heute regelmäßig mit dem Verweis auf Weimar unterlegt und hat auch im Kontext der Corona-Krise wieder Konjunktur.⁰⁵ Im historisch nicht sehr präzisen Erinnerungsvermögen vieler Deutscher vermengt sich die Erinnerung an die Hyperinflation mit der Massenarbeitslosigkeit der Weltwirtschaftskrise in den frühen 1930er Jahren zu einer einzigen, allumfassenden Weimarer Krisenerzählung.⁰⁶ Was in dieser Erzählung völlig fehlt, ist die Tatsache, dass die Weltwirtschaftskrise gerade keine Inflations-, sondern eine Deflationskrise war, die von der Austeritätspolitik der Regierung Brüning befeuert wurde. Mittlerweile ist in der wissenschaftlichen Literatur etabliert, dass gerade diese Sparpolitik maßgeblichen Anteil am Aufstieg der NSDAP hatte.⁰⁷ In der öffentlichen Debatte stehen diese Tatsachen aber auf verlorenem Posten gegenüber der eingängigen Verknüpfung von Staatsverschuldung mit Hyperinflation und von Hyperinflation mit Hitler.

Vermutlich noch wichtiger für den Erfolg der „Schwarzen Null“ als die vermeintlichen

Lehren aus den 1920er Jahren waren aber die fiskalpolitischen Debatten der letzten 40 Jahre. Charakteristisch für diese Debatten ist, dass Staatsverschuldung darin primär nach moralischen Maßstäben und nicht nach ökonomischer Zweckmäßigkeit beurteilt wird. In der Diagnose, der Staat lebe „über seine Verhältnisse“, schwingt immer ein moralischer Vorwurf mit. Es geht also weniger um die Frage, ob Schulden ein geeignetes Instrument zur Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele sind, sondern vielmehr darum, ob dieses Instrument legitim ist. Bereits lange vor der „Schwarzen Null“ wurden ausgeglichene Haushalte so von den konservativen Finanzministern Gerhard Stoltenberg und Theo Waigel, aber auch von ihren sozialdemokratischen Nachfolgern Hans Eichel und Peer Steinbrück, als fiskalpolitisches Dauerziel etabliert.

Durch die 2009 parteiübergreifend beschlossene Einführung der Schuldenbremse gelangte das Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte schließlich ins Grundgesetz. Diese Verfassungsänderung war weniger eine Ursache als vielmehr selbst das Ergebnis einer nochmaligen Verschärfung des Defizit-Diskurses: Erst, nachdem SPD und Grüne eine konkurrierende, positivere Deutung von Defiziten aufgegeben hatten, erlangte die Verschuldungsfurcht Verfassungsrang.

Die Konstitutionalisierung von Details der Haushaltstechnik – Artikel 115 des Grundgesetzes schreibt unter anderem die Verwendung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens vor, mit dessen Hilfe der strukturelle, durch politische Entscheidungen zu verantwortende Teil des Haushaltssaldos von bloß konjunkturell bedingten Schwankungen isoliert werden soll – ist Ausdruck einer sehr deutschen Vorstellung, Fiskalpolitik sei primär eine Frage formaler Regeln und weniger eine von politischen Mehrheiten. Diese Vorstellung zeigt sich auch im deutschen Insistieren darauf, der Eurokrise mit einer Vielzahl neuer fiskalischer Regeln auf europäischer Ebene zu begegnen. Dieser Glaube an die Kraft besserer fiskalpolitischer Regeln ist allerdings nicht nur bei den Anhängern der Schuldenbremse verbreitet: Auch die Befürworter einer expansiveren Fiskalpolitik arbeiten sich mit großer Energie an dieser Verfassungsregel ab, so als würde deren Reform wie von selbst auch einen fiskalpolitischen Kurswechsel nach sich ziehen.

05 Vgl. beispielsweise Thomas Mayer, Steigende Verschuldung bringt Hyperinflation – und am Ende die Währungsreform, 27.8.2020, www.welt.de/214264308.

06 Vgl. Lukas Haffert/Nils Redeker/Tobias Rommel, Misremembering Weimar. Unpacking the Historic Roots of Germany's Monetary Policy Discourse, Berlin 2019.

07 Vgl. Gregori Galofré-Vilà et al., Austerity and the Rise of the Nazi Party, in: *Journal of Economic History* 1/2021, S. 81–113.

POLITISCHE OPPORTUNITÄTEN

Die grundsätzliche Popularität von Haushaltsüberschüssen und die über viele Jahrzehnte eingeübte Problematisierung von Defiziten haben in Deutschland also die Voraussetzungen für den Erfolg der „Schwarzen Null“ geschaffen. Dennoch wären diese Voraussetzungen wohl nicht so eifrig genutzt worden, wenn die „Schwarze Null“ nicht perfekt in die politische Zeit gepasst hätte und sinnbildlich für die Politik der Großen Koalitionen der Ära Merkel stünde. Das betrifft zunächst die Unionsparteien selbst: Die „Schwarze Null“ ist das ideale politische Projekt eines inhaltlich erschöpften Konservatismus, weil sie ein politisches Instrument, den Haushaltssaldo, zum eigentlichen politischen Ziel erklärt.⁰⁸ Wer sich darauf beschränkt, nicht mehr auszugeben, als er einnimmt, erspart sich unangenehme Debatten darüber, wofür das Geld eigentlich ausgegeben wird und ob man es nicht für ganz andere Dinge ausgeben sollte. In Zeiten stabilen Wachstums und sinkender Zinsen adelt die „Schwarze Null“ insofern Ideenlosigkeit als politisches Konzept.

Noch attraktiver wurde diese Politik aber für Große Koalitionen, die sich ja gerade nicht durch ein gemeinsames inhaltliches politisches Projekt definieren, sondern allenfalls durch das Versprechen von Stabilität und staatspolitischer Verantwortung. Für solche Regierungen ist die „Schwarze Null“ der ideale politische Kitt, weil sie erlaubt, inhaltliche Streitfragen in Finanzierungsfragen zu überführen und damit kaltzustellen: Die SPD verlangt höhere Staatsausgaben? Nicht finanzierbar! Die Union will Steuersenkungen? Das würde die „Schwarze Null“ aufs Spiel setzen! Dass ausgeglichene Haushalte das Ergebnis eines fiskalpolitischen Patts sein können, ist dabei ebenfalls kein neuer Befund: In den USA wurden bereits die Clinton-Überschüsse damit erklärt, dass das demokratisch geführte Weiße Haus und das republikanisch kontrollierte Repräsentantenhaus sich gegenseitig blockierten.⁰⁹

⁰⁸ Vgl. Thomas Biebricher, *Geistig-moralische Wende. Die Erschöpfung des deutschen Konservatismus*, Berlin 2018.

⁰⁹ Vgl. Allen Schick, „A Surplus, If We Can Keep It“: How the Federal Budget Surplus Happened, in: *The Brookings Review*, Winter 2000, S. 36–39.

Echte Einzigartigkeit kann die deutsche Fiskalpolitik daher auch in dieser Hinsicht nicht für sich beanspruchen. Wo sie das kann, ist allerdings ausgerechnet bei der Vermarktung des Haushaltsüberschusses. Auf den genialen Kniff, die buchhalterische Tatsache des Haushaltsausgleichs mit dem wirkmächtigen Symbol der „Schwarzen Null“ aufzuladen, war vorher noch niemand gekommen. Hatte die Redeweise von der „Schwarzen Null“ ursprünglich ein fragwürdiges Image – noch in den 1990er Jahren galt sie eher als Synonym für etwas zwielichtige Buchhaltungstricks eigentlich defizitärer Unternehmen –, gelang es nach 2010, daraus ein eindeutig positiv konnotiertes Symbol zu formen.¹⁰ Damit erwies sich das deutsche Finanzministerium als sehr viel innovativer als seine amerikanischen, australischen oder kanadischen Pendanten, die zwar ebenfalls griffige Formeln für ihre Überschusspolitik suchten – „In the Black“, „Balance or Better“ –, aber auf keinen Slogan mit vergleichbarem Vermarktungspotenzial stießen. Eine Formel wie „Balance or Better“ lässt sich vielleicht noch auf Plakate drucken – unter die Decke von Ministeriumsfoyers hängen oder als lebendige Skulptur aus Ministerialbeamten in schwarzen Anzügen formen kann man nur die „Schwarze Null“.

KRITIK VOR CORONA

Die „Schwarze Null“ schöpft also aus psychologischen, historischen und parteipolitischen Popularitätsquellen. Dennoch ist von Beginn an auch häufig Kritik an dieser Politik formuliert worden. So wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die staatlichen Ersparnisse zum deutschen Außenhandelsüberschuss und damit zu ökonomischen Ungleichgewichten in Europa und der Welt beitragen. Auch wurde kritisiert, dass der Staat unnötigerweise darauf verzichte, von historisch günstigen Finanzierungsbedingungen zu profitieren, obwohl absehbar sei, dass die Zinsen noch für sehr lange Zeit auf diesem niedrigen Niveau verharren dürften.

Die inhaltlich schwerwiegendste und politisch wohl einflussreichste Kritik lautete aber, die Politik der „Schwarzen Null“ sei mitverantwortlich für den öffentlichen Investitionstau.

¹⁰ Vgl. Lukas Haffert, *Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte*, Berlin 2016.

Der bauliche Zustand der öffentlichen Schulen, die Dauersperrungen von Autobahnbrücken, die Pünktlichkeitskrise der Deutschen Bahn oder der schleppende Breitbandausbau sind sichtbarer Ausdruck eines jahrelangen Mangels an öffentlichen Investitionen, für den der Fokus auf Haushaltsdisziplin mitverantwortlich ist. Dieser Investitionsmangel kann sogar dazu führen, dass das staatliche Nettovermögen trotz sinkender öffentlicher Verschuldung weiter zurückgeht, weil die Investitionen nicht ausreichen, auch nur den Verschleiß auszugleichen.¹¹

Diese Verbindung von Haushaltsüberschüssen mit einem Mangel an öffentlichen Investitionen ist nicht selbstverständlich. Eigentlich war skeptischen Grünen und Sozialdemokraten die Schuldenbremse sogar mit dem genau gegenteiligen Versprechen schmackhaft gemacht worden: ein Abbau der öffentlichen Verschuldung werde es ermöglichen, den schon damals existierenden Investitionsstau aufzulösen, weil er dem Staat neue fiskalische Spielräume eröffne.¹² Tatsächlich attestiert sich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren auch jedes Jahr „Rekordinvestitionen“. So haben sich die Investitionen des Bundes laut Bundeshaushalt zwischen 2014 und 2019 von 29,3 Milliarden Euro auf 38,9 Milliarden Euro erhöht.¹³ Betrachtet man allerdings nicht die nominale Summe, sondern den Anteil der Investitionen an den gesamten Bundesausgaben, hat sich dieser kaum erhöht. Zudem wird der größte Teil der öffentlichen Investitionen in Deutschland gar nicht vom Bund, sondern von den Kommunen getätigt, deren finanzielle Situation trotz gesamtstaatlicher Überschüsse noch immer sehr heterogen ist.¹⁴ Ein Bundesprogramm für öffentliche Investitionen müsste also eigentlich daran anset-

zen, etwa die Ruhrgebietsstädte überhaupt erst wieder in die Lage zu versetzen, stärker investieren zu können.

Fürsprecher der „Schwarzen Null“ entgegen dem, diese durchwachsene Investitionsbilanz sei kein Ergebnis der Politik des Haushaltsausgleichs, sondern einer problematischen Prioritätensetzung.¹⁵ Es sei eben eine politische Entscheidung, die Haushaltsüberschüsse für Rentengeschenke statt für Schulen und Universitäten auszugeben. Nichts hindere die Befürworter höherer Investitionen daran, politische Mehrheiten für eine andere Prioritätensetzung zu organisieren.

Die Erfahrungen anderer Länder mit Haushaltsüberschüssen zeigen allerdings, dass die deutsche Entwicklung keineswegs einen Einzelfall darstellt und dass solche Überschüsse ganz regelmäßig mit einer nur verhaltenen Entwicklung der öffentlichen Investitionen einhergehen.¹⁶ Insofern scheint diese Entwicklung nicht bloß ein Ausdruck der politischen Prioritäten bestimmter Mehrheitsverhältnisse, sondern strukturell mit der Erzielung von Überschüssen verknüpft zu sein. Der Grund dafür liegt letztlich darin, dass eine bestimmte fiskalische Prioritätensetzung nicht erst im Überschuss entsteht, sondern diesem vorausgeht. Die Verwendung von Haushaltsüberschüssen ist daher nicht ohne eine Analyse ihrer Entstehung zu verstehen.

Dieser Zusammenhang wird sehr deutlich, wenn man das Argument der fehlenden Planungskapazitäten betrachtet, das häufig ins Feld geführt wird, um zu erklären, warum die öffentlichen Investitionen nicht schneller anwachsen: Selbst wenn der Staat mehr investieren wolle, dauere es eben, bis die dafür notwendigen Voraussetzungen geschaffen seien. Der Abbau der Planungskapazitäten war aber natürlich ein Teil jener Politik, die Überschüsse überhaupt erst ermöglicht hat – und wirkt jetzt in den Überschuss hinein fort. Eine langjährige Sparpolitik dreht also nicht bloß bestimmten Politikfeldern für eine gewisse Zeit den sprichwörtlichen Geldhahn zu, sondern verändert das gesamte Leitungssystem, durch das das staatliche Geld fließen kann. Die Gleichzeitigkeit von Überschüssen und einem

11 Vgl. Marcel Fratzscher, Wer echte Investitionen will, muss die schwarze Null aufgeben, 17.1.2020, www.zeit.de/wirtschaft/2020-01/bundeshaushalt-ueberschuesse-steuerschulden-investitionen.

12 Vgl. z. B. die Äußerungen von Peer Steinbrück, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/225. Stenografischer Bericht der 225. Sitzung der 16. Wahlperiode, 29.5.2009.

13 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Rekordinvestitionen, 25.11.2019, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/2019-11-20-rekordinvestitionen.html.

14 Vgl. Jens Südekum, Stellungnahme im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 7.9.2020, www.bundestag.de/resource/blob/710590/e0431a98fb5d10c6cb12ea3390b99227/Prof-Jens-Suedekum-data.pdf.

15 So beispielsweise Lars P. Feld/Wolf Heinrich Reuter, Die Bewährungsprobe der Schuldenbremse hat gerade erst begonnen, in: *Wirtschaftsdienst* 5/2019, S. 324–329.

16 Vgl. Haffert (Anm. 10).

nur langsamen Anstieg der öffentlichen Investitionen ist also kein Zufall. Das eine hängt mit dem anderen eng zusammen.

WIRD DURCH CORONA ALLES ANDERS?

Doch vielleicht ist all das bereits Geschichte? Womöglich erfasst die von Corona herbeigeführte „neue Normalität“ auch die Staatsfinanzen und stellt dort die lange gewohnte „alte Normalität“ von Haushaltsdefiziten und wachsender Staatsverschuldung wieder her? Schließlich hat Corona ja nicht nur zu einem Einbruch der Steuereinnahmen geführt, sondern möglicherweise auch eine generelle Renaissance staatlicher Daseinsvorsorge ausgelöst, die entsprechend teuer wird.

Prognosen, durch eine Krise werde „alles anders“, haben in Krisensituationen naturgemäß Hochkonjunktur. Wie kurz die Halbwertszeit solcher Prognosen sein kann, hat aber erst die Weltfinanzkrise von 2008 gezeigt. Die damals angekündigte Renaissance des Staates währte keine zwei Jahre. Allenfalls öffnen Krisen also ein Gelegenheitsfenster, in denen ein grundlegender Politikwechsel möglich ist, sie führen ihn aber nicht selbst herbei.

Politische Paradigmenwechsel müssen also auch in Krisen politisch erkämpft werden – von gut organisierten Akteuren mit klaren Zielen, die sich diese Gelegenheit zunutze machen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Analyse erscheint es jedoch als unwahrscheinlich, dass solche Akteure in Deutschland existieren und dass die bereits vor Corona aufgekommene Kritik an der „Schwarzen Null“ die Grundlage für einen solchen Paradigmenwechsel bietet.

Der wichtigste Grund dafür ist, dass ein Paradigmenwechsel nicht nur eine negative Kritik am bisherigen Paradigma erfordert, sondern auch einen positiv formulierten Entwurf für ein neues Paradigma. Eine solche „kohärente und weit entwickelte Alternative“¹⁷ zur „Schwarzen Null“ ist jedoch bisher nicht zu erkennen. Die Schar der Kritiker der Überschusspolitik ist auch zu heterogen, als dass sie sich in kürzester Zeit auf ein solches alternatives Paradigma einigen könnten. Während ein Teil der Kritiker bereits mit ei-

ner spürbaren Erhöhung der staatlichen Investitionsquote zufrieden wäre, streben andere eine viel fundamentalere Neujustierung der Rolle des Staates in der Wirtschaft an.

Gegen einen dauerhaften Kurswechsel in der Fiskalpolitik spricht auch, dass die leistungsstarke Reaktion des deutschen Staates auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu belegen scheint, wie richtig und wichtig die Politik des Schuldenabbaus war. Die Haushaltspolitik der vergangenen Jahre habe erst die Spielräume geschaffen, die es jetzt ermöglichen, so kraftvoll auf Corona zu reagieren. Auch die zuletzt so stark in die Kritik geratene Schuldenbremse kann mit diesem Argument rehabilitiert werden, schließlich habe die Pandemie gezeigt, dass die Verfassungsregel flexibel genug sei, um einen angemessenen Umgang mit Krisensituationen zu ermöglichen.¹⁸ Ob diese Flexibilität wirklich ausreicht, wird sich allerdings erst dann zeigen, wenn die in der Krise aufgenommenen Schulden ab 2023 getilgt werden müssen.¹⁹

Blickt man auf die oben beschriebenen Quellen für die Popularität der „Schwarzen Null“, so dürften zumindest zwei dieser drei Quellen in der Zeit nach der Pandemie eher wieder an Kraft gewinnen. So werden die enormen Haushaltsdefizite den eingeübten Defizit-Diskurs wieder auf die politische Agenda setzen. Aus dieser Sicht erscheint die stark gestiegene Schuldenquote wie eine dauerhafte Mahnung, zur „fiskalpolitischen Vernunft“ zurückzukehren. Wie stark dieser Diskurs ist, zeigt sich bereits daran, dass der Bund sich entschlossen hat, die von der Schuldenbremse geforderte Tilgung der Corona-Schulden innerhalb von nur 20 Jahren zu leisten.

Damit kommen auch die psychologischen Mechanismen hinter dem Erfolg der „Schwarzen Null“, die mit ihrer Normalisierung zunehmend an Kraft verloren hatten, wieder ins Spiel. Eine Regierung, die auch nach dem Ende der Pandemie Defizite zu verantworten hat, wird damit ganz erhebliche Vorwürfe auf sich ziehen, während die Überwindung dieser Defizite Anlass für neuerliches „Credit Claiming“ bie-

¹⁷ Peter A. Hall, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain*, in: *Comparative Politics* 3/1993, S. 275–296, hier S. 286.

¹⁸ Beide Argumente finden sich beispielsweise in Heinz Gebhardt/Lars-H. Siemers, *Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit*, in: *Wirtschaftsdienst* 7/2020, S. 501–506.

¹⁹ Vgl. Martin Greive, *„Größenordnungen der Krise stellen alles in den Schatten“ – Schuldenbremse droht der schleichende Tod*, 20. 10. 2020, www.handelsblatt.com/26288866.html.

ten dürfte. Welcher Finanzminister würde nicht gerne verkünden, die Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten belege, dass Deutschland die Corona-Krise nun auch ökonomisch überwunden habe?

Vor diesem Hintergrund könnte die Corona-Krise sogar dazu beitragen, die „Schwarze Null“ dauerhaft zu stärken. Das heißt nicht, dass die Bundesrepublik bereits 2022 oder 2023 zu ausgeglichenen Haushalten zurückkehren wird. Zweifellos wird sich die dann amtierende Bundesregierung aber starken Erwartungen ausgesetzt sehen, einen Plan für eine Rückkehr in den Überschuss zu entwerfen. Als Referenzpunkt dafür, was eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik ist, wird die „Schwarze Null“ den deutschen finanzpolitischen Diskurs weiterhin prägen.

Wie stark dieser Diskurs die tatsächliche Fiskalpolitik beeinflusst, dürfte dabei nicht zuletzt von der parteipolitischen Konstellation und damit vom Ausgang der Bundestagswahl 2021 abhängen. Anders als die Großen Koalitionen der Jahre ab 2013 wird die kommende Bundesregierung den Haushalt nicht mit einer Finanzpolitik der ruhigen Hand ausgleichen können. Stattdessen würde sie politisch schmerzhaft Maßnahmen auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite ergreifen müssen, um einem erneuten Überschuss näherzukommen.

Paradoxerweise könnte es einer Bundesregierung, an der CDU/CSU beteiligt sind, dabei leichter fallen, auf solche Maßnahmen zu verzichten. Denn es ist leicht ausrechenbar, auf welch fundamentalen Widerstand der Opposition ein linkes Regierungsbündnis stoßen würde, das einen dauerhaften Bruch mit der Politik der „Schwarzen Null“ vollziehen würde. Die Union, die ja gewissermaßen das politische Copyright an diesem Symbol hält, könnte hingegen mit viel größerer Glaubwürdigkeit dafür eintreten, dass weitere Defizite schlicht notwendig seien.

Die Erfahrungen anderer Länder mit Haushaltsüberschüssen scheinen keine eindeutige Antwort auf die Frage zu bieten, ob Krisen eher den Abschied von Überschusspolitik einleiten oder ob sie diese sogar stärken. Für beide Konstellationen lassen sich Beispiele finden. So boten die Rezession des Jahres 2001 und die Terroranschläge des 11. September für US-Präsident George W. Bush, dem ein großes Steuersenkungspaket ohnehin wichtiger war als ausgeglichene Haushalte, wertvolle Argumen-

te dafür, zugunsten von Steuersenkungen auf Überschüsse zu verzichten. Sein kanadischer Nachbar Paul Martin dagegen setzte zeitgleich darauf, trotz eines Konjunkturerinbruchs an seiner bisherigen Haushaltspolitik festzuhalten und so schnell wie möglich in den Überschuss zurückzukehren. Die Erfahrung anderer Länder zeigt aber eindeutig, dass Regierungen, die nach der Erholung der Wirtschaft noch ein Defizit im Staatshaushalt ausweisen, unter sehr starken Druck geraten, dieses zu korrigieren. In Australien beispielsweise wurde das Ziel eines baldigen Budgetausgleichs in den Jahren nach der Weltfinanzkrise zu einem politisch dominanten Thema.

Krisen interpretieren sich also nicht von selbst, auch nicht in fiskalpolitischer Hinsicht. Welche Schlussfolgerungen aus ihnen zu ziehen sind, ist vielmehr Gegenstand politischer Konflikte, in denen diejenigen bessere Karten haben, die bereits eine politische Agenda besitzen, die sich mit der Krise gut verknüpfen lässt. Dabei kann die Corona-Krise sowohl als Rechtfertigung für den Abschied von der „Schwarzen Null“ verwendet werden als auch für deren Neubelebung. Sicher ist nur: Wer auch immer sich durchsetzt, wird hinterher behaupten, Corona belege die Richtigkeit der eigenen Strategie.

Dieser Beitrag erschien zuerst in der APuZ 48/2020 (Schwarze Null).

LUKAS HAFFERT

ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Ökonomie an der Universität Genf. 2016 erschien von ihm „Die schwarze Null: Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte“ (Suhrkamp).

Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten, jeden 1. Mittwoch im Monat



Im Podcast »Aus Politik und Zeitgeschichte« suchen wir Antworten aus unterschiedlichen Perspektiven – von Historikerinnen, Politikwissenschaftlern und Soziologen, Wirtschaftsexpertinnen und Juristen, aber auch Weltraumforschern, Stadtplanerinnen und Literaten.

In jeder Folge geht es 30 Minuten lang um ein komplexes Thema – mit Hintergründen und Einblicken, wissenschaftlich fundiert, kontrovers und überraschend. Moderiert von Sarah Zerback.

[bpb.de/apuz-podcast](https://www.bpb.de/apuz-podcast)
und überall, wo Sie Podcasts hören.

Alles Wichtige aus dem Bundestag – seit 1951



Testen Sie „Das Parlament“
vier Ausgaben kostenlos.

Jetzt
abonnieren!



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 14. März 2025

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Leontien Potthoff (Volontärin)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

APuZ
Nächste Ausgabe

14-15/2025, 29. März 2025

ANTHROPOZÄN

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung

/// DAS PARLAMENT ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Fazit Communication GmbH

c/o Cover Service GmbH & Co. KG

fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz