

# Systemrelevant 193

## Welche Zukunft hat die Schuldenbremse?

### Herausforderung „Schuldenbremse“ - Sebastian Dullien bespricht Reformbedarf und -optionen rund um die Debatte beim IMK Forum 2024

#### **Marco Herack:**

Heute ist Montag, der 27. Mai 2024. Willkommen zu 193. Ausgabe von Systemrelevant. Wir werden uns heute über das IMK-Forum unterhalten, das am 16. Mai 2024 stattgefunden hat. Und dazu begrüße ich recht herzlich Sebastian Dullien.

#### **Sebastian Dullien:**

Hallo Marco.

#### **Marco Herack:**

Hallo Sebastian. Du bist Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung, bekannt als IMK bei der Hans-Böckler-Stiftung.

An unsere Hörerinnen und Hörer vorweg wie immer der Hinweis, dass wenn ihr uns erreichen möchtet, um Ideen, Fragen oder Unmut kundzutun, dann könnt ihr uns beispielsweise auf Twitter antickern @boeckler\_de oder auch per E-Mail an [systemrelevant@boeckler.de](mailto:systemrelevant@boeckler.de). Also Hinweise, Korrekturen und Anregungen bitte einfach einsenden und wir freuen uns, wenn ihr uns in einem Podcatcher eurer Wahl abonniert.

Mein Name ist Marco Herack und wir hatten uns letztes Jahr auch bereits über das IMK-Forum unterhalten. Damals, Sebastian, waren es 230 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die über das Thema: „Der Inflationsschock 2022/23! Vorübergehender Ausreißer oder Zeitenwende?“ diskutiert haben und 2024? Also hätte man mich gefragt, um welches Thema es geht, ich glaube, ich hätte es richtig getippt: „Wie weiter mit der Schuldenbremse? Finanzpolitische Reformen und Handlungsoptionen.“ Wie viele Gäste waren denn dieses Jahr da, Sebastian?

#### **Sebastian Dullien:**

Oh, ehrlich gesagt, jetzt erwischst Du mich auf dem falschen Fuß. Ich glaube, wir hatten knapp 250 Anmeldungen. Also, es waren mehr Stuhlreihen da als beim letzten Mal, glaube ich. Oder zumindest war es mein Eindruck. Aber ich habe leider jetzt die aktuellen Zahlen nicht da. Wir haben ja immer Personen vor Ort und dann haben wir noch Leute, die uns auf dem Livestream zugucken. Also unser IMK-Forum ist: Für alle, die nächstes Jahr vielleicht zugucken möchten und nicht nach Berlin kommen können, wird auch übertragen. Und eigentlich muss man jetzt in diese Statistiken reingucken und die Zahlen zusammenaddieren. Und das habe ich ehrlich gesagt nicht gemacht, weil die letzte Woche so voll war.

**Marco Herack:**

Wir haben allerdings auch einen Mitschnitt des Ganzen, den man auf Vimeo sich angucken kann. Da werde ich den Link dann reinstellen in die Shownotes. Also falls ihr dann keine Zeit hattet, könnt ihr sie euch dann noch nehmen. Wir werden nun heute drüber reden.

Im letzten Jahr hattet ihr bei der Gästezusammenstellung so ein bisschen Diskurs mit drin. Da war dann zum Beispiel jemand von der Bundesbank, der hat zum Thema Zinsen auch eine ganz andere Meinung vertreten als Isabella Weber zum Beispiel. Und dieses Jahr hatte ich so den Eindruck, als ich da so auf die Gästeliste geguckt habe. Na, das ist doch sehr harmonisch gebaut worden. Gab es dafür irgendeinen Grund? Also ihr hattet jetzt nicht die Freunde der Schuldenbremse geladen?

**Sebastian Dullien:**

Nein, die hatten wir diesmal nicht geladen. Doch dafür hat es schon einen Grund gegeben. Wir haben uns das vorher überlegt und wir haben da lange drüber geredet. Und wir waren der Meinung, dass es eigentlich inzwischen eine solche Mindermeinung ist und die Argumente aus unserer Sicht so wenig überzeugend sind. An der aktuellen Schuldenbremse, in der Form wie sie ist, festzuhalten, dass wir davon niemand mehr aufs Podium nehmen wollten, sondern ich meine, man muss sich einfach mal klar machen, wie da jetzt in der Profession die Verhältnisse sind. Also wenn man jetzt mit Leuten redet, die sich mit dem Thema ein bisschen auskennen und die in der Politikberatung tätig sind, dann ist es ja so: Der Sachverständigenrat hat einstimmig ohne Minderheitsvotum eine Reform der Schuldenbremse angemahnt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat auch eine Reform der Schuldenbremse angemahnt. Das sind jetzt beides keine Gremien, die normalerweise dafür bekannt sind, besonders linksradikal oder progressiv oder was auch immer zu sein. Und beim Sachverständigenrat ist das ganze Spektrum abgedeckt mit Veronika Grimm auf der einen Seite, Achim Truger auf der anderen Seite. Und trotzdem haben die alle zusammen gesagt: So, dass wie das jetzt ist, ist nicht gut und muss geändert werden.

Und da stellt man sich schon die Frage, warum soll man dann jemanden, der das wirklich verteidigt, noch mit auf das Podium nehmen? Ich halte die Argumente wirklich für so schwach und die Probleme so drängend. Andererseits ist nicht ganz klar, wie man jetzt genau die Schuldenbremse reformieren kann in einer Form, die auch akzeptabel ist, um eine politische Mehrheit zu kriegen. Und darum haben wir gedacht, das ist eigentlich die wichtigere Debatte im Moment und die Verteidigung der Schuldenbremse: Das haben wir 15 Jahre uns angehört, da hat sich auch nicht viel – ach da gibt es nicht viel Neues, da gibt es nicht viel Originelles. Und dann lassen wir es diesmal aus der Debatte raus. Wir haben ja nur einen halben bis dreiviertel Tag dafür, und da muss man mit der Zeit ökonomisch umgehen.

**Marco Herack:**

Ich würde als ersten Einspieler von der Tagung dann auch gleich Jakob von Weizsäcker nehmen. Der ist Minister der Finanzen und für Wissenschaft im Saarland. Und er hat dann auch gleich gesagt: Die Schuldenbremse ist gut. Also er hat in seiner Rede, wir werden jetzt gleich einen Ausschnitt daraus hören, sehr klar gemacht: Es spricht viel dafür, dass man eine Schuldenbremse haben sollte. Hören wir mal rein.

**Jakob von Weizsäcker:**

Es gibt im Kern zwei Gründe: Das erste. Erstens ist es sinnvoll, weil es die Anforderung gibt eines gewissen Fairnessabkommens in der Zeit zwischen aufeinanderfolgenden Regierungen. Um ein Extrembeispiel zu nennen: In den USA, in der Reagan-Ära gab es Feinde des Staatsapparats, die gesagt haben, die beste Art wie man den Staat aushungern kann, ist so viel Schulden machen, wie der Staat irgendwie kann, durch Steuersenkungen. Und dann der nächsten Regierung, also irgendwann kommen wieder die Demokraten an die Macht, eine Situation zu überlassen, wo der Staat ausgehöhlt werden muss, weil man sein ganzes Geld für Zinszahlungen verwenden muss. Starving the Beast, so nannte sich das. Und das ist natürlich unfair. Da sagt eine Regierung: Ich mache jetzt allerlei Dinge, und dadurch binde ich quasi bis in alle Ewigkeit die nächsten Regierungen. Das ist nicht fair. Und deshalb ist es gut, eine Art von Schuldenbremse zu haben, die dieses leicht unverschämte Verhalten verhindert.

Und es gibt einen zweiten Grund für Schuldenbremsen als Fairnessabkommen. Das ist Fairnessabkommen im Raum. Nicht in der Zeit, sondern im Raum, zwischen verschiedenen, zum Beispiel Mitgliedstaaten in einer Währungsunion. Ich bin mir sicher, Jeromin Zettelmeyer, du wirst darüber noch ein bisschen sprechen. Das gilt aber genauso Fairness in einer Föderation. Wir sind ja eine Bundesrepublik Deutschland. Ich bin Finanzminister in einem Bundesland. Auch da gibt es gewisse Fairnessüberlegungen im Raum zwischen verschiedenen Akteuren in der Föderation, die berücksichtigt werden müssen. Da muss man verhindern, dass es zum Beispiel Trittbrettfahrerverhalten in einer Währungsunion gibt. Und das sind zwei sehr gute, fundamentale Gründe.

**Marco Herack:**

Natürlich sagt er nicht diese Schuldenbremse, die wir haben, sondern die muss dann natürlich auch reformiert werden. Aber ich glaube, es nimmt viel Druck aus der Debatte raus, auch aus der politischen Debatte, wenn man sagt: Eine Schuldenbremse an sich als Idee und als Instrument ist nicht verkehrt und hilft der Sache weiter, oder?

**Sebastian Dullien:**

Ja, also ich glaube Jakob von Weizsäcker hat das sehr schön angeführt, dass es eben schon gewisse Gründe geben kann, das irgendwie sinnvoll zu begrenzen bei

der Schuldenbremse. Und das war ja auch das, was ich durch diese ganze Veranstaltung durchgezogen hat. Die Betonung ist auf sinnvoll, Staatsverschuldung zu begrenzen und bestimmte Ziele einzuhalten. Jakob hat da ja auch drüber geredet, dass es darum geht, dass man in der Zeit, also nicht zwischen Jungen und Alten, unfair sich verschuldet, um Spielräume von anderen wegzunehmen. Und dass man auch im Raum, also innerhalb, dass nicht einzelne Euroländer sich so verschulden, dass die anderen am Ende dafür aufkommen müssen. Und das macht alles Sinn und ist vernünftig. Aber man muss eben aufpassen, dass man nicht das Kind mit dem Bade ausschüttet.

Also natürlich kann man auch verhindern, dass man zu viel Geld ausgibt im Privatbereich, wenn du deine Bankkarten zerschneidest und wegschmeißt. Nur das ist wahrscheinlich auch nicht richtig hilfreich, weil du dann hungerst, nicht mehr genug essen kannst. Und von daher, dass da ein bisschen die Analogie, dass man hier das gesunde Mittelmaß findet zwischen einer Schuldenbremse auf der einen Seite und dann eben dem Spielraum, wichtige Investitionen, wichtige staatliche Ausgaben treffen zu können. Und dass, das war auch die Kritik auf der ganzen Veranstaltung von eigentlich allen Rednerinnen und Rednern, dass halt das Problem, was wir mit der jetzigen Schuldenbremse haben, mit dieser Ausgestaltung der Schuldenbremse, dass die diese Balance nicht vernünftig findet.

**Marco Herack:**

Ja, also das ist mir auch aufgefallen, dass es diese Einigung auf die Schuldenbremse grundsätzlicher Natur tatsächlich gab. Muss ich sagen, hat mich überrascht. Ich glaube, da war der Diskurs aber auch mal anders in der Vergangenheit, oder?

**Sebastian Dullien:**

Man muss ja sehen, dass die Bundesrepublik Deutschland eigentlich immer eine Schuldenregel gehabt hat. Seitdem das Grundgesetz in den 1940er Jahren geschrieben worden ist, hatten wir eine Schuldenbremse. Ursprünglich musste auch der Haushalt ausgeglichen sein, außer für werbende Ausgaben, hieß es da. Und werbende Ausgaben sind halt Ausgaben, das kennt man ja auch aus dem Steuerrecht, die man tätigt, jetzt, um später mehr Einnahmen zu haben.

Also im Grunde Investitionen. Dann mit der Globalsteuerung in den 1960er Jahren ist das noch mal angepasst worden. Da hat man ja alle möglichen Dinge im Grundgesetz ein bisschen verändert. Also Karl Schillers Aufschwung nach Maß, wo man der Meinung war, dass man eben mit Finanzpolitik ein bisschen die Konjunktur steuern kann oder eigentlich richtig steuern kann. Da hat man das noch mal ein bisschen angepasst. Aber wir hatten ja auch so was wie eine ‚Goldene Regel‘ im Grundgesetz, bevor die Schuldenbremse eingeführt wurde. Da stand dann halt drin: Die Verschuldung darf normalerweise nicht mehr sein als die Bruttoinvestitionen. Und wenn es zur Abwehr einer Schieflage beim gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht

notwendig ist, kann auch noch mehr an Krediten aufgenommen werden.

Also im Grunde war das ja auch schon immer eine Art der Schuldenbremse. Von daher bin mir nicht so sicher, ob wir wirklich viele Leute haben oder auch überhaupt hatten, die sagen: Wir wollen eigentlich gar keine Schuldenregel.

**Marco Herack:**

Ist vielleicht auch eine Frage, wie öffentliche Debatten inszeniert sind und wie man dann Diskurse wahrnimmt und ihren Inhalt. Aber da können wir vielleicht an anderer Stelle auch noch mal drüber nachdenken, ob da vielleicht auch das eine oder andere schiefgelaufen ist.

**Sebastian Dullien:**

Als man 2009 diese Schuldenbremse, die wir jetzt haben, ins Grundgesetz geschrieben hat. Da war natürlich die alte Regel, die hieß nicht Schuldenbremse, und die neue Regel hieß Schuldenbremse. Und wenn man sich jetzt Jakob von Weizsäcker anhört, der redet halt von Schuldenbremsen im sehr abstrakten, weiten Sinne, wo die alte Regel wahrscheinlich auch darunterfallen würde, dann. Da hat sich vielleicht auch die Bedeutung des Wortes jetzt verschoben.

**Marco Herack:**

So ein zweiter Strang, der sich für mich herausgeschält hatte, war das Thema, dass man seine Möglichkeiten, die man ja jetzt schon hat, viel mehr ausschöpfen müsste. Dazu hat Yasmin Fahimi, die Vorsitzende des DGB, also des Deutschen Gewerkschaftsbundes, auch ein paar Worte gesagt, die wir uns jetzt hier kurz anhören.

**Yasmin Fahimi:**

Aber was ich mir schon wünsche und was ich schon erwarte, ist, dass es jetzt eine Bereitschaft gibt, und es wird in erster Linie ja vom Bundesfinanzminister ausgebremst, dass alle Optionen, die wir heute schon im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundlage haben, dass man die ausschöpft. Da geht es einerseits um das, was ich angesprochen habe, diese Konjunkturberechnungsverfahren. Es geht aber zum Beispiel auch darum, dass man sagen könnte, öffentliche Gesellschaften werden noch mal mit anderen Kreditermächtigungen ausgestattet, sodass die entsprechende Investitionsprogramme noch mal aufsetzen können. Auch das wäre ein Weg. Der ist nicht optimal. Der ist im Zweifelsfall übrigens auch teurer, als wenn man es eben selber als Bundeshaushalt machen würde. Aber so what? Ich sage mal, da ist die Not größer als die, als vielleicht die sachliche Korrektheit. Da gibt es ein paar Hebel, da hoffe ich schon, dass diese Bundesregierung und insbesondere der Bundesfinanzminister noch mal wach wird und genügend Verantwortung für das Land beweist.

**Marco Herack:**

Dieses Ringen um Lösungen innerhalb dessen, was da gerade gewünscht ist. Weil wir müssen ja schon anerkennen, oder ich hatte auch das Gefühl, es haben soweit alle, die da irgendwo auf dem Podium standen, gesehen: Es wird sehr schwer für die aktuelle Bundesregierung, an der Schuldenbremse was zu machen. Das heißt, man braucht vielleicht auf kurzer Sicht erst mal andere Wege, um damit umzugehen.

**Sebastian Dullien:**

Ja, ich meine, das ist ganz richtig. Wir haben jetzt die Situation, dass wir durch die Schuldenbremse, oder nicht wir, sondern die Regierung ist durch die Schuldenbremse gezwungen, wenn sie jetzt nicht an anderen Stellen die Spielräume nutzt, eine Finanzpolitik zu machen, die eigentlich nach jedem makroökonomischen Lehrbuch falsch ist. Denn wir schrammen an der Rezession vorbei, der Aufschwung kommt nicht in Gang, die Inflation fällt. Und in einer solchen Situation sollen nominal die Ausgaben des Bundes nächstes Jahr niedriger ausfallen als im laufenden Jahr.

Wenn man das jetzt um Inflation bereinigt, haben wir da wirklich einen relativ deutlichen Rückgang im Moment bei den Ansätzen, die da vorgegeben sind für den Haushalt, bei den Staatsausgaben. Und das heißt, dass eine restriktive Finanzpolitik in einer Situation, wo die Konjunktur schwach ist und die Inflation fällt, das ist eben genau das Gegenteil, was man normalerweise tut. In so einer Situation wird man eigentlich probieren, ein bisschen zumindest neutral zu wirken und nicht jetzt das Ganze noch ein bisschen noch auf die Bremse zu treten. Wir haben diese ganzen großen Herausforderungen, die Investitionen für die Zukunft, die wir eigentlich brauchen, um unseren Wohlstand zu sichern. Auch dafür bräuchte man eigentlich, ökonomisch gesehen, jetzt im Moment Spielräume und mehr Kredite.

Und da man die Schuldenbremse nur mit einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat ändern kann, die die Ampelkoalition nicht hat, ist es, selbst wenn Christian Lindner sagen würde: Ich möchte jetzt die Schuldenbremse ändern. Wird das ohne die Union nicht passieren. Das ist das Dilemma. Und darum geht es jetzt darum, zu sagen: Was kann ich denn jetzt konkret für den Haushalt 2025, was kann man da noch machen, um eben die Politik weniger schädlich zu machen und die ein bisschen besser für das Land auszurichten.

**Marco Herack:**

Yasmin Fahimi hat auch so ein Thema in ihrer Rede aufgemacht, was ich auch nicht so ganz unwichtig finde in dem Zusammenhang, weil vom Finanzministerium, das ja FDP geführt ist, wird ja immer gesagt, wir haben ein Ausgabenproblem. Was ja dann auch wiederum die Begründung ist, warum das mit der Schuldenbremse ganz toll ist und jetzt die große Möglichkeit des Sparens besteht. Und ich glaube auch, niemand hat bestritten, dass das Überprüfen von Ausgaben ein wesentlicher Bestandteil des politischen Handelns sein muss. Fahimi hat dann aber halt eben auch

noch gesagt: Es gibt aber auch ein Einnahmenproblem, indem man mehr oder weniger sagt, also Steuern rauf ist gar nicht, und sich dann aber auch gegen die klassischen Forderungen wehrt, wie zum Beispiel eine Vermögenssteuer oder die Reform der Erbschaftssteuer und ähnlichem. Jetzt kann man sicherlich darüber auch immer streiten, aber es ist ja schon so, dass der Staat auch auf der Einnahmenseite noch ein paar Themen bewältigen könnte.

**Sebastian Dullien:**

Ja klar. Wir haben durchaus Möglichkeiten, auf der Einnahmenseite was zu machen. Du hast es gerade auch angesprochen: Vermögenssteuer ist eine Möglichkeit. Man könnte auch wahrscheinlich über eine Vermögensabgabe reden. Das ist im Grundgesetz vorgesehen für besondere Aufgaben. Die Einnahmen würden dann dem Bund zustehen.

Das ist ein bisschen umstritten, wie man das machen müsste. Das hat man aber nach dem Zweiten Weltkrieg auch gemacht für den sogenannten Lastenausgleich. Man könnte natürlich auch drüber reden, ob man den Solidaritätszuschlag für Beserverdienende erhöht oder Erbschaftssteuer erhöht, insbesondere für große Erbschaften, die in Deutschland sehr gering besteuert sind. Da wären durchaus Spielräume da. Man könnte auch Steuersubventionen streichen. Da gibt es ja auch eine ganze Reihe von Möglichkeiten, so zum Beispiel das Dienstwagenprivileg. Da könnte man auch drüber reden.

Es ist die Frage, wie viel dann die einzelnen Maßnahmen bringen. Aber klar, auf der Einnahmenseite ist da bestimmt was zu machen. Aber da ist natürlich das Problem, dass die FDP gesagt hat, Steuererhöhungen ist eine ihrer roten Linien, und das machen sie nicht mit. Und von daher wird darüber auch gar nicht mehr diskutiert.

**Marco Herack:**

Da gilt dann wahrscheinlich das Gleiche auch wie für die Schuldenbremse. Aktuell ist das politisch gerade nicht opportun oder machbar.

**Sebastian Dullien:**

Es ist politisch nicht opportun und machbar. Und man muss sich natürlich schon klar machen, dass eigentlich zumindest makroökonomisch, wenn man jetzt Steuern erhöht, in einer konjunkturell schwachen Phase, ist das makroökonomisch auch nicht das Richtige. Jetzt kann man sagen, bei der Erbschaftssteuer oder bei der Vermögenssteuer, das hat keinen so großen konjunkturellen Effekt. Also wenn man den Erben ein bisschen mehr davon wegnimmt, den ganz reichen Erben. Das bedeutet nicht, dass die irgendwie weniger in Deutschland in Maschinen investieren oder weniger konsumieren. Also der Konjunkturreffekt ist dann gering. Das stimmt. Aber so grundsätzlich von der makroökonomischen Situation ist einfach nicht angesagt, in dieser Situation in der Form das Defizit runterzufahren. Also da sind auch, glaube

ich, bestimmte Einnahmen besser, als die Ausgaben zu kürzen. Aber so richtig passend für diesen Moment im Konjunkturzyklus ist das eigentlich auch nicht.

**Marco Herack:**

Ich bin ja ganz dankbar und will da noch mal ganz kurz drauf hinweisen auf unsere letzte Folge, wo wir über die Investitionsbedarfe geredet haben. Weil wenn wir jetzt heute über die Schuldenbremse in dieser Ausführlichkeit reden oder auch Abstraktion, dann ist ja meistens immer so ein bisschen unklar. Warum interessiert mich das? Was ist das? Was dahinter wird eigentlich diskutiert wird? Und da wurde das dann in der Folge doch noch mal etwas sichtbarer. Ich werde das dann auch verlinken, so dass ihr euch das mal anhören könnt, worum es im Grunde geht, wenn wir jetzt heute über die Schuldenbremse reden.

Wir haben dann auch mit Achim Truger, Mitglied im Sachverständigenrat, jemanden gehabt, der dann auch drei Schrauben aufgemacht hat, an denen man so aktuell drehen könnte und wo es vielleicht einfach nur den politischen Willen braucht, um das zu tun. Hören wir mal rein.

**Achim Truger:**

Und wir sehen im Prinzip drei Stellen, an denen die Schuldenbremse konzeptionell zu starr ist. Einmal, dass die Schuldenbremse gerade nach dem Urteil des Verfassungsgerichts jetzt praktisch von einem Jahr aufs nächste: Notlage eins und dann null, die Normallage wieder greifen muss. Dann sind die Defizitgrenzen restriktiver, als sie beispielsweise auf der EU-Ebene sind, wo man sich fragt: Warum muss das sein? Und natürlich das Schätzverfahren bei der Konjunkturkomponente ist problematisch, und das haben wir zum Ausgangspunkt genommen und haben dann gesagt, auch so ähnlich, wie das der Jeromin Zettelmeyer eben gesagt hat. Ist ja bewusst auch konservativ gehalten. Man kann an drei Stellen drehen, an drei Stellenschrauben, und wenn man das macht, dann sinkt trotzdem die Schuldenstandsquote.

Mit anderen Worten man kommt definitiv nicht in irgendwelche Tragfähigkeitsprobleme. Man kann natürlich fragen muss, wenn man schon knapp bei 60 % ist, muss er noch weiter sinken. Das ist eine berechtigte Frage. Aber wenn da jemand Sorge hat, also das ist damit aber eben genau ausgeräumt. Und wir haben gesagt, wir brauchen nach Anwendung der Ausnahmeklausel, nach dem Verfassungsgerichtsurteil jetzt eine Übergangsphase, um die Erholung zu stärken und auch um das vielleicht dann ‚exzessive Ziehen der Ausnahmeregel‘ einzuschränken. Und wir sagen, wir können uns sozusagen aus Tragfähigkeitsgründen eine höhere Defizitgrenze bei niedrigen Schuldenstandsquoten leisten. 0,5 % oder auch 1 %, wenn wir unter 60 % liegen. Konjunkturbereinigung reformieren auch.

**Marco Herack:**

Sebastian, sind das drei Schrauben, die man nutzen sollte.

**Welche Zukunft hat die Schuldenbremse?**

**Sebastian Dullien:**

Das sind drei Schrauben, die jetzt der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat. Also die Übergangsphase nach einer Notlage zu verlängern oder überhaupt eine Übergangsphase einzuführen. Dann das strukturelle Defizit, was erlaubt ist, ein bisschen hochzusetzen, wenn man unter die 60 % fällt, dann noch mal noch ein Stück höher zu setzen und dann das Schätzverfahren für die Konjunkturbereinigung zu ändern. Jetzt muss man leider dazu sagen, dass zwei dieser drei Stellschrauben die Regierung gar nicht ändern kann, also gar nicht dran drehen kann. Sie Übergangsphase oder das erlaubte strukturelle Defizit. Das sind Sachen, die in der Schuldenbremse im Grundgesetz stehen. Da gibt es überhaupt nicht die Möglichkeit, das jetzt ohne Zustimmung der Union zu ändern. Jetzt wird man sagen, wenn da alle dafür sind. Ich glaube, da wird auch der wissenschaftliche Beirat beim BMW k nichts dagegen haben. Warum macht man das nicht? Das ist dann halt Die Union hat im Moment kein Interesse daran, der Ampelregierung da irgendwie aus der Bredouille zu helfen. Damit kann man eigentlich nichts machen. Wo man was machen könnte, ist, das Schätzverfahren bei der Konjunkturbereinigung zu ändern. Das sollte auch die Regierung tatsächlich tun. Aber man muss sich klar machen Erstens ist das ein bisschen begrenzt. Das Zweite ist, dass man da aufpassen muss, dass einem das nicht in anderen Zeiten wieder auf die Füße fällt.

**Marco Herack:**

Kannst du das ein bisschen ausführen?

**Sebastian Dullien:**

Also das Grundgesetz erlaubt und die die Ausführungsgesetze der Schuldenbremse erlauben, dass man eben Kredite aufnimmt, die man braucht. Oder abhängig von der konjunkturellen Lage. Also wenn die konjunkturelle Lage boomt, dann darf der Bund etwas weniger Kredit aufnehmen, weil dann wird gesagt, dann soll er auch ein bisschen weniger Geld ausgeben, um den Boom nicht überschäumen zu lassen. Und wenn die Wirtschaft in die Krise geht, dann kann ein bisschen mehr leihen, um eben mehr auszugeben und die Wirtschaft zu stützen. So, und jetzt gibt es verschiedene statistische Verfahren, die ausrechnen oder anzeigen, ob die Wirtschaft jetzt boomt oder eben in der Krise ist. Und wenn man an diesem Verfahren ein bisschen dreht, dann wird die Situation heute besser oder schlechter aussehen und dann kann ich mehr oder weniger leihen. So, da ist jetzt das Problem, dass das Grundgesetz sagt, dass diese Abweichung von der konjunkturellen Normallage, die soll symmetrisch berücksichtigt werden.

Wenn man das jetzt sagt, dass das im Mittelwert dieser Abweichung null sein muss, wenn man diesen Satz im Grundgesetz so lesen würde, dann bedeutet das: Wenn ich jetzt mir mehr Spielraum schaffe, dann werde ich wahrscheinlich irgendwann anders weniger Spielraum haben. Das ist die Frage, ob man das wirklich möchte. Jetzt gibt es eine Diskussion. Es gibt einige, also auch zum Beispiel die Kolleginnen und

Kollegen vom Dezernat Zukunft, die haben da Papiere zu geschrieben, und die sagen, na ja, Moment, möglicherweise ist es ja so, dass wir die Normallage eigentlich fast nie erreichen und wir sind immer in der Unterauslastung. Das Grundgesetz meint eigentlich nur, dass wenn man dann das so festgestellt hat, dass 1 Milliarde Euro Bruttoinlandsprodukt über der Normallage genauso behandelt werden muss wie 1 Milliarde Euro darunter. Aber da wir eigentlich nie über der Normallage sind, haben wir insgesamt viel, viel mehr Spielraum. Und ich habe das jetzt wahrscheinlich sehr verkürzt dargestellt. Nur die Frage ist, ob diese Interpretation, dass man da also sehr viel mit machen kann, ob die eigentlich gerichtsfest ist.

Das heißt, was man wahrscheinlich machen kann, ist jetzt mehr Spielraum, möglicherweise auf Kosten von späterem Spielraum. Ob man damit dauerhaft den Spielraum erhöhen kann, das ist nicht ganz so klar. Und von daher: Man kann das machen, man soll das machen, man soll gucken, was da möglich ist. Aber ich würde, glaube ich, davor warnen, zu hoffen, dass man damit die Haushaltsprobleme gelöst bekommt.

**Marco Herack:**

Also das wäre zu wenig. Wir haben jetzt aber nur über den letzten Punkt in Ausführlichkeit geredet, weil die ersten zwei, die können nicht durch die Bundesregierung behoben werden.

**Sebastian Dullien:**

Die ersten beiden wären einfach eine richtige, grundlegende Reform der Schuldenbremse. Auch wenn das jetzt als zwei Stellschrauben genannt wird. Vielleicht ist die Textänderung, die man damit machen müsste, nicht wahnsinnig groß, aber trotzdem formal muss da das Grundgesetz für geändert werden. Das ist natürlich eine ziemlich hohe Hürde.

**Marco Herack:**

Also es lassen sich daraus zwei Sachen schließen, dass der Sachverständigenrat in der Breite seiner Abdeckung / Dogmenabdeckung durchaus für eine Reform der Schuldenbremse ist, aber er selber recht wenig Spielraum definiert für das, was man tun sollte, wenn die Schuldenbremse nicht reformiert werden kann, aus welchen politischen Gründen auch immer.

**Sebastian Dullien:**

Ja, das ist halt insgesamt inzwischen ein Problem, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil relativ eng manche Grenzen jetzt gezogen hat. Und das heißt, dass man ohne eine Reform der Schuldenbremse viel, viel weniger machen kann, als die Mehrheit des vor anderthalb Jahren noch gedacht hat.

**Marco Herack:**

Das IMK hat ja auch eine Position zur Schuldenbremse. Die ist auf dem Forum von Katja Rietzler vorgestellt worden. Kannst Du ein bisschen aus ihrem Vortrag berichten?

**Sebastian Dullien:**

Ja. Zunächst: Katja Rietzler ist bei uns am IMK die Referatsleiterin für Finanzpolitik. Sie ist deshalb die, die in den vergangenen Jahren ganz entscheidend unsere Position zur Schuldenbremse geprägt hat. Und sie ist die, die wie keine andere die deutschen Staatsfinanzen kennt, von den einzelnen Steuern bis zu den ganzen Ausgabenposten. Und sie ist auch die, die zentral die Aufstellung für die öffentlichen Investitionsbedarfe erarbeitet hat, die wir in der Woche des IMK-Forums zusammen mit dem Institut der deutschen Wirtschaft vorgestellt haben. Vielleicht erinnert sich die oder der ein oder andere – wir hatten dazu eine Folge hier auf Systemrelevant. Kurz zur Erinnerung: Wir hatten da von einem Investitionsbedarf von 600 Mrd. € über 10 Jahre gesprochen.

Katja hat auf dem Forum den Abschlussvortrag gehalten, der quasi die ganze Diskussion noch einmal zusammengebunden hat. Sie hat in ihrem Vortrag auch mit diesen großen öffentlichen Investitionsbedarfen angefangen, hat von da aus den Trend der öffentlichen Investitionen und der öffentlichen Finanzen in den vergangenen Jahren aufgezeigt und darüber geredet, wie die Politik selber die Spielräume, die sie eigentlich in der Vergangenheit trotz Schuldenbremse hatte, nicht ganz genutzt hat.

Und Katja hat auf Vorteile, Probleme und Fallstricke der einzelnen Reformvorschläge in der Schuldenbremse hingewiesen – wie eben den Sondervermögen oder der Konjunkturbereinigung. Also im Prinzip das, was wir hier eben auch schon besprochen haben.

**Marco Herack:**

Das IMK hat aber auch einen konkreten Vorschlag, die Goldene Regel, die Katja Rietzler erläutert hat.

**Sebastian Dullien:**

Ja, die Goldene Regel sagt, dass aus Gründen der Generationengerechtigkeit, dass man eben erlauben sollte, für neue Investitionen Kredite aufzunehmen, aber eben nicht für konsumtive Ausgaben. Und die Logik hier ist, dass natürlich die spätere Generation nichts davon hat, wenn man die Schulden zurückzahlt, aber der Kapitalstock total heruntergerockt ist oder marode ist. Beispiel oder ein Parallelbeispiel aus der Privatwelt wäre: Wenn man ein Haus hat und da ist jetzt ein kleines Loch im Dach und man repariert das nicht, weil man eben den Kindern, wenn man einen Kredit aufnehmen müsste und man möchte lieber den Kindern das Haus ohne Hypothek vererben und dann regnets da rein und das Wasser geht ins Mauerwerk.

**Welche Zukunft hat die Schuldenbremse?**

**Herausforderung „Schuldenbremse“** - Sebastian Dullien bespricht Reformbedarf und -optionen rund um die Debatte beim IMK Forum 2024 · Seite 11 von 16

Und das ist alles marode und am Ende kann man eine Ruine vererben, aber man hat keinen Kredit mehr. Und das ist natürlich eine Situation, die den Kindern auch überhaupt nicht hilft an der Stelle, weil manchmal ist einfach besser ist, kurzfristig oder schnell bestimmte Probleme anzugehen. Und da ist hier die Logik, dass wenn man eben dafür einen Kredit aufnimmt, dass das erlaubt sein soll. Und das wäre die goldene Regel. Also goldene Regel sagt: Der Staat darf so viel Kredite aufnehmen, wie er investiert. Wenn man dann genauer drauf guckt, wird es vielleicht ein bisschen komplizierter, wenn man über Netto und Brutto reden muss und wie man was abgrenzt. Aber diese Grundidee ist, glaube ich, schon auch aus Sicht der Generationengerechtigkeit recht vernünftig.

**Marco Herack:**

Jetzt habe ich natürlich alles gesehen, was auf dem IMK Forum gesagt wurde, und Jakob von Weizsäcker hatte da ja, glaube ich, den Hinweis gebracht, dass wir da durchaus auch mal eine Phase in der Bundesrepublik hatten, wo das mit den Investitionen dann und der Deutung, was ist eine Investition und was nicht, durchaus einer gewissen Schwierigkeit unterlag und von der Politik etwas hemmungslos gebraucht wurde. Korrigiere mich, wenn ich das falsch verstanden haben sollte. Also man müsste da, wenn man das macht, dann doch schon eine sehr strikte ‚Goldene Regel‘ einführen, damit das dann nicht wieder falsch genutzt wird.

**Sebastian Dullien:**

Man muss schon gucken, wie man das genau definiert. Und es ist nicht ganz unproblematisch, denn ich selber komme zum Beispiel aus einer Stadt in Westdeutschland, aus Essen. Und als ich ein Kind war, da haben die investiert, das zählt als Investition, in ein großes Opernhaus und ein Spaßbad. Und das sind beides Sachen, in dem Sinne nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist das Investition - da hat man was gebaut. Aber das ist jetzt nichts, was einem Rückflüsse gibt. Also Opernhäuser und Spaßbäder sind normalerweise Zuschussgeschäfte. Das heißt, die Stadt hat danach da jedes Jahr Geld reinpulvern müssen. Und eigentlich Investitionen sind ja etwas, wo man hinterher was rauskriegt, also auch, wo der Staat dann mehr Steuereinnahmen und so was kriegt. Und von daher muss man da schon gucken, wie man das genau abgrenzt, dass man da nicht willkürlich alles Mögliche reinrechnet.

Übrigens Der Kauf von Munition ist nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung inzwischen auch eine Investition. Also da sieht man schon, das bringt jetzt kein künftiges Wirtschaftswachstum. Wobei man auch da sieht, dass diese Frage nicht ganz einfach ist, weil man natürlich argumentieren kann, dass der Kauf von Munition heute vielleicht Freiheit für morgen schafft. Und vielleicht sind unsere Kinder und Enkel dann doch ganz dankbar, dass man heute auf Kredit Munition gekauft hat. Also ich sage nur, es ist relativ schwierig, aber ich glaube, man könnte schon sagen, man könnte eine Positivliste machen. Man könnte sagen, die und die Sachen werden als Investition gezählt und wir gucken uns die Liste alle zwei Jahre an, ob man daran vielleicht was ändern sollte. Vielleicht dann in Abstimmung mit Expertinnen und Experten, um zu verhindern, dass da allzu großer Schindluder mit getrieben wird.

Jakob von Weizsäcker hat ja auch was anderes gesagt. Er hat ja auch gesagt, eine ideale Schuldenbremse gibt es nicht. Ich glaube, es wäre total vermessen zu sagen: Wir können jetzt eine Schuldenbremse definieren, die für alle Ewigkeiten hält und die alle Eventualitäten abdeckt. Und von daher muss man halt jetzt schon gucken, was kann man pragmatisch machen, was eben diese beiden Interessen zusammenbringt. Einerseits die Zukunftsausgaben, Zukunftsinvestitionen vernünftig umzusetzen und gleichzeitig keine Überschuldung zu erlauben.

**Marco Herack:**

Hatte ich das stimmungstechnisch richtig verstanden, dass die Sondervermögen jetzt auch nicht auf große Liebe gestoßen sind?

**Sebastian Dullien:**

Die Sondervermögen sind ja so ein bisschen eine Modeerscheinung. Das hat man bei der Bundeswehr gemacht. Der Name ist so im Grunde irreführend, weil das Sondervermögen bedeutet, dass man sich zusätzlich Kredit aufnehmen darf oder der Staat zusätzlich Kredit aufnehmen darf, und davon bestimmte Ausgaben tätigen darf.

Und wir haben natürlich eine Reihe von Problemen auch mit dem Sondervermögen, also der Vorteil bei den Sondervermögen ist einerseits, dass du eine klare Begrenzung hast, wie viel geliehen werden darf. Und du kannst auch klar definieren, im Grunde, was damit gemacht werden kann. Aber es ist nicht so, dass das dann immun macht gegen Schindluder. Also ein Problem bei den Sondervermögen ist, dass es sehr intransparent ist, was da ausgegeben ist und also auch der KTF, der Klima- und Transformationsfonds der Bundesregierung. Wenn wir unsere Prognose machen, muss unsere Finanzexpertin Katja Rietzler immer gucken, wo sie Unterlagen dazu findet. Am besten noch mal in den Ministerien nachfragen, dann kriegen wir gelegentlich irgendwoher Unterlagen, die eigentlich nicht veröffentlicht sind, weil eben die Transparenz für diese Sondervermögen eine ganz andere ist als für den Kernhaushalt beim Bund und bei den Ländern.

**Welche Zukunft hat die Schuldenbremse?**

Ein anderes Problem ist natürlich schon, dass diese ganze Frage der Abgrenzung auch nicht ganz einfach ist. Also zum Beispiel, wenn ich jetzt das Sondervermögen Bundeswehr habe, dann kann man natürlich anfangen, Sachen, die eigentlich im normalen Haushalt finanziert worden sind, bisher, die finanziere ich dann künftig über dieses Sondervermögen und kann die Ausgaben oder kann das Geld im Haushalt für irgendwas ganz anderes nutzen. So richtig missbrauchssicher sind auch Sondervermögen nicht.

Man wird beim IMK sagen immer: Uns ist es eigentlich gleich. Also ökonomisch geht es jetzt darum, die Investitionen und Zukunftsausgaben zu ermöglichen. Wir halten die Goldene Regel für die bessere Lösung. Aber wenn man das über ein Sondervermögen machen möchte und dafür politischen Mehrheiten kriegt, dann ist das auch gut. Ist das auch okay. Die Amerikaner sagen: There are many ways to skin a cat. Also man gibt viele Art und Weise, wie man dann, ich weiß gar nicht wo das herkommt, bei einer Katze das Fell über die Ohren zieht und im Grunde kommt es auf das Ergebnis an.

**Marco Herack:**

Zum Schluss hätte ich noch ein konkretes Konzept von Jeromin Zettelmeyer, seines Zeichens Direktor von Bruegel. Ich habe ein bisschen überlegt, ob wir das hier abspielen oder nicht. Das sind so viereinhalb Minuten. Ich dachte mir, es ist wahrscheinlich verständlicher, wenn Sebastian es kürzer zusammenfasst.

**Sebastian Dullien:**

Jeromin Zettelmeyer, das ist der Direktor des Brüsseler Think Tanks Bruegel, der hat eine Idee mitgebracht. Also ich hoffe, dass ich das jetzt richtig darstelle, weil es natürlich nur aus zweiter Hand ist, wie man dem Problem entgeht, dass nicht alle der Investitionen, die wir heute tätigen, zusätzlichen Kapitalstock schaffen. Also jetzt gerade in der Klimatransformation, habe ich Situationen, wo ich jetzt einfach neuen Kapitalstock mache, also meinerwegen, Windkraftanlagen werden gebaut und dafür wird ein Braunkohlekraftwerk, was eigentlich noch technisch gut funktioniert, vom Netz genommen. Und am Ende ist der Kapitalstock gar nicht höher als früher. Und jetzt könnte man sagen, das Argument, dass dafür Geld geliehen werden darf, ist ja eigentlich nicht richtig, weil ja, die künftigen Generationen haben ja gar nicht mehr als vorher. Das ist halt so, als wenn ich dann meinerwegen ein Dach austausche oder sowas durch meinerwegen ein Dach, wo auch dann vielleicht noch Solarzellen drauf sind oder was wetterfester ist, aber was eigentlich nicht vollständig zu höherem Kapitalstock führt.

Und da hatte er eine Idee, wie man grüne Ausgaben behandeln sollte und hat eben gesagt naja, also trotzdem ist es ja nicht in Ordnung, dass die Generation, die heute lebt, all diese Ausgaben tätigen muss. Die wird es dann vielleicht auch nicht tun, weil das einfach zu viel ist, sondern man sollte das schon irgendwie so hinbekommen, dass man das, verteilt auf künftige Generationen und die Nutzerinnen und

Nutzer in der Zukunft davon und hat dafür eine Regel aufgeschrieben, wie man bei solchen Ausgaben dann über kleine Kürzungen an anderer Stelle im Grunde gleichzeitig die Ausgaben ermöglicht, aber die Schuldenquote konstant hält. Ich hoffe, das war jetzt einigermaßen verständlich. Er hat das auch mit Formeln gemacht. Es ist nicht vollkommen trivial. Darum ist das auch, glaube ich, nicht ganz einfach im Podcast zu erklären ohne Folien.

**Marco Herack:**

Wir werden ja das IMK-Forum verlinken mit dem Videos, wo dann auch die Folien sichtbar sind. Also wer da noch etwas in die Tiefe gehen möchte, um da noch mal zu gucken, was tatsächlich wie gesagt wurde und sich auch die Folien dazu anschauen möchte, kann das an der Stelle tun. Findet ihr dann in den Shownotes. Aber ist das jetzt eine Lösung oder ist es eine Idee?

**Sebastian Dullien:**

Es war jetzt auch kein großer Reformentwurf für die Schuldenbremse, sondern was Jeromin da gemacht hat, ist zu sagen, es gibt hier ein Problem, was wir haben, was bislang nicht richtig abgedeckt ist, was auch durch die aktuellen Schuldenregeln auf europäischer Ebene und die Schuldenbremse, wo bestimmte Ausgaben kreditfinanzierte Ausgaben nicht ermöglicht sind, obwohl sie, wenn man sie mit gewissen Kürzungen irgendwo anders kleinen kürzen woanders verbindet, die gesamtwirtschaftlich gut und sinnvoll wären. Und wie kann man das in die Regeln einbauen? Und so muss man das verstehen. Also das könnte ein Element, was er da vorgeschlagen hat, der Reform werden, sowohl der Schuldenbremse, als auch wenn man dann noch mal wieder an die europäischen Fiskalregeln rangeht. Aber es ist kein Gesamtkonzept, also es ist nicht so was wie was der Sachverständigenrat gemacht hat. Wir haben drei Stellschrauben, und dann haben wir hinterher ein festes Konzept. Aber das war auch nicht unsere Idee, dass das Jeromin bringen sollte, sondern wir fanden diese Idee für grüne Ausgaben, die nicht den Kapitalstock erhöhen, aber trotzdem notwendig sind. Wie man das in die Schuldenregeln einbaut, das fanden wir eigentlich sehr wichtig, und darum hatten wir ihn dafür eingeladen.

**Marco Herack:**

Zeigt aber auch, dass, wenn man jetzt an die Schuldenbremse rangeht, kann man zwar vielleicht irgendwie dieses Grundsätzliche: Wie viel Schulden darf man unter welchen Bedingungen aufnehmen (?) lösen. Aber man kann da auch noch wesentlich komplexer rangehen.

**Sebastian Dullien:**

Ja, klar. Also eigentlich eine Lektion aus der ganzen Schuldenbremsen-Debatte, aus meiner Sicht, ist, dass wir uns klarmachen müssen, dass die Welt sehr, sehr komplex ist. Die Welt verändert sich, unser Blick auf die Welt verändert sich auch. Und der Blick 2008 auf die Welt war ein anderer, als er heute ist. Wir haben andere Notwendigkeiten, wir haben andere makroökonomische Rahmenbedingungen. Wir

haben zwischendurch noch eine Zeitenwende und einen Krieg in Europa dazu bekommen, dass man einfach vorsichtig sein müsste, wenn man glaubt, man kann Regeln für die Ewigkeit schreiben oder auch für die nächsten 40 Jahre. Oder wie lange man denkt, dass Regeln im Grundgesetz bleiben, bevor sie wieder geändert werden.

Und das sollte man bei der Reform berücksichtigen. Und ich glaube, das ist auch wo Achim Truger darauf hingewiesen hat, noch in seinem Vortrag. Er hat gesagt, man muss Engführung vermeiden. Man muss gucken, wie können wir jetzt Regeln machen, auf die wir uns einigen können, die die Interessen vernünftig zusammenbringen, aber die gleichzeitig auch so flexibel sind, dass man sie einfach noch mal wieder ändern kann, wenn es notwendig wird.

Ich meine, da kommt ja noch eine Sache dazu. Wir müssen uns überlegen, dass wir möglicherweise im nächsten Bundestag oder im übernächsten irgendwann eine Situation haben, wo die demokratischen Kräfte keine Zweidrittelmehrheit mehr haben. Und das ist natürlich wirklich problematisch, wenn man dann mit einer Regel dasteht, die man eigentlich nur noch mit Antidemokraten ändern kann und die das vielleicht dann benutzen, um den demokratischen Prozess fortzuführen.

**Marco Herack:**

In diesem Sinne. Sebastian Dullien Vielen Dank für das Gespräch.

**Sebastian Dullien:**

Danke Marco, für die Moderation.

**Marco Herack:**

Wenn ihr dazu noch ein paar Gedanken habt in Sachen Schuldenbremse und Schuldenregeln, werden sie glaube ich, sehr dankbar aufgegriffen. In jedem Fall könnt ihr euch an uns wenden. Auf Deutsch haben wir das Händel @boeckler\_de und per E-Mail könnt ihr uns erreichen systemrelevant@boeckler.de. Vielen Dank fürs Zuhören, Euch eine schöne Zeit und bis nächste Woche. Tschüss.

**Sebastian Dullien:**

Danke. Bis dann. Tschüss.