

# DGB-Position zur Reform der Schuldenbremse

## 1) Investitionen sind nötig

Deutschland steht vor einer Vielzahl von Herausforderungen: Wir wollen bis 2045 möglichst ohne den Ausstoß von CO<sub>2</sub> und Treibhausgasen leben und wirtschaften. Wir wollen soziale Ungleichheit zurückdrängen und gleichwertige, gute Lebensbedingungen für alle Menschen in diesem Land schaffen. Wir wollen Wertschöpfung mit tarifgebundenen und mitbestimmten Arbeitsplätzen in Deutschland und Europa sichern, im internationalen Wettbewerb bestehen und weniger krisenanfällige Handels- und Infrastrukturen aufbauen - in einem Umfeld geopolitischer Verschiebungen und internationaler Konflikte. Wir wollen die Digitalisierung vorantreiben und so nutzen, dass sie das Leben und Wirtschaften sinnvoll unterstützt. Wir wollen und müssen uns an demografische Veränderungen anpassen.

Unbestritten ist, dass es viele unterschiedliche Maßnahmen braucht, um die jeweiligen Ziele zu erreichen. Deutschland hat gute Voraussetzungen, die Herausforderungen im Sinne einer sozial gerechteren, umwelt- und klimaverträglichen Zukunft zu bewältigen. Dafür müssen aber jetzt die richtigen Weichen gestellt werden.<sup>1</sup> Eine zentrale Maßnahme ist dabei allen Handlungsfeldern gleich: **Es muss mehr investiert werden - öffentlich wie privat!**<sup>2</sup> Neben einer gerechteren Steuerpolitik und der stärkeren Verpflichtung sehr hoher Einkommen und Vermögen zur Finanzierung des Gemeinwesens fordert der DGB seit Jahren eine grundlegende Reform der Schuldenbremse (Art. 115 Grundgesetz).<sup>3</sup> Deutschland hat kein Schuldenproblem: Im Jahr 2023 lag die Schuldenstandquote bei unter 64 Prozent des BIP. Prognosen rechnen mit einem weiteren Rückgang. Auch im internationalen Vergleich ist der Schuldenstand damit niedrig (im Jahr 2022 beispielsweise wies Deutschland im Vergleich zu den anderen G7-Ländern mit weitem Abstand die geringste Schuldenquote auf<sup>4</sup>). Dennoch erlaubt die Schuldenbremse dem Bund derzeit lediglich eine Kreditaufnahme von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und verbietet eine Neuverschuldung der Länder.

Aber viele Maßnahmen zur Stärkung von Gemeinwesen und Infrastruktur, für den sozial gerechten ökologischen Umbau und zur Förderung unternehmerischer Zukunftsinvestitionen machen zusätzliche Staatsausgaben bei Bund, Ländern und Kommunen notwendig. Diese Staatsausgaben rentieren sich in vielfacher Hinsicht: Eine gute Daseinsvorsorge, gestärkte und verbesserte Sozialleistungen sowie eine moderne Verwaltung zeigen staatliche Handlungsfähigkeit, sichern Teilhabe und stärken Vertrauen in öffentliche Institutionen und demokratische Prozesse.

<sup>1</sup> Ausführlicher siehe: DGB-Strategie: Starke Wirtschaft, starker Sozialstaat

<sup>2</sup> Häufig gehen öffentliche Investitionen privaten Aktivitäten voraus - gerade in der Transformation. Das DIW (2020) schätzt einen Multiplikator von 1,5: ein Euro an öffentlichen Investitionen hebt das Anderthalbfache an privaten Investitionen. Auch Dullien et al. (2021) schätzen, dass mit einem Investitionsprogramm von 460 Mrd. Euro die privaten Investitionen 4 bis 5 Prozent über dem Niveau ohne Programm lägen.

<sup>3</sup> [Das DGB-Steuerkonzept: Beschäftigte und Familien entlasten | DGB](#), DGB (2019): [Von schwarzer Null auf 100 Prozent Zukunft! | DGB](#)

<sup>4</sup> Vgl. OECD: [General government - General government debt - OECD Data](#), aufgerufen 03.04.2024.

7. Mai 2024

### Bei Rückfragen:

Henriette Neumann  
Nora Rohde

Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

### Deutscher Gewerkschaftsbund

Keithstraße 1  
D 10787 Berlin  
Telefon:  
030-24 060-510  
030-24 060-248

Henriette.Neumann@dgb.de  
Nora.Rohde@dgb.de

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Ausgaben in eine aktive Wirtschafts-, Klima- und Strukturpolitik sichern Wertschöpfung und gute Arbeitsplätze und senken so die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die harte Strukturbrüche und ggf. Arbeitslosigkeit verursachen würden. Nachhaltige Wirtschaftskraft und -entwicklung schaffen neue Steuereinnahmen und öffentliches Vermögen, von dem alle – jetzt und in Zukunft - profitieren können. Die Investitionen finanzieren sich somit zu einem guten Teil selbst.

Zwar wurden die öffentlichen Investitionen, v. a. bei Bund und Ländern, in den letzten Jahren ausgeweitet. So wuchsen die gesamtstaatlichen Bruttoanlageinvestitionen nominal beträchtlich an. Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung erreichen sie jetzt aber erst wieder das Niveau der 1990er Jahre, nachdem sie über Jahrzehnte stagnierten und sich ein Investitionsstau aufhäufte. Die Nettoinvestitionen - die Investitionen nach Abschreibungen bzw. über den Ersatz des Kapitalverzehrs hinaus – waren bis 2015 in vielen Jahren negativ. Die Kommunen, die für einen großen Teil der öffentlichen Bau- und Infrastrukturinvestitionen verantwortlich sind, verzeichnen seit der Jahrtausendwende durchgehend negative Nettoinvestitionen. Das bedeutet im Klartext: Die Infrastruktur verkommt. Auch im internationalen Vergleich investiert Deutschland auf einem wesentlich geringeren Niveau als beispielsweise der EU-Durchschnitt.

Die jüngste Ausweitung der Investitionstätigkeit kann also nicht über die deutsche Investitionsschwäche hinwegtäuschen, zumal sich mit dem vom Bundesfinanzminister eingeleiteten Kürzungskurs eine Kehrtwende abzeichnet und wichtige Investitionsvorhaben unter Druck stehen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 von November 2023 erschwert eine jahresübergreifende Finanzierung und Förderung von Investitionen zusätzlich. Vielen Unternehmen fehlt angesichts dieser Lage die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit.

Aus Gewerkschaftssicht kann die Antwort jedoch nicht darin liegen, eine Debatte über Prioritätensetzung und Kürzungen in der Haushaltsplanung zu entfallen, die Sozialstaat, öffentliches Personal und Investitionen oder gar Betroffene gegeneinander ausspielt. Der Umfang der notwendigen Investitionen ist so groß, dass er nicht durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden könnte und sollte.<sup>5</sup> Im Gegenteil braucht es eine gezielte und bedarfsgerechte Stärkung sowohl konsumtiver als auch investiver Ausgaben. Denn: Kurzfristig bremst ein Sparkurs die ohnehin schwächelnde Konjunktur aus.<sup>6</sup> Langfristig untergräbt er die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und schwächt den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Antwort liegt vielmehr darin, strukturelle einnahme- und ausgabenseitige Finanzierungslösungen umzusetzen, die sich an den Bedarfen orientieren, um die oben genannten Ziele - **gutes Leben, starke Wirtschaft, intakte Umwelt** - zu erreichen. Hierfür sollte auch die Vergabe öffentlicher Gelder an Konditionen geknüpft werden, die diesen Zielen Rechnung tragen.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Dezernat Zukunft (2023b).

<sup>6</sup> Vgl. Dullien et al. (2024b).

<sup>7</sup> Der DGB fordert öffentliche Zuschüsse und Steuererleichterungen an soziale Kriterien zu knüpfen. Denn öffentliche Gelder müssen im Sinne von Gemeinwohl und Guter Arbeit eingesetzt werden. Daher sollen Unternehmen Tarifbindung und Mitbestimmung einhalten sowie Standorte und Beschäftigung sichern: <https://www.dgb.de/-/85F>

Schon 2022 gingen Expert\*innen davon aus, dass über die kommenden zehn Jahre hinweg insgesamt jedes Jahr öffentliche Zusatzausgaben in Höhe von 60 Mrd. Euro bis 80 Mrd. Euro nötig wären, um die Dekarbonisierung zu bewältigen und die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu fördern.<sup>8</sup> Das wären jedes Jahr zusätzliche Investitionsausgaben in Höhe von ca. 1,5 bis 2,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

**Angesichts des enormen öffentlichen und privaten Investitionsbedarfs wiederholt der DGB seine Forderung nach einem öffentlichen kreditfinanzierten Investitionsprogramm. Die Schuldenbremse ist eine Investitionsbremse und muss grundlegend reformiert werden.**

Dieser Erkenntnis folgen inzwischen immer mehr Ökonom\*innen und politische Entscheidungsträger\*innen. Weitreichende Änderungen an der Schuldenbremse erfordern eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag. Gleichzeitig ist die Bundesregierung im Rahmen der Währungsunion auch an die Europäischen Fiskalregeln gebunden. Auf europäischer Ebene wird der Reformprozess aktuell abgeschlossen. Für die Diskussion um die Reform der Schuldenbremse ist es daher wichtig, dass eine ganzheitliche Perspektive eingenommen wird, die sowohl die nationale als auch die europäische Ebene in den Blick nimmt. Idealerweise sollte bei einer anstehenden Reform der Schuldenbremse eine weitgehende Kohärenz zu den europäischen Fiskalregeln erreicht werden. Die deutsche Politik sollte sich selbst keine restriktiveren Regeln setzen, als die EU ohnehin verlangt. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die gewerkschaftliche Forderung nach einer neuen Goldenen Regel detaillierter erläutert. Zusätzlich werden verschiedene Reformoptionen, die in der aktuellen Lage von verschiedenen Akteuren diskutiert werden, bewertet. **Für den DGB ist klar: Diese Optionen würden Finanzierungsspielräume eröffnen, können jedoch kein Ersatz für die Investitionsregel sein, da sie die Bedarfe bei Weitem nicht decken.**

## **2) Investitionen von der Schuldenbremse ausnehmen - Neue goldene Regel**

Angesichts des enormen öffentlichen Investitionsstaus und neuer -bedarfe ist eine grundlegende investitionsfreundliche Reform der Schuldenbremse im Grundgesetz unumgänglich.

Der DGB fordert, dass Investitionen, ähnlich einer goldenen Regel, von der Schuldenbremse ausgenommen und über Kredite finanziert werden können. Ausgenommen werden sollen Infrastrukturausgaben, die zur Auflösung des Investitionsstaus beitragen – dazu zählen sowohl Ersatzinvestitionen (bspw. Sanierungs- oder Modernisierungskosten bei Verkehrswegen, Schulgebäuden, Polizeistationen oder anderswo), als auch Erweiterungsinvestitionen (also der Neubau von Verkehrswegen oder anderer Infrastruktur).

**Die Finanzierung von Investitionen mit einem langfristigen Nutzen, beispielsweise in die öffentliche Infrastruktur, in Klimaschutzmaßnahmen und zur gezielten Förderung privater Investitionen in den digitalen und sozial-ökologischen Umbau, sollte durch Kreditaufnahme erfolgen können und so über mehrere Generationen gerecht verteilt werden.**

---

<sup>8</sup> Siehe: Dullien et al. (2022), Vgl. auch Bardt, H. et al. (2019); Hüther, M. (2024); Krebs, T. (2023).

Dies ist angemessen und sinnvoll, weil auch künftige Generationen maßgeblich von einer erfolgreichen Wirtschaft, guter Infrastruktur, einer stabilen Gesellschaft sowie intakten Umwelt profitieren.

**Die Kreditfinanzierung von Investitionen würde es dem Staat zudem ermöglichen, seinen Regelaufgaben besser gerecht zu werden. Sie würde finanzielle Kapazitäten im Kernhaushalt frei machen, die für eine Stärkung notwendiger nicht-investiver bzw. konsumtiver Leistungen eingesetzt werden können.** Hierzu zählen z.B. die Stärkung und gezielte Verbesserung des Sozialstaats, die Förderung von Weiterbildung, bessere Kinderbetreuungseinrichtungen, Ausstattung für die innere Sicherheit und die Einstellung öffentlichen Personals - von Erzieher\*innen und Lehrkräften, über (Bundes)Polizist\*innen bis zu Verwaltungsangestellten in Planungs- und Genehmigungsbehörden.

Ein Großteil der Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge fällt auf Länder- und kommunaler Ebene an. Deshalb ist für den DGB entscheidend, dass alle Ebenen befähigt werden, gemäß der Bedarfe zu investieren und konsistente Regeln für alle Gebietskörperschaften umgesetzt werden.<sup>9</sup>

### 3) Bewertung weiterer Reformoptionen

Eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reform der Schuldenbremse umfasst die (Wieder)Einführung einer Investitionsregel, wie der DGB sie seit Langem fordert.<sup>10</sup> Darüber hinaus werden in der Fachöffentlichkeit weitere Reformvorschläge diskutiert, die an den einzelnen Komponenten sowie technischen Problemen der Schuldenbremse ansetzen. **Sie können aus Sicht der Gewerkschaften keinesfalls eine Alternative zur Forderung nach einer Investitionsregel sein, sondern allenfalls als Erweiterung einer grundlegenden Reform diskutiert werden.**

#### 3.1) Strukturkomponente erhöhen

Die derzeit erlaubte Verschuldungsobergrenze (strukturelles Defizit) liegt bei 0,35 Prozent des BIP auf Bundesebene. Auf Länderebene ist keine Verschuldung erlaubt. Diese Grenzen sollten angemessen und bedarfsorientiert angehoben werden, um die benötigten finanziellen Spielräume zu ermöglichen.

Auch bei der Bundesbank, beim Sachverständigenrat (SVR) und unter anderen Ökonom\*innen wird die Erhöhung der strukturellen Defizit-Grenze als Reformoption diskutiert. Manche schlagen dabei eine gestaffelte Verschuldungsgrenze gekoppelt an die Schuldenstandquote vor.<sup>11</sup>

Einige der diskutierten Vorschläge sehen aber nach wie vor eine Grenze für das strukturelle Defizit vor, welche die Handlungsfähigkeit des Staates unnötig einschränken würde.

---

<sup>9</sup> Vgl. [Corona-Finanzierungssäulen für Kommunen | DGB](#); [Allen Kommunen sozial gerechten Klimaschutz ermöglichen | DGB](#); [Das DGB-Steuerkonzept: Beschäftigte und Familien entlasten | DGB](#)

<sup>10</sup> Vgl. Dullien et al. (2024a); Wissenschaftlicher Beirat des BMWK (2023); Hüther, M. (2023)

<sup>11</sup> Vgl. Bundesbank (2022); Krebs, T. (2024); SVR (2024)

Ein Prozent des BIP, die Grenze, die der SVR als Obergrenze bei einem Schuldenstand von unter 60 Prozent vorschlägt, würde die Bedarfe nicht decken und eine strenge Rückführung der Schuldenquote vorab voraussetzen. **Stattdessen braucht es eine bedarfsgerechte Erhöhung der Grenze, um wohlstandsstärkende Maßnahmen ergreifen zu können.**

Im Rahmen der neuen Europäischen Finanzregeln wäre ein strukturelles Defizit von 1,5 Prozent des BIP zulässig.<sup>12</sup> Deutschland sollte in keinem Fall restriktivere Regelungen anwenden als die EU und sich unnötig einschränken.<sup>13</sup> Bei 1,5 Prozent würde die Schuldenquote weiterhin reduziert, wengleich die Gewerkschaften die willkürliche 60- Prozent-Zielquote der EU ohnehin zurückweisen. Sie ist ökonomisch hoch umstritten. Gleichzeitig erhöht ein Investitionsprogramm das Wachstumspotential und refinanziert sich zu einem großen Teil selbst.<sup>14</sup>

Neben der Befähigung zu einer zukunfts- und bedarfsgerechten Ausgaben- und Investitionspolitik geht es darum, auch technische Probleme innerhalb der Schuldenbremse zu beseitigen. Das betrifft z.B. die Berechnung der Konjunkturkomponente sowie den Umgang mit dem Kontrollkonto.

### **3.2) Konjunkturbereinigungsverfahren modernisieren**

Ein notwendiger Schritt ist die Anpassung der Konjunkturkomponente. Das Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt die Produktionslücke, also die Abweichung des aktuellen BIP vom Wachstumspotenzial bei konjunktureller Normallage. Ziel ist es, den Umfang der Konjunktursteuerung durch zusätzliche Kreditaufnahme bzw. -tilgung zu bestimmen und anti-zyklische Fiskalpolitik umzusetzen. In Krisenzeiten, bei unterausgelasteter Produktion, gibt demnach auch die Schuldenbremse mehr Raum für die Kreditaufnahme.

Ein inzwischen wissenschaftlich anerkanntes Problem der aktuellen Berechnungsmethode, auf welches auch der DGB seit Jahren hinweist, ist jedoch die **Revisionsanfälligkeit des Potentialwachstums**. Dies führt dazu, dass vor allem im Abschwung das Maß der Unterauslastung unterschätzt wird, weil mit Absenken der Prognose zur BIP-Entwicklung auch das Potential-BIP nach unten revidiert wird. In Folge sinkt der mögliche Verschuldungsspielraum übermäßig, die Fiskalpolitik wirkt prozyklisch und schädlich restriktiv.<sup>15</sup> Die Bundesregierung arbeitet derzeit an einer Überarbeitung der Methode und kann die hiesige Anpassung auch einfachgesetzlich umsetzen.

**Entscheidend ist für den DGB hierbei, dass dieser Prozess genutzt wird, um die technischen Fehler wirksam zu beheben und die Konjunktursteuerung in dem Umfang zu ermöglichen, der notwendig ist. Falsch wäre es hingegen, allein wegen**

---

<sup>12</sup> Auch wenn diese Grenze auf europäischer Ebene oft durch andere restriktive Vorschriften (insb. die individuellen Schuldentragfähigkeitsanalysen) weiter eingeschränkt wird.

<sup>13</sup> Vgl. DGB (2023) Stellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über Leitlinien für eine Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU, aufgerufen am 29.04.2024: <https://www.dgb.de/-/TJ8>

<sup>14</sup> Vgl. z.B. DGB (2019), a.a.O.; Dullien et al (2021).

<sup>15</sup> Vgl. Bundesbank (2022); Heimberger, P. (2020).

### **ideologischer Grundsatzkritik an einer höheren Nettokreditaufnahme nur minimalinvasive Anpassungen vorzunehmen.**

Darüber hinaus warnt der DGB davor, die Neuberechnung der Konjunkturkomponente als ausreichende Reform der Schuldenbremse zu verkaufen, wie es das Bundesfinanzministerium bereits tut. Die fiskalpolitischen Maßnahmen zur Konjunktursteuerung und Krisenbewältigung sollten zielgerichtet und ursachengerecht gewählt werden. Hierbei muss es sich keineswegs (allein) um investive Maßnahmen handeln, sondern kann solche umfassen, die der Stabilisierung von Kaufkraft z.B. durch gezielte Entlastungen dienen oder andere konsumtive Ausgaben erfordern. Deshalb ist eine weitreichende Reform der Schuldenbremse, die die Kreditfinanzierung von Investitionen ermöglicht, unerlässlich (siehe oben).

### **3.3) Kontrollkonto symmetrisch nutzen**

Darüber hinaus sollten die Nutzungsregeln des Kontrollkontos überdacht werden. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung wird die zulässige Nettokreditaufnahme (NKA)<sup>16</sup> ermittelt. Bei Abschluss des Haushaltsjahres wird geprüft, ob der strukturelle Anteil der NKA über- bzw. unterschätzt wurde. Überschreitet die tatsächliche NKA den ursprünglich ermittelten Wert, wird das Kontrollkonto belastet. Bei Unterschreitung wird die Differenz auf dem Kontrollkonto gutgeschrieben. Die jährlichen Über- oder Unterschreitungen werden saldiert. Notlagenkredite werden nicht auf dem Kontrollkonto vermerkt.

Erreicht das negative Saldo einen Schwellenwert von über einem Prozent des BIP, greifen Mechanismen, die die zulässige Neuverschuldung zusätzlich bremsen. So wird die zulässige Obergrenze der NKA im Folgejahr um den Betrag verringert, um welchen er die 1-Prozent-Schwelle überschreitet (maximal jedoch um 0,35 Prozent des BIP). Dies geschieht so lange, bis in den Folgejahren der Schwellenwert wieder eingehalten wird.

Ein positiver Saldo ist hingegen kein „Guthaben“, welches in zukünftigen Haushaltsjahren genutzt werden kann.

**Aus gewerkschaftlicher Sicht wäre es dabei sinnvoll, das Kontrollkonto symmetrisch zu bewirtschaften und Überschüsse für höhere Ausgaben nutzen zu können.** Eine andere Möglichkeit wäre, zumindest Notlagenkredite mit diesem Guthaben zu verrechnen, anstatt sie später aus dem Kernhaushalt tilgen zu müssen und zusätzlichen Konsolidierungsdruck auszuüben.<sup>17</sup>

### **3.4) Periodengerechte Verbuchung von Zinszahlungen**

Ein Aspekt, der zwar nicht direkt mit der Schuldenbremse, wohl aber mit der Kreditaufnahme in Zusammenhang steht, sind die Zinsausgaben und die Methode, mit der sie im Bundeshaushalt verbucht werden.

---

<sup>16</sup> Die Nettokreditaufnahme (NKA) ist die Differenz aus der Kreditaufnahme und den Tilgungen für Altkredite.

<sup>17</sup> Vgl. Truger (2023); Bundesbank (2022).

Begibt der Bund Anleihen, entstehen ihm Mehreinnahmen, wenn die Zinsen niedrig und die Anleger\*innen bereit sind, mehr für die Anleihe zu zahlen als den Marktwert (Agio).

Gleichzeitig entstehen ihm Mehrausgaben, wenn der Bund Anleihen unter dem Marktwert begeben muss (Disagio), bspw. weil die Rendite bei anderen Anlageformen höher ist.

International ist es geläufig, die Zinsausgaben (Mehreinnahmen oder Mehrausgaben) periodengerecht gemäß der Länge der Laufzeit einer Anleihe gleichmäßig zu verbuchen. Also bei einer dreißigjährigen Anleihe würden die Zinszahlungen auf dreißig gleich große Teile gestreckt. Deutschland geht hier aber einen Sonderweg und verbucht die Zinsen im Haushaltsjahr, in welchem es die Anleihen begibt. In einem Umfeld niedriger Marktzinsen und hohem Agio schafft sich der Bund damit zwar Mehreinnahmen und zusätzlichen Spielraum im jeweiligen Haushaltsjahr. Die hohen Zinskosten fallen also später an. Gleichzeitig führt dieses Vorgehen in einer Situation mit steigenden Zinsen und folglich Mehrausgaben dazu, dass der betroffene Haushalt unnötig belastet wird und die niedrigen Zinsen in die Zukunft verschoben werden. Dies war z.B. 2023 der Fall und führte zu zusätzlichem Konsolidierungsdruck im Bundeshaushalt. **Der DGB teilt daher die Einschätzung von Ökonom\*innen und Instituten<sup>18</sup>, Agien und Disagien gerecht über die gesamte Laufzeit einer Anleihe zu verteilen. So würde die Zinslast verstetigt und die Verbuchung ökonomisch sachgerechter werden.**

### Länder und Kommunen

*In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge liegt die Verantwortung bei den Kommunen. Diese sind auf Grund ihrer knappen finanziellen und personellen Mittel oft kaum in der Lage, neben ihren Pflichtaufgaben auch freiwillige Angebote bspw. im Bereich Freizeit und Sport, aber auch Klimaschutz und -anpassung aufrechtzuerhalten. Inzwischen beläuft sich der kommunale Investitionsstau laut KfW-Kommunalpanel 2023 auf über 160 Milliarden Euro.*

*Erschwerend hinzu kommen bei zahlreichen Kommunen enorme Altschulden, die den finanziellen Spielraum zusätzlich einschränken und beispielsweise die Kreditaufnahme erschweren. Einige Bundesländer haben bereits länderspezifische Entlastungsprogramme aufgesetzt (Hessenkasse, Saarland, Rheinland-Pfalz u.a.). Auch die Bundesregierung unterstreicht, sich an der Entlastung der Kommunen zu beteiligen. Hier gilt es, Rechtssicherheit zu schaffen, sodass kommunale Altschulden durch die Länder übernommen und mit Hilfe des Bundes gestemmt werden können.<sup>1</sup>*

*Der DGB hat konkrete Vorschläge vorgelegt, wie überschuldete Kommunen unter Wahrung des Konnexitätsprinzips durch Bund und Länder gemeinsam entlastet werden können. Konkret sollten in einem ersten Schritt die Bundesländer einmalig übermäßige kommunale Liquiditätskredite übernehmen. Der Rest (100 Euro pro Einwohner\*in) verbleibt bei den Kommunen. Der Bund sollte sich dann zu 50 Prozent an den von den Ländern übernommenen Schulden beteiligen.*

<sup>18</sup> Vgl. Bundesbank ebd.; Dezernat Zukunft (2023a)

*Eine Entlastung der Kommunen von den Altschulden reicht jedoch allein nicht aus, vielmehr müssen diese auf ein solides finanzielles Fundament gestellt werden. Die Verteilung der eingenommenen Steuermittel zwischen den Ebenen spielt dabei eine zentrale Rolle. Gleichzeitig dürfen sich Bund und Länder bei gesellschaftlich relevanten Investitionsbedarfen nicht vor der (Finanzierungs-)Verantwortung drücken. So sollte beispielsweise für die nötigen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen eine neue Gemeinschaftsaufgabe im Art. 91a Abs. 1 GG eingerichtet werden. Durch die Gemeinschaftsaufgabe können Bund und Länder den Kommunen durch eine Mischfinanzierung ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Klimaschutz und -anpassung sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben, an deren Umsetzung alle Akteure mitwirken müssen, die Kommunen müssen aber einen wesentlichen Teil leisten.*

<sup>1</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022)

#### 4) Sondervermögen

Eine Reform der Schuldenbremse ist unumgänglich, um die Finanzierungsfragen wichtiger Investitionen sauber und nachhaltig zu lösen. Bis die notwendige Zweidrittelmehrheit zur Änderung der Schuldenbremse erreicht wird und bis angesichts der Vielzahl von Reformoptionen Einigung über die zu ergreifenden Reformschritte besteht, braucht es eine **zügige (Übergangs-)Lösung**, um Investitionen umgehend auf den Weg zu bringen. Auch brauchen Unternehmen schnell Planungssicherheit, um Investitionsentscheidungen treffen zu können.

Daher – und weil durch den enormen Investitionsstau ein außergewöhnlich hoher Nachholbedarf entstanden ist – kann es sinnvoll sein, zunächst ein **Sondervermögen für Transformation und Infrastruktur im Grundgesetz** zu verankern, das nicht unter die Schuldenbremse fällt und auch wichtige Bereiche der sozialen Daseinsvorsorge, wie Bildung und Wohnen, umfasst.

Hier sollte sichergestellt werden, auf geeignetem Wege die Bedarfe von Ländern und Kommunen zu adressieren und ein entsprechendes Kontroll- und Steuerungsgremium einzusetzen.

Die europäischen Fiskalregeln dürfen einem solchen Sondervermögen nicht im Wege stehen. Zwar würde das Sondervermögen die deutsche Schuldenstandquote kurzfristig erhöhen, gleichzeitig sieht das neue Regelwerk jedoch vor, dass Investitionen in die EU-Prioritäten (wozu auch der Green Deal zählt) zukünftig bei der Entscheidung, ob die Europäische Kommission ein Exzessives Defizitverfahren (EDP) gegen einen Mitgliedstaat eröffnet, positiv berücksichtigt werden sollen. Die EU-Kommission sollte daher ein solches Sondervermögen für Transformation und Infrastruktur als sog. „relevanten Faktor“ anerkennen und nicht durch besonders strikte Anwendung der Regeln die formale Eröffnung eines exzessiven Defizitverfahrens ansteuern und damit Deindustrialisierung riskieren.

## Fazit

Deutschland steht vor großen Herausforderungen, zu deren Bewältigung massiv investiert werden muss. Hierfür muss neben einer gerechteren Einnahmehbasis durch eine höhere Besteuerung sehr hoher Einkommen, Vermögen und Erbschaften auch die Grundlage für eine bedarfsgerechte Ausgabenpolitik durch Kreditfinanzierung von Investitionen geschaffen werden. Eine Priorisierung investiver Ausgaben zu Lasten wichtiger konsumtiver Ausgaben lehnen die Gewerkschaften ab. Im Gegenteil: Es braucht eine Stärkung von Investitionen, Sozialstaat und sozialer Infrastruktur sowie öffentlichem Personal.

**Der DGB appelliert an alle demokratischen Parteien, sich für ein umfassendes und langfristig angelegtes Investitionsprogramm sowie eine Reform der Schuldenbremse einzusetzen. So wird es Deutschland gelingen, staatliche Handlungsfähigkeit zu beweisen, die Voraussetzungen für ein gutes Leben und gesellschaftliches Miteinander und einen starken, klimaneutralen Wirtschaftsstandort in einer intakten Umwelt zu schaffen.**

- Daher gilt aus gewerkschaftlicher Sicht: Schuldenbremse grundlegend reformieren! Hierfür braucht es eine Goldene Investitionsregel für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen.

Darüber hinaus sind folgende Reformschritte denkbar, die als Erweiterung, nicht aber als Ersatz für die Investitionsregel zu verstehen sind:

- Strukturelle Defizitgrenze: Angemessen und bedarfsorientiert anheben
- Konjunkturkomponente: Revisionsanfälligkeit des Potentialwachstums beheben
- Kontrollkonto: Symmetrisch bewirtschaften und Guthaben im Haushalt nutzen
- Zinszahlungen: Periodengerecht über die Gesamtlaufzeit der Anleihen verbuchen
- Kohärente Investitions- und Schuldenregeln: auf kommunaler, Länder-, nationaler und europäischer Ebene
- Sondervermögen im Grundgesetz: als zügige (Übergangs-)Lösung für Investitionen in Transformation und (soziale) Infrastruktur.

## Quellen

Bardt, H., Dullien, S. Hüther, M., Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, IMK Report 152.

Belitz, H., Clemens, M., Gebauer, S. und Michelsen, C. (2020): Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, DIW Politikberatung kompakt, 158.

Deutsche Bundesbank (2022): Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht, April 2022.

Dullien, S., Bauermann, T., Endres, L., Herzog-Stein, A., Rietzler, K., Tober, S. (2024a): Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen, IMK Report 187.

Dullien, S., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Rietzler, K., Stephan, S., Theobald, T., Tober, S., Watzka, S. (2024b): Wirtschaftspolitik verhindert schnelle Konjunkturerholung, Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2024/2025, IMK Report 188.

Dullien, S., Rietzler, K., Truger, A. (2022): Die Corona-Krise und die sozial-ökologische Transformation: Herausforderungen für die Finanzpolitik, WSI Mitteilungen 4/2022.

Dullien, S., Jürgens, E., Paetz, C. und Watzka, S. (2021): Wachstums- und Verschuldungseffekte einer kreditfinanzierten öffentlichen Investitionsoffensive, Wirtschaftsdienst, 101 (9).

Dezernat Zukunft (2023a): Wie schlimm ist die Zinsrampe?, Geldbrief, Zugriff am 22.03.2024: <https://www.dezernatzukunft.org/wie-schlimm-ist-die-zinsrampe/>

Dezernat Zukunft (2023b): Können Einsparvorschläge strukturelle Lücken nach dem KTF-Urteil schließen?, Zugriff am 22.03.2024: <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2023/11/Heilmann-Sigl-Gloeckner-Mehrbedarfe-Einsparungen-1.pdf>

Heimberger, P. (2020): Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock. In: Intereconomics, 55(3).

Hüther, M. (2023): Die Schuldenbremse ist aus der Zeit gefallen, IW Köln, Zugriff am 22.03.2024: <https://www.iwkoeln.de/presse/in-den-medien/michael-huether-die-schuldenbremse-ist-aus-der-zeit-gefallen.html>

Hüther, M. (2024): Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst 2024 104(1), 14-20.

Krebs, T. (2024): Transformative Investitionen als Treiber eines neuen Wirtschaftsbooms? Forum for a New Economy, Working Paper No. 1 2024.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2024): Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief 1/2024.

Truger, A. (2023): Die Schuldenbremse muss grundlegend reformiert werden, in DGB-Einblick, Zugriff am 22.03.2024: <https://www.dgb.de/-/UCa>

Wissenschaftlicher Beirat des BMWK (2023): Gutachten Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022): Zur Übernahme kommunaler Altschulden, Sachstand WD 4 - 3000 - 086/22.