Generationengerechtigkeit und Fiskalpolitik

Staatsverschuldung und Schuldenbremse im Lichte des Klima-Beschlusses des BVerfG

Lukas Märtin & Carl Mühlbach

18.05.2021 doi: 10.17176/20210518-170217-0

In seinem Beschluss zum Klimaschutzgesetz hat das BVerfG nicht nur den Klimaschutz gestärkt, sondern auch ein anderes Prinzip aus Art. 20a GG betont: die Generationengerechtigkeit. Dies ist für die Interessen jüngerer Generationen ein juristischer Meilenstein, der auch jenseits der Klimapolitik von Bedeutung ist. In der Tat bietet der Karlsruher Beschluss einen wichtigen Anstoß, Generationengerechtigkeit in der Fiskalpolitik zu überdenken, nicht zuletzt, da diese eng mit dem Klimaschutz zusammenhängt. Bisher gelten in Deutschland oftmals Schuldenbremse und schwarze Null als generationengerechtes Optimum. Diese Ausrichtung ist jedoch das genaue Gegenteil einer Generationengerechtigkeit, wie sie nun auch das BVerfG auslegt. So ist Staatsverschuldung nicht nur notwendig für hinreichenden Klimaschutz, sie ist ökonomisch auch sinnvoll und belastet kommende Generationen weit weniger als so oft gefürchtet.

Das Grundgesetz verpflichtet laut des BVerfG „zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“ (Rn. 183). Wie Andere auf dem Verfassungsblog betont haben, bedeutet dies nichts anderes, als dass ambitionierter (oftmals freiheitseinschränkender) Klimaschutz heute betrieben werden muss, damit nachkommende Generationen noch ihre Freiheit ausüben können. Das Prinzip der Generationengerechtigkeit wird somit erstmals vom BVerfG in dieser Deutlichkeit hervorgehoben. Und so meldeten sich alsbald viele Stimmen, die durch den besagten Beschluss die aktuelle deutsche Handhabung der Fiskalregeln als generationengerecht bestätigt sahen. Im Kern, so wird von den Befürworter:innen der derzeitigen verfassungsrechtlichen Fiskalregeln angeführt, sollen künftigen Generationen durch ausgeglichene Haushalte keine Schuldenlast vererbt werden. Insbesondere die Schuldenbremse soll die „demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit und Freiheitschancen auch in Zukunft“ sichern, so das Argument.

Klimaschutz benötigt schuldenfinanzierte Investitionen

So einfach ist es aber tatsächlich nicht. Die Devise „den Gürtel heute enger schnallen, damit auch spätere Generationen gut leben können“ trifft zwar auf den Klimaschutz zu, jedoch nicht auf die Fiskalpolitik. Ambitionierter Klimaschutz bedeutet eine tiefgreifende Transformation der bisherigen Wirtschaftsweise, ohne die Freiheitschancen für kommende Generationen nicht mehr vorhanden sein wird. Denn entweder wird der Planet an sich weitestgehend nicht mehr lebensfähig sein oder die in Zukunft notwendigen (und dann verhältnismäßigen) Klimaschutzmaßnahmen lassen Freiheitsausübung nur noch in extrem eingeschränkter Weise zu. Das Problem später durch technologische Neuerungen auszugleichen, ist unrealistisch.

Mit Blick auf eine generationengerechte Fiskalpolitik bedeutet das, dass sie es ermöglichen muss, eine Welt zu hinterlassen, in der „nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltsamkeit weiter bewahren könnten”, wie es das BVerfG ausdrückt (Rn. 193). Doch genau hier wird die Schuldenbremse zum Problem, denn hinreichender Klimaschutz ist ohne Neuverschuldung nicht machbar. So ist es vielmehr die Neuverschuldung, die zu „Investitionen und Institutionen führt, von denen die jüngere Generation unmittelbar profitiert”, wie kürzlich auch Oliver Lepsius hervorgehoben hat.

Seit dem Beschluss des BVerfG existiert ein konkreter verfassungsrechtlicher Anhaltspunkt, welche Klimaschutzmaßnahmen mindestens geboten sind: Das BVerfG sieht das Paris-Ziel, den Anstieg der

globalen Durchschnittstemperatur auf mindestens 2 °C und möglichst 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, als Konkretisierung der Klimaschutzpflicht nach Art. 20a GG. Das Erreichen dieses Ziels benötigt u. a. massive Investitionen – und zwar deutlich über dem bisherigen Ausgabenniveau. Sicherlich haben die Bruttoinvestitionen des Bundes von 2016 auf 2020 von 33 Mrd. € auf knapp 42 Mrd. € zugenommen. Doch selbst in den Jahren vor der Corona-Pandemie, als die Wirtschaft brummte und dem Staat saftige Steuereinnahmen verpasste, reichten diese „Rekordinvestitionen" bei Weitem nicht, um die notwendigen Maßnahmen für das Einhalten des 2°-, geschweige denn des 1,5°-Ziels, zu finanzieren und die Dekarbonisierung umzusetzen.

Gleichzeitig reduziert sich der durch die Schuldenbremse zulässige Spielraum für Investitionen in den kommenden Jahren, nicht zuletzt aufgrund der wirtschaftlichen Talfahrt im Zuge der Pandemie. Auch nach der Pandemie wird es einige Jahre dauern, bis die wirtschaftlichen Folgen überwunden sind. Bis dahin werden geringere Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen einschränken. Zusätzlich belasten die von der Schuldenbremse vorgesehenen Tilgungspläne der Corona-Schulden die Bundes- und die Landeshaushalte zusätzlich, und schränken den Spielraum für Investitionen noch weiter ein.

Deutschland steuert also bei Beibehaltung der aktuellen Fiskalpolitik unweigerlich auf ein Problem zu, da sich die Klimaziele nur mit mehr Investitionen erreichen lassen, was wiederum mit der Schuldenbremse unvereinbar ist. Dabei wäre es aus fiskalpolitischer Perspektive deutlich generationengerechter, heute Investitionen zu tätigen, von denen dann künftige Generationen profitieren. Werden diese Investitionen über Staatsverschuldung finanziert, können zusätzlich Kosten und Gewinne der Investitionen zusammengeführt werden. Die freiheitsschonende Logik hinter diesem Gedanken lässt sich in ähnlicher Form bereits im Beschluss des BVerfG finden. Das Gericht schreibt: „Wäre etwa eine ausgebaute CO2-neutrale Verkehrsinfrastruktur errichtet und würden Transportmittel CO2-neutral produziert, wären die Freiheitseinbußen eines Verbots CO2-wirksamer Verkehrs-, Transport- und Produktionsvorgänge wesentlich geringer als ohne eine solche Alternative" (Rn. 121). Sprich: Wird heute investiert, haben spätere Maßnahmen eine viel weniger einschränkende Wirkung für kommende Generationen als mögliche Schulden, die durch Investitionen in der Gegenwart entstehen. Dies wird dadurch unterstrichen, dass Staatsverschuldung generell weniger freiheitsbeschränkend ist als oftmals vorgetragen.

Staatsverschuldung erweitert Freiheitschancen

Die Behauptung einer generationengerechten Schuldenbremse fußt auf dem Mythos, dass kommende Generationen Staatsverschuldung zurückzahlen müssten und diese Rückzahlung den fiskalpolitischen Spielraum, die Freiheitschancen, reduziere. Die Realität sieht anders aus: Läuft eine Staatsanleihe ab, gibt der Staat eine neue Anleihe aus, um diese zu bezahlen. Dieses Vorgehen nennt sich Überwälzen der Schulden. Aber ist es wirklich nachhaltig, alte Schulden über neue zu finanzieren? Wird so die „Schuldenlast" nicht einfach immer weiter in die Zukunft und damit einseitig an künftige Generationen verschoben, so wie es also das BVerfG für den Klimaschutz gerade untersagt hat?

Während es verschiedene ökonomische Konzepte gibt, um die Tragfähigkeit von Schulden zu betrachten, lässt sich aus keinem davon ableiten, dass Überwälzen von Schulden freiheitsbeschränkend ist. Einige betrachten Staatsverschuldung als nachhaltig, solange der Anteil der Staatsschulden an der Wirtschaftsleistung langfristig konstant bleibt. Andere zielen auf die Zinskosten als wahre Kosten der Staatsverschuldung ab. Solange der Anteil der Zinskosten an den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) gering bleibt, stellt Staatsverschuldung keine signifikante Freiheitseinschränkung dar. Aufgrund der derzeitigen Niedrigzinsen sind wesentlich höhere Schuldenquoten als bspw. die in den „Maastricht-Kriterien" festgeschriebene 60%-Grenze freiheitsschonend möglich. Ein prominentes Beispiel ist Japan, welches 2018 trotz einer Schuldenquote von 238% nur sehr geringe Zinskosten in Höhe von 1,2% des BIPs bedienen musste.

Staatsverschuldung ist aber nicht nur im derzeitigen Umfeld anhaltender Niedrigzinsen freiheitsschonend. Der vollständige Schuldenabbau ist darüber hinaus, unabhängig davon, welche der obigen Definitionen der Tragfähigkeit herangezogen wird, generell nicht wünschenswert. Dies wäre ökonomisch nicht nur unsinnig, sondern schädlich, denn Staatsanleihen fungieren als sichere Anleihen (safe assets), da Staaten im Gegensatz zu Unternehmen länger bestehen und stets die Möglichkeit haben, aus ihrer Wirtschaft Steuereinnahmen zu generieren. Ein ausreichendes Angebot an Staatsanleihen ist weiterhin für das Funktionieren des Finanzsystems unabdingbar. Keine Generation – nicht die heutige und auch keine zukünftige – muss die Staatsschulden je vollständig zahlen, um Freiheitschancen selbstbestimmt nutzen zu können. Während, wie das BVerfG es beschreibt, „CO2-relevanter Freiheitsgebrauch irgendwann ohnehin im Wesentlichen unterbunden werden" muss (Rn. 186), verhält es sich mit Staatsverschuldung nicht so. Diese muss nie auf null getilgt werden, im Gegensatz zur Dekarbonisierung, die bei zögerlicher Umsetzung eine „einseitige Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft" (Rn. 183) darstellt.

Auch wenn die absolute Höhe der Schulden anwächst, ist das kein zwingender Grund zur Sorge, da auch Wirtschaftskraft und Steuereinnahmen mit der Zeit steigen. Die Schuldenquote Deutschlands ist von 2011 bis 2019 von 81 Prozent auf 60 Prozent gefallen. Die Schwarze Null ist jedoch für weniger als fünf Prozentpunkte des Rückgangs verantwortlich. In erster Linie ist Deutschland aus den Schulden „herausgewachsen". Langfristig ist ein dauerhaftes Haushaltsdefizit nachhaltig, solange die Staatsverschuldung nicht stärker als die Wirtschaft wächst. Jeder Euro Neuverschuldung ist daher gerade nicht eine „unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit", wie es das BVerfG für „jede CO2-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird", beschreibt (Rn. 186). Die Schuldenbremse erlaubt dem Bund ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,35% des BIPs. Wird dieses voll ausgeschöpft, würde die Schuldenquote bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 3% gegen 11,7% konvergieren. Den Bundesländern ist überhaupt keine Neuverschuldung gestattet. Diese Schuldenstände sind ökonomisch gesehen zu niedrig. Anstatt ein richtiges Maß an Staatsverschuldung zu gewährleisten, bewirkt die Schuldenbremse somit zu wenig Staatsschulden.

Unter dem Strich können künftige Generationen von Staatsverschuldung profitieren. Wir sollten uns bei Staatsverschuldung nicht von großen Zahlen oder irreführenden Mythen blenden lassen. Neben Staatsverschuldung wird auch der Besitz an Staatsanleihen vererbt. Zudem sind die einzigen tatsächlichen Kosten von Staatsverschuldung ihre Zinskosten. Deren Anteil an den Steuereinnahmen ist jedoch seit Mitte der 1990er Jahre gefallen. Die Corona-Schulden haben dem Bund aufgrund der Negativzinsen sogar Einnahmen verschafft.

Die Schuldenbremse ist das Gegenteil von Generationengerechtigkeit

Zusammenfassend ist also Folgendes festzustellen. Die derzeit geltende Schuldenbremse, welche die Nutzung von Staatsverschuldung verhindert, wägt heutige und künftige Freiheitsbeschränkungen nicht ansatzweise vernünftig ab. Denn sie sieht Staatsverschuldung einseitig als ausschließlich belastend für kommende Generationen. Wie oben aufgezeigt, schafft Staatsverschuldung Handlungsfähigkeit in der Gegenwart, die eine Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen – auch im Interesse zukünftiger Generationen – zulässt. Dadurch bewahrt Staatsverschuldung zukünftige Freiheitschancen, indem sie hinreichenden Klimaschutz durch zielführende Investitionen ermöglicht. Gleichzeitig bewirkt Staatsverschuldung geringere Freiheitseinschränkungen als von der restriktiven und holzschnittartigen Konstruktion der Schuldenbremse suggeriert.

Derzeit wird die Freiheit kommender Generationen, gerade erst erhoben zum Verfassungsgebot durch das BVerfG, auf dem dogmatischen Altar der ausgeglichenen Staatshaushalte geopfert – und das sogar unter Vorgabe dessen, was sie in der Realität verhindert: Generationengerechtigkeit.

Vielen Dank an Dr. Carolyn Moser, Tung Doan und Laura Gaißmaier für hilfreiche Anmerkungen zu früheren Versionen des Artikels.

AUTOR*INNEN
Lukas Märtin
Lukas Märtin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin.
Carl Mühlbach

EMPFOHLENE ZITATION
Märtin, Lukas; Mühlbach, Carl: Generationengerechtigkeit und Fiskalpolitik: Staatsverschuldung und Schuldenbremse im Lichte des Klima-Beschlusses des BVerfG, Verfassungsblog, 18.05.2021, doi: 10.17176/20210518-170217-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20210518-170217-0.