

1. Einordnung und Ausgangslage

- Vor uns liegt die größte Transformation unserer Wirtschaft und Arbeitswelt seit Beginn der Industrialisierung. Nach über 200 Jahren, in denen unser Wohlstand darauf gründete, Kohle, Öl und Gas zu verbrennen, muss uns in sehr kurzer Zeit der Übergang von einer fossilen Industriegesellschaft zu einer klimaneutralen und innovativen digitalen Wirtschaft gelingen.
- Zugleich fordert auch uns der völkerrechtswidrige russische Angriffskrieg gegen die Ukraine finanziell massiv: für die Unterstützung der Ukraine (wirtschaftlich, militärisch, humanitär), für die ukrainischen Geflüchteten und wegen der Auswirkungen auf unsere Energieversorgung und deren finanzielle Folgen stellen wir Milliarden Euro zur Verfügung. Hinzu kommen die notwendigen Investitionen, um unsere äußere Sicherheit gewährleisten zu können.
- Von der Industrialisierung im 19. Jahrhundert über den Wiederaufbau nach dem 2. Weltkrieg bis hin zur Deutschen Einheit waren die mit den historischen Umbrüchen einhergehenden wirtschaftlichen Umbrüche stets von besonderen fiskalpolitischen Maßnahmen begleitet. Wie den Marshall-Plan brauchen wir auch heute Instrumente, um die enormen Investitionsbedarfe zu bewältigen, so den Wohlstand für künftige Generationen zu sichern und gute Arbeitsplätze zu erhalten.
- Mit einem gerechteren Steuersystem, das 95 Prozent der Steuerpflichtigen entlastet und dafür die höchsten Spitzeneinkommen und Millionenvermögen stärker an der Finanzierung der Zukunftsaufgaben beteiligt, wollen wir eine dauerhaft solide und gerechte Finanzierungsbasis unseres Staates sicherstellen (siehe Beschluss SPD-Bundesparteitag Dezember 2023). Um die enormen Investitionsbedarfe zu decken, sind darüber hinaus aber zusätzliche Investitionsimpulse erforderlich, die nicht zulasten anderer wichtiger öffentlicher Güter wie etwa der Rente oder der Infrastruktur (Schiene, Straße) erfolgen dürfen.
- So wie jedes Unternehmen notwendige Investitionen auch über Kredite finanziert, gehören Staatsanleihen zu den üblichen Instrumenten, um den Staat zu finanzieren. In Deutschland wird diese Möglichkeit durch Schuldenregeln im Grundgesetz (GG) begrenzt. Über 15 Jahre nach Einführung der aktuellen geltenden Fiskalregeln zeigt sich: Die aktuelle Schuldenregel ist zu starr und nicht auf der Höhe der aktuellen investitions- und transformationspolitischen Herausforderungen. In Zeiten großer Umbrüche sind fehlende Zukunftsinvestitionen ein Wohlstandsvernichter, den die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Alltag spüren: Sei es der Sanierungsstau bei unserer Infrastruktur - den Brücken, Autobahnen und Schienenwegen -, sei es die sanierungsbedürftige Schule vor Ort, das geschlossene Schwimmbad in der Kommune, der nicht fahrende Bus auf dem Dorf und vieles Weitere. Deutschland braucht ein Investitionsupdate.
- Die SPD-Bundestagsfraktion hat am 11. Januar 2024 das Positionspapier „Eckpunkte einer gerechten Haushaltspolitik. Für alle Generationen.“ beschlossen mit dem Ziel, den Impuls des Bundesparteitages der SPD vom Dezember 2023 aufzugreifen und darauf aufbauend einen Prozess zu starten, um Eckpunkte für einen neuen

haushaltspolitischen Zukunftsdeal für unser Land zu erarbeiten. Weiterhin hat die SPD-Bundestagsfraktion den geschäftsführenden Fraktionsvorstand beauftragt, für diesen Prozess eine Steuerungsgruppe einzusetzen.

- Der geschäftsführende Fraktionsvorstand hat am 19. Februar 2024 eine Steuerungsgruppe eingesetzt, bestehend aus Achim Post (Koordination), Verena Hubertz, Matthias Miersch, Dennis Rohde, Michael Schrodi sowie einem Mitglied des SPD-Parteivorstandes. Der Parteivorstand entsendet Wiebke Esdar. Die Steuerungsgruppe hat bis dato an fünf Terminen getagt.
- Auf Vorschlag der Steuerungsgruppe hat die SPD-Bundestagsfraktion mit Beschluss vom 23. April 2024 die für die gesamte Bundestagsfraktion offene Begleitgruppe „Zukunftsinvestitionen / Schuldenbremse“ eingesetzt und mit dem Format der Steuerungsgruppe PLUS ein erweitertes Format geschaffen in welchem Vertreter:innen des Bundeskanzleramts, der A-Länder, der Bundes-SGK und des WBH mitarbeiten.
- In einem mehrmonatigen Prozess beschäftigt sich die Begleitgruppe unter Hinzuziehung externer Expertise insbesondere mit folgenden Themenfeldern:
 - Betrachtung der ökonomischen Rahmenbedingungen und Investitionsbedarfe der kommenden Jahre und Jahrzehnte
 - Erörterung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts
 - Vergleichende Betrachtung rechtlicher Rahmenbedingungen in anderen Ländern
 - Berücksichtigung des aktuellen Reformstands zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und dessen Bezüge zur Debatte über die Schuldenregeln in Deutschland

2. Inhaltliche Arbeit

- In der ersten Sitzung hat sich die Begleitgruppe Zukunftsinvestitionen / Schuldenbremse am 24. April 2024 mit den Investitionsbedarfen befasst:
 - Als externe Gäste wurden Dr. Fritz-Köhler Geib (Chefvolkswirtin der KfW), Prof. Dr. Hubertus Bardt (IW Köln) und Prof. Dr. Tom Krebs (Universität Mannheim) begrüßt.
 - Im Ergebnis ist festzuhalten, dass trotz der im laufenden Bundeshaushalt vorgesehenen Rekordinvestitionen für den Umbau hin zu einer klimaneutralen und digitalisierten Wirtschaft in den nächsten 10 Jahren private und öffentliche Investitionen in einem hohen dreistelligen Milliarden-Bereich zusätzlich nötig werden.
 - Hinzu kommen weitere Modernisierungs- und Investitionsbedarfe in zahlreichen Bereichen des öffentlichen Lebens in den Kommunen, in den Ländern und auch im Bund.
 - Zentrale Investitionsbereiche sind dabei: Ausbau erneuerbarer Energien (u.a. Netze, Photovoltaik, H2, Windkraft), Gebäude (u.a. energetische Sanierung, energieeffiziente Wärme- und Elektrizitätsversorgung), Verkehr (u.a.

Verkehrsinfrastruktur, Elektromobilität); Digitalisierung (Infrastruktur, Digitalisierung von Prozessen), Wachstumskapital für Zukunftsbranchen (u.a. Halbleiter, Batterien), Bildung.

Auf Basis der ersten Sitzung galt es nunmehr in den folgenden Sitzungen Lösungsansätze zu thematisieren, die die Investitionsbedarfe im privaten wie öffentlichen Sektor auflösen könnten.

- In der zweiten Sitzung hat sich die Begleitgruppe Zukunftsinvestitionen / Schuldenbremse am 15. Mai 2024 mit den privaten Investitionsbedarfen befasst.
 - Klar ist: Öffentliche Güter sollen weiterhin aus den öffentlichen Haushalten finanziert werden.
 - Das Gros der erforderlichen Zukunftsinvestitionen (ca. 80 %) in eine moderne Wirtschaft wird allerdings privat finanziert. Uns geht es darum, privates Kapital verstärkt in Zukunftsprojekte, die Einnahmen generieren, zu lenken, indem wir diese Projekte für private Investoren attraktiver gestalten.
 - Als mögliche kurzfristige Maßnahmen zur Mobilisierung von privatem Kapital für Zukunftsinvestitionen wurden identifiziert:
 - eine umfassende Investitionsprämie als zielgerichteter steuerlicher Anreiz für Investitionen in Nachhaltigkeit und Digitalisierung.
 - Aufsetzung eines Zukunftsfonds 2.0: Auf Basis des Zukunftsfonds könnte zum Beispiel bei der KfW Capital ein wesentlich größeres Vehikel bereitgestellt werden. Ein Fokus könnte dabei auf Wachstumskapital für Startups liegen - durch staatliche Bürgschaften könnte vor allem privates Kapital mobilisiert werden.
 - Als mögliche langfristige Maßnahmen wurden identifiziert:
 - Etablieren eines Deutschlandfonds: Das Instrument eines Staatsfonds ist bereits in Partei- und Fraktionsbeschlüssen angelegt. Es handelt sich um ein staatliches Finanzierungsinstrument, das auch die Möglichkeit für institutionelle Investoren (Versicherungen, Pensionskassen) sowie Bürgerinnen und Bürger bietet, sich an Zukunftsinvestitionen zu beteiligen. Ein Deutschland-Fonds bündelt, investiert, lenkt und verteilt Zukunftschancen, beispielsweise durch Bürgschaften, Beteiligungen und Darlehen. Er übernimmt Risiken, vor allem dort, wo rein private Investitionen auch aufgrund von Klumpenrisiken ansonsten unterbleiben oder nicht in einem zukunftsfördernden Maße stattfinden würden. Durch einen klugen Portfolioansatz findet eine Diversifikation der Investitionen statt. Gleichzeitig partizipiert ein Deutschlandfonds aber auch an Gewinnen und schafft so gesellschaftliche Akzeptanz für die vor uns liegende Transformation. Zudem reduziert er Komplexität, verstärkt langfristige politische Ziele und erarbeitet Gemeinwohl am Finanzmarkt. Zur Governance: Angelehnt an bestehende Strukturen (z.B. KenFo, KfW) ist es wichtig, dass politische, langfristige Zielkorridore festgelegt und demokratisch gewährleistet sind. Innerhalb dieses Rahmens muss der Deutschlandfonds allerdings unabhängig von direkten

politischen Einflussnahmen eigenständig operieren. Neben Zuführungen des Bundes und von privaten und institutionellen Investoren (z.B. Versicherer und Pensionskassen) operiert der Deutschlandfonds auch mit staatlichen Garantien und Bürgschaften.

- Solvency II Novelle: Privat verwaltete Gelder großer Kapitalsammelstellen müssen entsprechend ihres tatsächlichen Ausfallrisikos in den Bilanzen berücksichtigt werden. Derzeit muss z.B. Venture Capital vollständig mit Eigenkapital hinterlegt sein, unabhängig von einer möglichen Risikostreuung des Portfolios über viele Firmen und Branchen hinweg.
- In der dritten Sitzung hat sich die Begleitgruppe Zukunftsinvestitionen / Schuldenbremse am 26. Juni 2024 mit den öffentlichen Investitionsbedarfen befasst.
 - Als externe Gäste wurden Philippa Sigl-Glöckner (Dezernat Zukunft), Prof. Dr. Achim Truger (Sachverständigenrat der Bundesregierung) und Prof. Dr. Sebastian Dullien (IMK) begrüßt.
 - Ausgehend von den bisherigen Positionierungen in den Beschlüssen von Partei und Fraktion sowie anhand der bisher erfolgten Diskussionen in der Steuerungs- und Begleitgruppe ergibt sich die folgende grundlegende Sichtweise auf den Reformbedarf der Fiskalregeln:
 - Die Welt hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Zahlreiche Krisen und Konflikte mit ihren Auswirkungen stellen die deutsche Gesellschaft wie auch Wirtschaft vor gewaltige Herausforderungen – im Bund, in den Ländern und in den Kommunen. Es geht darum, gute Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern und gleichzeitig eine nachhaltige und digitale Wirtschaft anzustreben. Es geht darum, Frieden zu sichern, ein Leben in Freiheit, Wohlstand und Sicherheit zu ermöglichen. Ganz konkret geht es um die Alltagsorgen der Bürgerinnen und Bürger: Sei es eine marode Infrastruktur vor Ort, das Sicherheitsgefühl in der eigenen Fußgängerzone, eine unterfinanzierte Kommune, fehlender Wohnraum für Geflüchtete oder eine sanierungsbedürftige Schule.
 - Deutschland steht in der Verantwortung, den Menschen Sicherheit zu bieten: Äußere Sicherheit, innere Sicherheit und soziale Sicherheit. Für uns steht fest, dass diese Sicherheiten nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen – schon gar nicht in der Haushaltspolitik.
 - Die im Grundgesetz verankerten Fiskalregeln müssen sich an dieser Realität messen. Nicht andersherum. Das ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass wir ein Land in Wohlstand, Sicherheit und Stabilität auch der nächsten Generation vererben können.
 - Die Verankerung der aktuell geltenden Schuldenregel im Grundgesetz geschah vor 15 Jahren. Es zeigt sich: Die Schuldenregel ist in ihrer jetzigen Form keine adäquate Antwort auf Krisen- und Transformationsanforderungen unserer Zeit und der Zukunft.

- Weiterhin ist seit dem KTF-Urteil des BVerfG aus November 2023 klar, wie die Auslegung der Schuldenregel zu erfolgen hat, nämlich anhand einer strikten Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit. Mehrjährige Krisenbekämpfung ist nicht vorgesehen – ein weiterer Webfehler der aktuellen Regel.
 - Für Investitionen in die Zukunft ist es sinnvoll, Kredite aufzunehmen, gerade um den nächsten Generationen eben keine massiven Schuldenberge zu vererben – gemeint sind Investitionsschulden: wie die nicht sanierte Brücke, die heruntergekommene Schule, das stillgelegte Schwimmbad, der abgewanderte Arbeitsplatz. Dass all das nicht eintritt, ist wichtiger als eine schwarze Null auf dem Kontoauszug. Eben diese Investitionsorientierung muss die vorrangige Zielrichtung einer Reform der Schuldenbremse sein.
 - Weiterhin hat der Staat die Aufgabe, durch das Setzen langfristig klarer Investitionsschwerpunkte – und auch das Durchführen langfristiger Krisenreaktionsmechanismen – Planungssicherheit und Erwartungsklarheit in die Gesellschaft und Wirtschaft hinein zu vermitteln. Das ist im Rahmen der derzeit gültigen Schuldenregel nicht möglich.
 - Ein sozialdemokratischer Ansatz zur Reform der Schuldenregel sollte sich an den hier genannten Kriterien messen lassen. Es geht darum, Geld für unsere Zukunft und unseren Wohlstand zu mobilisieren und zeitgleich Solidität und stabile Staatsfinanzen sicherzustellen.
- Etliche der führenden Wirtschaftsinstitute und Ökonomen sowie auch internationale Organisationen wie der IWF oder die OECD haben sich mittlerweile für Reformen an der Schuldenbremse ausgesprochen. Zahlreiche Reformmodelle der Schuldenbremse wurden in jüngerer Vergangenheit von Expertinnen und Experten veröffentlicht. Insbesondere werden darin die folgenden unterschiedlichen Reformansatzpunkte genannt – unter ihnen sowohl solche, die eine Grundgesetzänderung und damit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erfordern, als auch solche, die gesetzlich oder untergesetzlich auf den Weg gebracht werden können:
- Reformansätze, die ohne GG-Änderung möglich sind und Finanzierungs- und Investitionsspielräume erweitern könnten:
 - Reformierte Berechnung der Konjunkturkomponente, die den Verschuldungsspielraum stärker abhängig von Investitionen in die produktive Kapazität der Wirtschaft macht (wie zum Beispiel Bildung) und Vollbeschäftigung ermöglicht.
 - Reformierte Nutzung des Kontrollkontos: Kontrollkonto symmetrisch bewirtschaften und Überschüsse für höhere Ausgaben nutzen.
 - Ausschöpfen der Möglichkeiten, über finanzielle Transaktionen zusätzliche Finanzierungs- und Investitionsmittel zu generieren, da finanzielle Transaktionen nicht auf die Schuldenobergrenze angerechnet sind.
 - Reformansätze mit GG-Änderung:
 - Ausnahme für Investitionen von der Schuldenregel durch Einführung einer Goldenen Regel für Investitionen
 - Ausnahme nur für Nettoinvestitionen „Goldene Regel +“
 - Ausnahme von der Schuldenregel für Verteidigungsausgaben

- Erhöhung der strukturellen Defizit-Grenze von bisher 0,35% - generell oder in gestufter Form (z.B. 1% Defizit bei Schuldenstand unter 60%).
 - Erweiterte Definition von Notlagen/außerordentlichen Haushaltslagen, z.B. in der Logik eines übergeordneten Interesses an Transformation; erweiterte Übergangsfrist nach Vorliegen einer Notlage
 - Schaffung neuer Sondervermögen (z.B. für Transformation) und/oder Erweiterung bestehender Sondervermögen (z.B. Sondervermögen Bundeswehr)
 - Schaffung einer neuen Verschuldungsmöglichkeit für die Länder
- Eine zentrale Erkenntnis der Sitzung war weiterhin: In den meisten Fällen ist die öffentliche Finanzierung öffentlicher Aufgaben günstiger als eine Finanzierung unter Beteiligung privaten Kapitals.
 - Nach bisherigem Stand der Diskussion (Sitzung Begleitgruppe 24.06.) zeichnen sich dabei insbesondere diese Elemente/Fragestellungen als mögliche Leitplanken für einen weiter zu vertiefenden sozialdemokratischen Reformansatz der Fiskalregeln ab:
 1. Erweiterte finanzielle Spielräume insbesondere für Zukunftsinvestitionen.
Hintergrund: Hierbei geht es um eine weiter zu vertiefende Diskussion über Wege, wie Zukunftsinvestitionen im Bund, in den Ländern und Kommunen unabhängig von Schuldenregeln getätigt werden können (zum Beispiel Goldene Regel, Sondervermögen Transformation) sowie über eine flexiblere Ausgestaltung der Schuldenregel. Nach jetziger Rechtslage ist das strukturelle Defizit des Bundes auf 0,35 Prozent des BIP und das der Länder auf 0 Prozent des BIP begrenzt. Diese Begrenzungen wurden 2009 von einer europäischen Vorgabe abgeleitet, die es seit der jüngsten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes so nicht mehr gibt.
 2. Konsequente Nutzung der im Rahmen der Schuldenbremse bestehenden Möglichkeiten für stetige, verlässliche Investitionen, um eine größere Abhängigkeit zu der konjunkturellen Lage sowie der Schuldentragfähigkeit zu ermöglichen.
Hintergrund: Bereits heute enthält das Grundgesetz keine numerische Begrenzung der Neuverschuldung, sondern lediglich Prinzipien, nach denen die Kreditaufnahme zu begrenzen ist. Der Gesetzgeber legt diese Prinzipien in einem einfachen Gesetz aus.
 3. Reform der Notlagenregelungen
Hintergrund: Die aktuelle Regelung für ein Überschreiten der Kreditobergrenze im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist mit rechtlicher Unsicherheit behaftet, insbesondere, wenn Krisen langwierige Auswirkungen haben. Diese Unsicherheiten sollten reduziert werden, um angemessene, mehrjährige Krisenreaktionen zu ermöglichen.

Ausblick

- Zusätzlich zu den genannten Themen wird sich die AG im zweiten Halbjahr 2024 auch mit den neuen EU-Fiskalregeln befassen.
- Vertieft wird es auch darum gehen, wie ein Ansatz zur Reform der Schuldenregeln konkreter aussehen und umgesetzt werden kann.
- Darüber hinaus wollen wir die Ausgestaltung der Instrumente zur Mobilisierung privaten Kapitals weiter konkretisieren.