

Inhalt

Die Schuldenbremse und die Wohnungspolitik – Thesen und Stichworte für den Deutschen Mieterbund, Berlin 20.11.2019	1
Dr. Armin Hentschel	1
Worum es geht	1
1. Situationsbeschreibung - der rechtliche Rahmen	2
1.1 Die rechtliche Situation auf Länderebene	3
1.2 Die politisch verdrängte kommunale Ebene	4
1.3 Staatsschulden und Konsolidierungsparadigma	5
2. Die rechtlichen Regeln und die fiskalpolitische Praxis	5
3. Wohnungspolitik im Zeichen des ‚Konsolidierungsdogmas‘ damals bis heute.....	7
4. Die Theorien hinter der Schuldenbremsen-Politik.....	8
5. Der DMB in der politischen Gemengelage – unsortierte Ideensammlung	9

Die Schuldenbremse und die Wohnungspolitik – Thesen und Stichworte für den Deutschen Mieterbund, Berlin 20.11.2019

Dr. Armin Hentschel

Worum es geht

Ich gehe von der These aus, dass die deutsche Austeritätspolitik, die den Handlungsspielraum für eine aktive Wohnungspolitik schon in der Vergangenheit massiv verengt hat, mit dem Neuverschuldungsverbot für die Länder ab 2020 eine neue Qualität bekommt. Das gilt für alle staatlichen Ebenen: Bund, Länder und Kommunen; umso mehr, als die bescheidene Aufschwungphase Deutschlands 2019 beendet wurde.¹

Nicht nur die veränderte Wirtschaftskonjunktur und die Implementierung der Schuldenbremse auf Länderebene schaffen eine neue Situation. Auch die wissenschaftliche und die politische Allianz pro „Schwarze Null“ bröckeln. Auch innerhalb der Regierungskoalition in Deutschland wachsen die Zweifel daran, dass die großen Strukturreformen Grundrente, E-Mobilitäts-Umstellung, Netzausbau erneuerbare Energien, Digitalisierung/Glasfasernetz und selbst das ‚kleine‘ Klimapaket mit der Philosophie der schwarzen Null vereinbar sind. Die Zweifel sind berechtigt und sie betreffen die wichtigsten Handlungsfelder des DMB wie Mietenpolitik, energetische Modernisierung und Sozialen Wohnungsbau am empfindlichsten Nerv: der Finanzierbarkeitsfrage.

Das Colloquium wird sich mit der ökonomischen Philosophie befassen, die hinter dem Austeritätskonzept steht. Für dieses Thema brauchen die TeilnehmerInnen etwas Geduld und die

¹ Herbstgutachten des Sachverständigenrats und Ergebnisse der Steuerschätzungen

Bereitschaft, sich mit Themen zu befassen, die nicht direkt in verbandspolitische Forderungen umsetzbar sind. Die Ansatzpunkte für die verbandspolitische Umsetzung sollen am Schluss diskutiert werden; dort geht es dann um die Fragen, wo der DMB und die Mietervereine sich politisch aufstellen sollten, mit welchen anderen Organisationen und Bündnispartnern das am besten geht und mit welchen Forderungen das zu bewerkstelligen ist. Der theoretische und grundsätzliche Umweg, den man dazu einschlagen muss, ist vielleicht besser zu ertragen, wenn man sich klar macht, dass die großen Privatisierungswellen, der zeitweilige Ausstieg aus dem Sozialen Wohnungsbau, die Einstellung einer aktiven Baulandpolitik und viele andere Maßnahmen zum Abbau des Sozialstaats auf eben der Wirtschaftspolitik basierten, die wir kritisch diskutieren wollen.

Das gilt auch für die breite Front, die sich zurzeit gegen den Berliner Mietendeckel organisiert. *„Die Maßnahmen, die der BMV als notwendige Flankierung zum Mietendeckel fordert, sind nicht finanzierbar!“* Dieses „Argument“ stützt sich auf das Konsolidierungsparadigma und die deutsche „Schuldenobsession“². Es hat viel mehr Wirkung als alle nachgebeteten neoliberalen Lehrbuchsätze. Wir erleben seit Jahrzehnten, dass jeder ‚kritische‘ Journalist, der etwas auf sich hält, Reformvorschläge mit der einfachen Frage *„wie das denn alles bezahlt werden soll“* publikumswirksam als Phantasterei abqualifizieren kann. Das intellektuelle Niveau und der wirtschaftspolitische Sachverstand der ‚Argumente‘ gegen aktive Fiskalpolitik und gegen den öffentlich-rechtlichen Eingriff in die Mietpreisentwicklung ist nicht gerade einschüchternd hoch. Das könnte Ihnen Mut machen, die Debatte von Ihrer Seite aus mit mehr Niveau und Sachverstand zu führen.

Wie schon beim Thema Bodenpolitik und Europapolitik liefere ich einen Input für ein internes Briefing, das in der verbandspolitischen Alltagshektik nicht möglich ist. Das Papier liefert im Wesentlichen eine Sachstandsbeschreibung, eine Bilanz der bisherigen Fiskalpolitik und einen politischen Ausblick in Thesen. Die wirtschaftstheoretischen Grundlagen der Austeritätspolitik werden nur stichwortartig dargestellt; sie sollen durch die Inputs der Referenten und die Diskussion vertieft werden.

1. Situationsbeschreibung - der rechtliche Rahmen

2009 wurde die Schuldenbremse mit Art. 109 Abs. 3 GG in das Grundgesetz eingefügt. Das bedeutet, dass der Bund ab 2016 und die Länder ab 2020 ihre Haushalte ohne neue Kreditaufnahme ausgleichen müssen, wobei der Bund einen kleinen Spielraum behält (0,35 % des Bruttoinlandsprodukts/BIP). Die ‚alte Schuldenbremse‘ in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG³ wurde durch eine neue Begrenzung mit Kennziffern ersetzt. Danach darf der Bestand an öffentlichen Schulden gemäß der Maastricht-Kriterien 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten (Schuldenquote); das jährliche Haushaltsdefizit wird auf maximal 0,35 Prozent begrenzt. Die Kennzahlen für diese neue Schuldenbremse mit Verfassungsrang gehen auf ältere Kriterien zurück, die in der EU auf Deutschlands Betreiben (1999) für die Beitrittskandidaten festgelegt wurden. Deutschland nahm diese Kriterien auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise als *„Bonitätsignal“*

² Der Begriff stammt von dem US-amerikanischen Ökonomen Krugman

³ „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

gegenüber den Finanzmärkten' (P. Steinbrück) wieder auf und verschärfte gleichzeitig das ‚Defizitkriterium‘ (0,35 % statt 3 %).⁴

Das *Konsolidierungsparadigma*, das hinter der Schuldenbremse steht, ist älter als die Schuldenbremse und hat über Jahre hinweg den Bund-Länder-Finanzausgleich bestimmt (dazu 1.3). Der Vorrang dieses fiskalpolitischen Paradigmas hat die Auseinandersetzung über eine ‚bessere föderalstaatliche Ordnung‘ auf ein Abstellgleis verschoben.⁵

Die Änderung des GG und die gesetzliche Implementierung auf Länderebene sind die Schlussglieder in einer Kette von Maßnahmen und Regelungen, die 1997 mit den Eintrittskriterien in die Europäische Währungsunion (EWU) begonnen haben und 2012 mit dem Europäischen Fiskalpakt fortgesetzt wurden. Bei der Verankerung dieser Regelungen war Deutschland die treibende Kraft. Die Fiskalpaktregelungen sind nicht identisch mit der im GG verankerten Schuldenbremse, weil der Fiskalpakt auch die Schulden der Kommunen und Sozialversicherungsträger einbezieht.

1.1 Die rechtliche Situation auf Länderebene

Ab 2020 tritt die Schuldenbremse auf der Ebene der Bundesländer in Kraft. Dafür müssen die rechtlichen Grundlagen durch Änderungen in den Landesverfassungen, Haushaltsordnungen und/oder ein Gesetz geschaffen werden. Es geht . wie gezeigt - um eine **Neuregelung**, denn eine alte *Schuldenbremse*, die auf der GG-Regelung in Art. 115 aufbaute, gab es bereits in der Landesverfassung von Berlin und in anderen Bundesländern. In Berlin – hier als Beispielfall - wurde die Anpassung durch ein Landesgesetz⁶ vorgenommen (Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht, Drucksache 18/202109.07.2019).⁷ Das Berliner Landesgesetz nutzt – wie in anderen Länder – die Möglichkeit zur Abweichung (in § 18 Kreditemächtigungen) in konjunkturell schwierigeren Phasen. „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. **Zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie als Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, ist eine Kreditaufnahme zulässig.** Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“

In konjunkturellen Schwächephasen bleibt eine Nettokreditaufnahme erlaubt. Das ist mit der ersten Ausnahme gemeint. Ein Beispiel für den zweiten Ausnahmetatbestand liefert die Finanzmarktkrise 2008-09. Zur *Ausnahme 1* wenige Stichworte: Anhand von standardisierten Berechnungsverfahren werden Konjunktureinflüsse auf das Steueraufkommen geschätzt; damit sollen Spielräume für eine „atmende Schuldenbremse“ geschaffen werden.⁸ Grundsätzlich gibt es dafür zwei Verfahren: ein

⁴ „Es geht um die Signalwirkung an die Kapitalmärkte. ‚Wie ernst meint ihr das eigentlich?‘ (...) Das heißt, wir reden in diesem Zusammenhang über die Bonität der Bundesrepublik Deutschlands.“ Finanzminister Peer Steinbrück bei einer Fernsehsendung, zitiert nach: Werner Polster, Die Krise der europäischen Währungsunion, Marburg 2014, S. 39

⁵ „Am neuen haushaltspolitischen ‚Konsolidierungsparadigma‘, das seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 sowohl die Rechtsetzung der EU als auch der Mitgliedsstaaten perpetuiert hat, lässt sich die ‚Entautonomisierung‘ des Föderalismusdiskurses anschaulich verdeutlichen.“ Henrik Scheller, Der erschöpfte Föderalstaat Reformdebatte und Verfassungsrealität in Deutschland, in: APuZ 28-30/2015, S. 21

⁶ Der SPD-Finanzsenator hatte eine Landesverfassungsänderung bevorzugt.

⁷ Prof. Dr. Markus Heintzen, FU, Der Regelungsort der Schuldenbremse, Vortrag in Berlin 2018

⁸ Deutsche Bundesbank Monatsbericht 2017

sogenanntes „makrobasierendes“ und ein „steuerglättendes“ Verfahren. Eines der beiden Verfahren haben die Bundesländer bei der landesgesetzlichen Umsetzung übernommen. Die *makrobasierenden* Verfahren (z.B. Hessen, Schleswig-Holstein, zuletzt Berlin) leiten aus Konjunkturdaten Schätzungen über Mehr- und Mindereinnahmen ab (Produktionslückenverfahren der Bundesbank⁹). Die *steuerbasierten* Schätzungen gehen von einem durchschnittlichen Steueraufkommen aus und schätzen die voraussichtlichen Mindereinnahmen.

1.2 Die politisch verdrängte kommunale Ebene

Die Kommunen haben weder an der Konzeption, noch an der Implementierung der Schuldenbremse im Bundesrat oder im Stabilitätsrat aktiv mitgewirkt, obwohl sie die Hauptbetroffenen sind. Sie wurden zu „Verschiebebahnhöfen des Sozialstaats“.¹⁰ Zwischen 1990 und 2010 hat das nicht nur zur Privatisierung der kommunalen Wohnungsbestände geführt, sondern auch dazu, dass die Anzahl der Vollzeitstellen in den Gemeindeverwaltungen halbiert wurde.¹¹ Da die Städte sowohl der Schauplatz wie der Umsetzungsort für Wohnungsbauinvestitionen sind, wurde die kommunale Umsetzungskompetenz hier quantitativ und qualitativ systematisch *ausgehungert*. Mit der Umsetzung der Schuldenbremse, darin sind sich die meisten Gutachten zur Schuldenbremse einig, droht die Gefahr, dass der Konsolidierungszwang der Länder zu Lasten der Kommunen gehen wird.

Die Kommunen sind nach gängiger Auffassung eine Gebietskörperschaft *ohne Staatsqualität*. Für mich sind sie schlicht „Der lokale Staat“¹²; in ihnen wird das Gros der fiskal- und sozialpolitischen Entscheidungen umgesetzt. Für sie als die Hauptbetroffenen der Neuregelungen wurde auf Betreiben einiger Bundesländer das *Aufgabenübertragungsverbot* durch die Föderalismusreform I geschaffen. Es sollte sichern, dass die Kommunen keine **neuen** Aufgaben übernehmen müssen, für die sie keine Finanzausstattung haben. Das Übertragungsverbot gilt aber nicht rückwirkend. Sozialausgaben, die aus der vorher beschlossenen Gesetzeslage resultieren (z.B. Hartz IV), belasten die finanziell schwachen Kommunen besonders dann, wenn sich die konjunkturellen Rahmenbedingungen verschlechtern.

Weil Wohnungsbau und Vermietung nicht in der Welt im Allgemeinen stattfinden, sondern orts- und bodengebunden sind, stellen die Kommunen die entscheidende Handlungs- und Umsetzungsebene für wohnungspolitische Entscheidungen dar. Das gilt für die Stadtentwicklungs-, die Liegenschafts-, die Bodenpolitik und große Teile der Mietenpolitik (Mietspiegel). Auch für eine Bundesorganisation wie den DMB ist es schwer, die eigenen politischen Forderungen an den Implementierungsproblemen und fiskalischen Zwängen der Kommunen auszurichten. Genau dort erfahren aber die Bürger die Vor- und Nachteile des Sozialstaats und die Folgen seiner Auszehrung. Diese Erfahrung prägt viel mehr das Bild von der Politik und unserem Staat als das, was im Deutschen Bundestag oder auf EU-Ebene passiert. Es ist für einen Angehörigen der bildungsnahen Schichten leicht, sich naserümpfend von den Proteststimmen für die AfD abzuwenden. Aber für die AfD-Wähler in Oberhausen, Recklinghausen oder in den kleinen Gemeinden von Sachsen-Anhalt oder Thüringen

⁹ Beim Produktionslückenverfahren wird „die Konjunkturkomponente aus einer ermittelten gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke abgeleitet. Die Produktionslücke entspricht der Abweichung des BIP eines Jahres vom Produktionspotenzial“ und positive (Überauslastung) oder negative Werte (Unterauslastung) aus einer Formel ab. Bundesbank 2017, S. 37

¹⁰ Bertelsmann Stiftung, Neuordnung des föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, 2012, S. 24

¹¹ Mattert et al. 2017, S. 34

¹² Armin Hentschel, Julian Hopfenmüller Der lokale Staat, Marburg 2017

ist das Gefühl, vom Rest der Gesellschaft abgehängt zu sein, mit sehr realen Staatserfahrungen vor Ort unterfüttert.

1.3 Staatsschulden und Konsolidierungsparadigma

Man muss sich klar machen, was die Auslöser für die Finanzausgleichsverhandlungen waren, über dem stets unangefochten das ‚Konsolidierungsparadigma‘ schwebte. Der erste Auslöser war der Beitritt der neuen Länder und der zweite Auslöser war die Finanzmarktkrise. Die deutsche Einheit war teuer und wurde nicht über Steuererhöhungen, sondern durch die Sozialversicherung und die Neuverschuldung *finanziert*. Als Folge des Beitritts der neuen Länder und des dadurch bedingten Anstiegs der Schulden begann 1992 ‚der Marathon der Föderalismus- und Finanzreform. 1995 schlossen sich Finanzausgleichsverhandlungen an, die zur Ausarbeitung der Föderalismusreform I und II führten. Der Beitritt Ostdeutschlands war eine historische Zäsur und löste die anschließende Staatsschuldendebatte in Deutschland aus.¹³ Sowohl der Anstieg der Staatsschulden wie das Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse spitzten sich seitdem rasant zu. Ursprünglich nur als Spitzenausgleich zwischen Bundesländern mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft gedacht, wurde der Finanzausgleich zur ungelösten Dauerproblematik. Seit der Wiedervereinigung gab es zahlreiche Ausgleichsmaßnahmen. Das Volumen des Länderfinanzausgleichs stieg von 1,47 Mrd. Euro/Jahr in der Dekade der 1980er Jahren auf durchschnittlich 7,28 Mrd. Euro pro Jahr (Jahresdurchschnitt 2010 und 2011). Trotzdem sind die Finanzkraftunterschiede enorm gewachsen. Das grundgesetzliche Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen ist damit zu einem Lippenbekenntnis geworden. Wenn man nicht nur mit Durchschnittswerten auf Länderebene operiert, wird sichtbar, dass es auch in den alten Bundesländern enorme Unterschiede zwischen den Städten gibt, die dieser Gleichwertigkeit Hohn sprechen.

Danach gab es weitere Bemühungen um eine Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs, die mit einer Erhöhung der an die Länder gehenden Umsatzsteueranteile und weiteren Änderungen endete. Im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung gab es das Bekenntnis zu einer Föderalismusreform III. Nach der letzten Anpassung 2017 wurde der Begriff ‚*Länderfinanzausgleich*‘ durch den Begriff ‚*Finanzkraftausgleich*‘ ersetzt. Das alles waren jedoch nur föderale Hinterhofgefechte. Denn daneben hatte der Bund ausgerechnet auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise das Konsolidierungsparadigma in Deutschland mit Verfassungsrang ausgestattet und den Primat der Politik dem Diktat der Märkte unterworfen. ‚Regelbasierung‘, hebt demokratische Willensbildung und das Budgetrecht des Parlaments aus. Die traurige Pointe ist, dass die Staaten, die vorher ihre Banken mit milliardenschweren Pakten gerettet hatten, nun nichts Besseres zu tun hatten, als sich den Finanzmärkten zu unterwerfen, die das Desaster verursacht hatten.

2. Die rechtlichen Regeln und die fiskalpolitische Praxis

Die Schuldenbremse greift mit einer sogenannten *regelbasierten Vorgabe* in die haushaltsrechtliche Autonomie von Bund und Ländern ein. Die *Regelbasierung* ist eine neoliberale Erfindung, die aus den USA kommt, in Deutschland übernommen wurde und auf Betreiben Deutschlands im EU-Recht

¹³ Die Bankenrettung in der Finanzmarktkrise war der zweite Hintergrund, sie hat den deutschen Steuerstaat 2008 – 2013 rund 234 Mrd. Euro gekostet

verankert wurde. Sie wurde als Schutz gegen sozialstaatliche Begehrlichkeiten und als Mittel zur Disziplinierung öffentlicher Haushalte¹⁴ konzipiert.

Juristen neigen dazu, die rechtliche mit der politischen und sozialen Wirklichkeit in eins zu setzen. Diese Vorstellung wird durch die Handhabung der Schuldenbremse nachhaltig korrigiert. Sie zeigt, dass der ‚Musterknabe‘ Deutschland mehrere Jahre gegen eins oder beide der Kriterien des Stabilitätspaktes verstoßen hat; ebenso wie Frankreich. Der Stabilitätspakt wurde 2005 flexibilisiert und das eigentlich vorgesehene Sanktionsverfahren wird gegen die Dauersünder (z.B. Italien) nicht vollstreckt. Trotzdem wurden nach der Finanzmarktkrise 2010, die zu einem kurzen ‚keynesianischen Sündenfall‘ führte, die fiskalpolitischen Daumenschrauben noch enger gedreht.

Die grundsätzliche Problematik einer Fiskalpolitik, die sich durch Regeln selbst „die Hände bindet“ und Inflations- und Schuldenvermeidung ins Zentrum stellt, zeigt sich nicht nur in Form der Regelverletzungen. Bei der Vorstellung des Herbstgutachtens des Sachverständigenrats 2019 wurde das Dilemma ebenfalls deutlich. Das Neuverschuldungsverbot für die Länder beginnt zeitgleich mit einem Konjunkturunbruch. Das bereits im letzten Jahr schwache Wachstum von 1,4 % geht laut Sachverständigenprognose im Jahr 2019 auf 0,5 % zurück. Für 2020 wird es auf 0,9 % geschätzt. „Die Hochkonjunktur der deutschen Wirtschaft ist vorerst vorüber. Eine Rezession ist angesichts der robusten Binnenkonjunktur aber aktuell nicht zu erwarten.“¹⁵ Ob man bei einer Wachstumsrate von 1,4 % im Jahr 2018 von einer Hochkonjunktur sprechen kann, sei dahingestellt. Bei 0,4 % im Jahr 2019 ist auf jeden Fall mit sinkenden Steuereinnahmen zu rechnen. Angesichts dieser Ausgangssituation haben alle Sachverständigen bei der Pressekonferenz mehrfach betont, dass „die Schuldenbremse“ und die „schwarze Null“ nicht das Gleiche seien. Die ‚schwarze Null‘ sei in so einer schwachen Konjunktur nicht das richtige Rezept, aber die Schuldenbremse lasse ja konjunkturbedingte Ausnahmen von der Regel zu. Nur zwei der ‚Wirtschaftsweisen‘, die Professoren Schnabel und Truger¹⁶ ließen anklingen, dass sie *grundsätzliche* Probleme mit der Schuldenbremse haben. Es ist absehbar, dass die meisten Angehörigen der Politikerklasse sich in nächster Zeit darauf konzentrieren werden, wie man aufgrund der konjunkturellen Lage die Ausnahmen von der Regel der Schuldenbremse am besten und mit möglichst wenig Gesichtsverlust ausgestaltet, statt sie abzuschaffen.

Die Abweichungen zwischen juristischer und politischer Wirklichkeit und das Herbstgutachten werden aus zwei Gründen erwähnt. Sie zeigen erstens, dass das Zurückrudern von der Politik der Schwarzen Null wissenschaftlich¹⁷ und politisch längst begonnen hat. Zweitens: Man kann die Schuldenbremse auf rechtlicher Ebene (Länder) etwas entschärfen. Zeitlich und aufgrund der Berechnungsstandards (Bundesbank) gibt es hier allerdings wenig Spielraum. Es ist auch die Frage, ob man statt dieser Hinterhofgefechte nicht besser die Kräfte gegen den Ansatz der Austeritätspolitik als solchen sammelt.

International steht Deutschland mit seiner „Schuldenobsession“¹⁸ zunehmend isoliert. Die Südländer des Euro-Raums sind ohnehin dagegen. Die USA schütteln mit einem Wachstum von 3,5 % trotz Handelskrieg über die deutsche ‚Schuldenobsession‘ den Kopf. Das Hauptargument, das in der öffentlichen Debatte vorgebracht wird ist, dass Deutschland in Europa (wo es auch nicht gerade zum

¹⁴ ...womit vor allem die kommunalen Haushalte und Länder gemeint waren

¹⁵ Christoph M. Schmidt, Pressemitteilung Sachverständigenrat 9.11.2019,

¹⁶ Achim Truger, Deutsche Schuldenbremse: kein gutes Vorbild für Europa. In: Wirtschaftsdienst 2019, 6. S. 374, Hermann Adam, Von der Inflationsphobie bis zur ‚schwarzen Null‘, Wirtschaftsdienst 96. Jahrgang, Heft 7, S. 492 ff

¹⁷ Ein anderes wichtiges Indiz: Michael Hüther, Chef des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) hat die Schwarze Null-Politik öffentlich kritisiert.

¹⁸ Der Ausdruck stammt von

Besten steht) gut da steht. Dieses relative „Gutgehen“¹⁹ wird zu Unrecht in einen ursächlichen Zusammenhang mit der deutschen Sparmanie gestellt. Achim Truger, seit kurzem Mitglied im Sachverständigenrat kommentiert das so. „Bei näherer Betrachtung muss das günstige Bild der Schuldenbremse...kräftig revidiert werden...Die scheinbar sehr eindrucksvolle strukturelle Konsolidierungsleistung des Bundes lässt sich rückblickend fast komplett auf glückliche Umstände (Konjunktur und Zinstief) sowie Sondereffekte (Rückführung von Transfers an die Sozialversicherung, Auslaufen von Konjunkturpaketen) zurückführen. Vor allem aber war die gesamtstaatliche Konsolidierung seit 2010 unter der Schuldenbremse sogar etwas schwächer ausgeprägt als in der vorangegangenen Phase von 2002 bis 2007.“²⁰ Man muss ergänzen, ohne es hier auszuführen, dass Deutschland sein Wirtschaftsmodell der ‚internen Abwertung‘ und Exportorientierung auf Kosten des Rests von Europa durchzieht. Das kann wie bereits 2008-09 nach hinten losgehen, weil exportorientierte Ökonomien besonders empfindlich für internationale Störungen sind.

3. Wohnungspolitik im Zeichen des ‚Konsolidierungsdogmas‘ damals bis heute

Die deutsche Austeritätspolitik ist älter als die Beschlüsse von Maastricht. Bund, Länder und Kommunen haben ihre Politik vor 2009 am Konsolidierungsparadigma und an der „Schwarzen Null“ ausgerichtet. In den beiden DMB-Colloquien sind die Zusammenhänge zwischen den heute vorfindbaren wohnungspolitischen Problemen und der deutschen Wirtschaftspolitik vertieft worden. In den *Materialien zu einer neuen Bodenpolitik* kann man das nachlesen. Im Leitantrag des Deutschen Mietertags in Köln 2018 sind die europapolitischen Konsequenzen eingearbeitet worden. Hier müssen Stichworte reichen.

1. Der zeitweilige Ausstieg aus dem Sozialen Wohnungsbau und die chronische Unterfinanzierung des Sozialen Wohnungsbaus waren eine Ursache dafür, dass Deutschland auf die Migrationswellen aus den ärmeren EU-Staaten (hier sind nicht die Flüchtlinge gemeint) nicht angemessen reagieren konnte.²¹

2. Die Privatisierungswelle, die den sozial gebundenen Wohnungsbestand zusätzlich zum automatischen Wegfall von Sozialbindungen reduziert hat, war eine unmittelbare Folge des Konsolidierungszwangs, der vom Bund ausgeübt wurde und im Zuge der Vorbereitung auf die Länderschuldenbremse an die Kommunen weitergereicht wurde.

3. Mittlerweile wissen die meisten, dass fehlende und zu teure baureife Grundstücke das Haupthindernis für preiswerteren Neubau sind. Anders als bei der Förderung des SWB durch den Bund wissen allerdings die wenigsten, dass die fiskalische, personelle und qualitative Aushungerung der Kommunen eine Folge der „Schwarze-Null-Politik“ ist. Zwischen 1990 und 2010 sind die Hälfte aller Vollzeitstellen in den Gemeinden eingespart worden. Es ist klar, dass eine aktivere Wohnungspolitik durch personell und fiskalisch ausgehungerte Gemeinden nicht umgesetzt werden kann.

4. Berlin mit seinem Mietendeckel liefert ein Beispiel für das Dilemma, das mit der Landesschuldenbremse droht. Der Berliner Mieterverein schätzt die Situation richtig ein, wenn er davon ausgeht, dass die zahlreichen Maßnahmen, die er unterstützt, zusätzliches öffentliches Geld in

¹⁹ Das Gutachten des SVR zeigt, dass das Wachstum sehr bescheiden ist, obwohl es eine starke Zunahme von Erwerbstätigen ausweist; das ist ein Hinweis auf einen immer mehr ins Gewicht fallenden Niedriglohnsektor

²⁰ Achim Truger, Deutsche Schuldenbremse: kein gutes Vorbild für Europa. In: Wirtschaftsdienst 2019, 6. S. 374

²¹ Armin Hentschel, *Materialien zu einer neuen Bodenpolitik*, DMB (Hg.) Berlin 2018

Größenordnungen kosten wird. Es wird einen zumindest teilweisen Rückzug privater Investoren aus dem Luxussegment des Wohnungsbaus geben. Wenn die landeseigenen Gesellschaften diesen Rückgang mit bezahlbarem Wohnungsneubau ausgleichen wollen, kostet das Geld (Grundstückskäufe, Entschädigungsleistungen, Landesfördermittel ...etc.), das gut angelegt wäre. Auch eine aktivere Liegenschaftspolitik erfordert genauso wie der Mietendeckel eine qualifizierte personelle Verstärkung durch neue Planstellen. Das Beispiel Wien zeigt den notwendigen Zusammenhang zwischen Mietpreisbindung und ‚kommunalem‘ Wohnungsbau. Die Liste der Kostenfaktoren ist nicht abschließend. Man muss kein Prophet sein, um vorauszusagen, dass die öffentlichen Mehrbelastungen mit der Landesschuldenbremse schlecht zusammengehen.

5. Bis Ende der 1970er Jahre waren öffentliche Investitionen in den Wohnungsbau und die Infrastruktur selbstverständliche Bestandteile von Konjunkturprogrammen. Man rechnete die Beschäftigungs-, Einkommens- und Steuereinnahmeeffekte (Multiplikatoren) mehr oder weniger selbstverständlich gegen die staatlichen Ausgaben als „Kosten“ (Selbstfinanzierung). Nicht weil sie faktisch, sondern weil sie in der herrschenden Wirtschaftstheorie nur als Belastungs- und Verdrängungsfaktoren für private Investoren gelten, wurde diese Politik beendet. Kurzzeitig hat man diese ‚keynesianischen‘ Komponenten nach 2010 wieder aus der Kiste geholt und anschließend gelobt. Die Konservativen sind eben pragmatisch. Nach wie vor gilt aber die ökonomische Philosophie hinter der Schwarzen Null als Dogma. Keynes ist nur für Krisenzeiten.

4. Die Theorien hinter der Schuldenbremsen-Politik

Noch kürzer, weil das durch die Inputs geleistet wird, Stichworte zu den Theorien, auf die sich die Austeritätspolitik stützt. Ein paar allgemeine Sätze zum ‚Theoretischen‘ davor. Das, was als „Schwäbische Hausfrau“, als „Ehrbarer Kaufmann“ oder einfach als ‚das, was jeder weiß!‘ (z.B. „man kann nicht mehr ausgeben als man einnimmt!“) in die politische Debatte kommt, ist trotz aller Schlichtheit *Theorie*, eine Deutung der Wirklichkeit anhand bestimmter Modelle von Zusammenhängen. Das meiste, was dazu aus CDU-Kreisen und einem großen Teil der SPD kommt, ist Ordoliberalismus, eine besondere Spielart des Neoliberalismus in Deutschland. Ein Teil stammt aus der katholischen Soziallehre und der Löwenanteil verdankt sich der neoklassischen Ökonomie, die in sich sehr heterogen ist, aber durch den Glauben vereinigt wird, dass eine freie Preisbildung und freie Gütermärkte das beste Mittel sind, um Wachstum und Wohlstand zu sichern. Immobilienmärkte, Arbeitsmärkte und Geldmärkte werden darin nach dem Vorbild von anderen Gütermärkten mikroökonomisch modelliert. Der Hinweis auf das vermeintlich unangefochtene Wissen der Neoklassik funktioniert deswegen gut, weil die Mehrheit der Menschen glaubt, dass ‚Wirtschaft‘ generell genau so funktioniert.²²

Die Theorien, die hinter der Austeritäts-Philosophie stehen, gehen (a) davon aus, dass die Reduktion der Staatsschulden unbedingte Grundlage von ökonomischem Wachstum ist. (b) Sie gehen zweitens davon aus, dass die Bekämpfung der Inflation ein vorrangiges Ziel der Wirtschaftspolitik sein muss. Für die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank war letzteres bis zur Einsetzung der Europäischen Zentralbank (EZB) praktisch das alleinige Ziel. (c) Auf europäischer Ebene ist die Schuldenbremse eine Ersatzlösung dafür, dass es in der EU keine koordinierte Fiskalpolitik gibt und auf die Schaffung eines fiskalpolitischen Zentrums verzichtet wurde. Das entspricht dem neoklassischen Paradigma.²³

²² Armin Hentschel, Wohnungswirtschaft und Mietrecht Armin Hentschel, Peter Lohauß, Marburg 2017

²³ Michael Heine, Hansjörg Herr, Deutschland und Europa – Eine spannungreiche Beziehung, in Klaus Voy (Hg.) Deutschland in Europa Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik seit 1990, Marburg, S. 241

5. Der DMB in der politischen Gemengelage – unsortierte Ideensammlung

Der Leitantrag des Mietertags in Köln 2018 enthält eine Absage an die Politik der „Schwarzen Null“. Stephan Schulmeister hat in seinem Vortrag zum Mietertag gezeigt, dass unsere politischen Forderungen nicht nur gegen eine falsche Fiskalpolitik stehen, sondern gegen eine finanzkapitalistische Spielanordnung, die die falschen, weil unproduktiven Dynamiken stärkt: Vermögensspekulation statt produktive Investitionen und qualitatives Wachstum. Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind aufgrund ihrer Einbindung in diese Vermögenswertspekulation und die Verknüpfung mit dem Kreditsektor²⁴ besonders wichtig. Im Leitantrag gibt es auch den Verweis auf die vorherige ‚alte Schuldenbremse‘ (Art 109 Abs 3 GG), die als sachgerechtere und ausreichende Regelung bewertet wird. Es ist Jedem klar, dass mit richtigen Forderungen im Leitantrag allein noch wenig bewegt wird; aber es ist eine richtige erste Positionierung.

Um das Bündnis gegen die „Schwarze-Null-Politik“ zu erweitern, stelle ich einige ins Unreine formulierten Ideen zur Diskussion, die im letzten Teil des Colloquiums diskutiert werden können:

1. Das DMB-Colloquium ist ein interner Versuch zur besseren Verklammerung von Wissenschaft und Verbandspolitik. Es sollte weitere Signale und Veranstaltungsformate geben, um zu zeigen, dass es hier nicht um Verbandslobbyismus geht, sondern um Opposition gegen eine Selbstlähmung des demokratischen Sozialstaats; dafür steht die ‚Schuldenbremse‘ letztlich. Die Wohnungspolitik ist hier ein guter und wichtiger Demonstrationsbereich. Die Menschen sind ja nicht gegen ein theoretisches Konzept, sondern gegen die Folgen eines Konzepts /egal, ob sie es kennen oder nicht), wenn sie merken, was das anrichtet. Man kann die Wohnungspolitik - mit wenig theoretischer Analyse – nehmen, um anhand kaum bestreitbarer historischer Fakten zeigen: wie das Desaster in der Vergangenheit entstanden ist und nun weiter verschärft wird (Der historische Rückblick mit diesem Ziel könnte bei Landesverbandstagen im DMB genutzt werden).

2. Die Bundesarbeitstagung 2020 könnte im öffentlichen Teil einen „**Gipfel für qualitatives Wachstum und sozialen Ausgleich**“ veranstalten und dazu z.B. Achim Truger als Hauptreferenten einladen, der Ökonom und Mitglied des Sachverständigenrats ist. Zusätzlich sollte mindestens auch der DGB prominent mit vertreten sein. Hinter dem Arbeitstitel des Gipfels steht die Idee, dass man besser für etwas mobilisieren kann als nur gegen etwas zu mobilisieren. Wogegen die Veranstaltung sein soll, ist klar: Es geht um die Schuldenbremse und es geht um „Politik statt Nulllösung“. Die Schuldenbremse selbst ist ja das stärkste Signal für eine Politik dar, die sich selbst abschafft und Bonitätssignale an Finanzmärkte anstelle von aktiver national beeinflussbarer Fiskalpolitik (Ratingagenturen, Bonitäten,).

3. Ob man schwierige Debatten verständlich in die Öffentlichkeit bringen kann, hängt immer von zwei Dinge ab: (a) Es muss **aktuelle Anlässe** von Bedeutung geben. Die Geltung der „Schuldenbremse“ ab 1.1.2010 ist ein solcher Anlass. Die wahrscheinlich im März verabschiedete Geltung des Mietendeckel ist ein weiterer Anlass. Rund um diese fixen Dates kann man Meldungen und Veranstaltungen unterbringen. Es wird nicht wenige Foren geben, die sich mit der neuen ökonomischen Situation befassen: Die lahrende Konjunktur (Wachstumsrate 0,5 Prozent) ist ein solcher Anlass im Hintergrund. (b) Es muss **bedeutende Fürsprecher** für eine Politikänderung geben. Sie sollten nicht unbedingt aus der Parteipolitik kommen, denn die hat sich in Deutschland ziemlich verraucht. Es sollten Vertreter mit internationalem Renommee, wissenschaftlichem Renommee und mit Vertrauen in eine gewisse Unabhängigkeit von der deutschen Politik sein. Ich denke an Joseph

²⁴ Ein immer größerer Teil der vergebenen Kredite sind durch Buchwerte von Immobilien grundbuchlich „abgesichert“.

Stiglitz, den man anlässlich irgendeines internationalen wissenschaftlichen Events (er war 2018 schon mal als Kritiker der EU-Schuldenbremse in Paris) vielleicht nach Berlin kriegen würde.

4. Für die meisten Veranstaltungen gilt, dass sie die Kurve kriegen müssen zwischen reinen Wissenschaftler- und politischen Foren. Wenn man es nur schaffen würde, die *Nabelschau* der zahlreichen linken, neomarxistischen und (neo)keynesianischen Ökonomen rund um ihre wissenschaftlichen Publikationsorgane zu durchbrechen und sie von außen zu einem gemeinsamen Forum in einen Saal zu kriegen, wäre viel gewonnen. Im Moment findet die Auseinandersetzung dort – von Ausnahmen abgesehen – hauptsächlich in der Weise statt, dass man die etwas Andersgläubigen derselben Glaubensgemeinschaft widerlegt. Als Einlader sollten die Großen, der DGB, Deutscher Städtetag, Wohlfahrtsverbände, DMB und vielleicht ein paar der Stiftungen fungieren (Hanns Böckler-; Friedrich Ebert, Rosa Luxemburg...). Die Keynes-Gesellschaft und das IMK kommen als Adressaten ebenfalls in Frage.

5. Ob es einen direkten und erfolgversprechenden Weg mit unserem Anliegen in die Politik gibt, hängt m.E. (a) davon ab, dass man sich nicht nur auf die unvermeidbaren Hinterhofgefechte einlässt, die unvermeidbar kommen werden (z.B. wie macht man bessere Ländersschuldenbremsen, welche Standardverfahren für die Berechnung der konjunkturellen Abweichungen wählt man...etc). Auch diese Hinterhofkämpfe müssen geführt werden, aber es muss dabei immer gefordert werden: ‚Die Regelbasierung mit Verfassungsrang muss weg!‘

6. Diejenigen, die gegen die schwarze Null sind stellen in der SPD, bei den GRÜNEN nach meiner Einschätzung keine kleinen Minderheiten mehr dar. Bei den LINKEN ohnehin nicht. Das Hauptproblem dieser *Opponenten, die allesamt Überzeugungsdenker höchster Ordnung sind*, ist aus meiner Sicht, dass sie keine Alternativkonzepte haben und häufig selbst durch die jahrzehntelange neoliberale Gehirnwäsche gegangen sind. Das hat Spuren hinterlassen. Wenn man denen Foren anbieten würde, in denen Alternativen aufgezeigt werden, wären sie wahrscheinlich dankbar (nachfragen!!!). Der DMB könnte das mit dem Fokus auf die ‚ideologisch unverdächtigere‘ Wohnungspolitik vermutlich schaffen !!??

Vorschläge zu weiteren Veranstaltungsformaten, Anlässen und Terminen müssen diejenigen machen, die den Terminkalender und die Kapazitäten des DMB besser kennen als ich.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit