

An Herrn
Lars Harms
Vorsitzender des Finanzausschusses

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

T +49 431 8814 210
F +49 431 8814 525

www.ifw-kiel.de

Kiel, 15.04.2024

**Stellungnahme zu: „Schuldenbremse reformieren“
Drucksache 20/1837, Drucksache 20/1883 und Drucksache 20/1901**

Sehr geehrter Herr Harms,

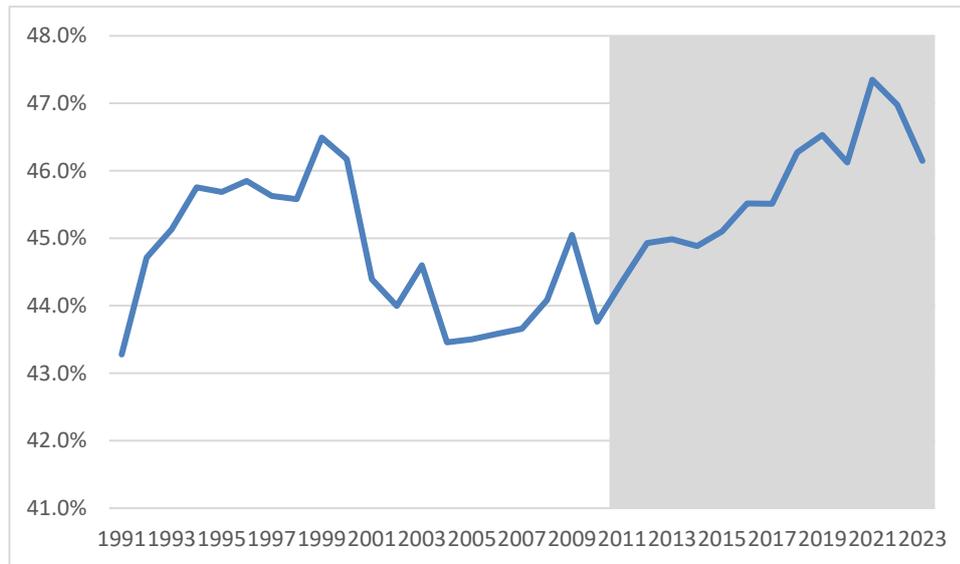
der jüngste Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung hat offenbar gemacht, dass die Finanzpolitik in Deutschland vor großen Herausforderungen steht. Die aktuelle Komposition von Einnahmen und Ausgaben würde in unveränderter Form wegen des demografischen Wandels dazu führen, dass die öffentlichen Haushalte eine unkontrollierbare Schuldenlast aufhäufen. Da die Politiken, die diese Entwicklung abwenden sollen, zumindest kurzfristig nahezu zwangsläufig Verlierer hervorbringen werden, sind sie mit hohen politischen Kosten verbunden. Damit solche Reformen im politischen Prozess trotzdem eine Durchsetzungsmöglichkeit haben, bedarf es einer robusten Fiskalregel. Eine mögliche Reform der Schuldenbremse sollte daher nicht leichtfertig erfolgen. Ihre Verankerung im Grundgesetz zahlt genau an dieser Stelle ein. Trotzdem ist es nicht falsch nach einigen Jahren Erfahrungen mit der Schuldenbremse, über deren eventuelle Überarbeitung nachzudenken. Bei der Formulierung der Schuldenbremse, wie bei jedem Gesetz, konnten nicht alle Eventualitäten bzw. zukünftigen Entwicklungen erfasst bzw. bedacht werden. Daher ist es plausibel, zu überprüfen, ob es Möglichkeiten gibt die Schuldenbremse weiterzuentwickeln. Um mögliche Reformschritte zu bewerten, werden im Folgenden zunächst die seit ihrer Einführung auf Bundesebene im Jahr 2011 gemachten Erfahrungen mit der Schuldenbremse skizziert.

Die Schuldenbremse und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte

Größere Konsolidierungsmaßnahmen mussten seit Einführung der Schuldenbremse zumindest auf Bundesebene nicht durchgeführt werden, um deren Vorgaben einhalten zu können. Eine Ausnahme ist zwar das zum Start aufgegleiste „Zukunftspaket“, das unter anderem die später zurückgenommene Kernbrennstoffsteuer enthielt, doch wurde es in deutlich geringerem Umfang umgesetzt als geplant. Zur günstigen Haushaltslage beigetragen haben sinkende Zinsen, kräftige Beschäftigungszuwächse und mehrfach überraschend ergiebige Steuereinnahmen. Dem merklichen Anstieg der Einnahmequote des Staates wurde in dieser Zeit nicht durch umfassende Abgabenreformen begegnet (Abbildung). Gleichzeitig hat der langandauernde Aufschwung nach

der Weltfinanzkrise die Schuldenrelation über ein Anziehen des Bruttoinlandsprodukts kontinuierlich verringert. Zeitgleich mit dem Ende dieser äußerst günstigen Umstände wurde die Schuldenbremse ausgesetzt. Die politischen Kosten der Schuldenbremse in Form von Priorisierungskonflikten waren somit sehr gering. Erst in der aktuellen Situation – im Nachgang des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 beschleunigt – kommen sie zum Tragen.

Abbildung: Einnahmequote des Gesamtstaates



Zahlen und Definitionen entsprechend der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Abgesehen vom Jahr 2014 ist die Einnahmequote seit dem Jahr 2011 nur dann gesunken, wenn die Schuldenbremse des Bundes ausgesetzt war.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die günstigen Haushaltslage mit steigenden Einnahmequoten ging auch mit steigenden öffentlichen Investitionen relativ zur Wirtschaftsleistung einher, wenn auch ausgehend von einem historisch niedrigen Niveau. Letzteres stammt aus der Phase vor der Schuldenbremse und geht auf einen Einbruch der kommunalen Investitionen zurück. Diese sanken allerdings nicht in Reaktion auf geänderte Fiskalregeln, sondern durch Verschiebungen in den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen nach der deutschen Einheit und den sogenannten Hartz-Reformen. Zudem ist zu konstatieren, dass die zwischen den Ländern verschiedenen kommunalen Finanzausgleichssysteme eine Rolle spielen dürften. So war der Einbruch der kommunalen Investitionen nicht über alle Länder hinweg ähnlich, sondern konzentrierte sich in einigen westdeutschen Flächenländern. Für die Frage, welchen Einfluss die Schuldenbremse bzw. eine mögliche Reform der Schuldenbremse auf die öffentlichen Investitionen hat, sollte daher die Rolle der Kommunen nicht außenvorgelassen werden. Die jüngere Vergangenheit zeigt, dass eine Aufarbeitung der Finanzausgleichssysteme hier vielleicht eine deutlich gewichtigere Rolle spielen dürfte als eine Reform der Fiskalregeln selbst. Gerade in der aktuellen Situation, in der sich die Kassenlage von Bund und Ländern verschlechtert, besteht die Gefahr, dass dies auf die Kommunen und hier auf die Investitionshaushalte durchschlägt. Mehr Spielräume in der Schuldenbremse sind keine Garantie dafür, dass dies nicht geschieht. Allerdings erscheint es in der jetzigen Situation, in der das Einhalten der Schuldenbremse größere politische Anstrengungen erfordert, zu prüfen, ob Investitionshaushalte institutionell besser abgeschirmt werden können. Dabei geht es vor allem um die Finanzsituation der Kommunen.¹ Zudem sollten aber auch Möglichkeiten geprüft werden, öffentliche Infrastruktur in eigenständigen Gesellschaften mit festem Finanzierungsrahmen und

¹ Die Ausführungen an dieser Stelle basieren auf dem Kapitel 4 des jüngsten [Frühjahrgutachtens der Gemeinschaftsdiagnose 2024](#).

eigener Kreditmöglichkeit zu übertragen. Bei der Bundesautobahn wurde genau dies zum Beispiel jüngst versäumt.

Die Schuldenbremse und „Generationengerechtigkeit“

Generationengerechtigkeit ist ein schwer zu fassender und insbesondere zu operationalisierender Begriff. Mit Blick auf das wirtschaftliche Geschehen sind diesbezüglich viele Aspekte zu nennen, die über die Finanzpolitik hinausgehen, aber mit dieser im Zusammenhang stehen: Investitionen, Innovationen, Ressourcenverbrauch um nur einige zu nennen. In einer enger gefassten Betrachtung, die nur die möglichen Verteilungskonflikte innerhalb der öffentlichen Haushalte erfasst, könnte unter Generationengerechtigkeit verstanden werden, dass die aktuelle Generation der künftigen keinen höheren Schuldenstand relativ zum Einkommen hinterlässt, als sie vorgefunden hat. Auch bei dieser sehr eingeschränkten Sichtweise ist es nicht trivial, eine „generationengerechte“ Finanzpolitik abzuleiten, da die Entwicklung des relativen Schuldenstands die Entwicklung von Zinsen, Inflation und Wachstum von erheblicher Bedeutung sind. Simulationen des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die bereits die Inzidenz von Notlagen berücksichtigen, deuten an, dass in einer nominal expandierenden Wirtschaft (Inflationsziel der EZB plus moderates Wachstum) die Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form zu einer deutlichen Reduktion des Schuldenstandes führen würde.² Dies würde die aktuelle Generation gegenüber der Kommenden schlechter stellen, da diese die Mittel, die zur relativen Reduktion des Schuldenstands aufgewandt werden, nicht für Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger bzw. deren Entlastung von Abgaben aufwenden können. Eine Ausweitung des Verschuldungsspielraums erscheint unter dem eng gefassten Begriff der Generationengerechtigkeit plausibel. Die Unsicherheit über den künftigen Wachstumspfad sollte dabei aber nicht unerwähnt bleiben. Diese macht es plausibel, die Spielräume, die im Vergleich zur aktuellen Regelung bei Stabilisierung der projizierten Schuldenstandsquote bestehen, nicht vollständig auszuschöpfen.

Die besondere Situation der Länder

Die einheitliche Regelung für alle Länder bezüglich der Nettokreditaufnahme, restringiert die Länder in den laufenden Haushalten nicht in gleicher Form. Länder, die hohe Zinsausgaben haben, müssen ihren Haushalt anders einschränken als Länder mit niedrigen Zinsausgaben. Die notwendigen Primärsalden zum Einhalten der Schuldenbremse variieren somit. Ohne die Vorgabe der Schuldenbremse und bei Einhaltung des Ziels, den Schuldenstand relativ zu den Einnahmen des Landes zu stabilisieren, hätten die verschuldeten Länder die Möglichkeit, zumindest in gewissem Umfang Kredite aufzunehmen, was den Abstand bei den Primärausgaben zu den weniger verschuldeten Ländern verringern würde, ohne dass der relative Schuldenstand weiter zulegen würde. Hier gibt es durch die bestehende Schuldenbremse möglicherweise ein Spannungsverhältnis zum Grundsatz gleichmäßiger Lebensverhältnisse. Der Umstand, dass die am pro-Kopf höchsten verschuldeten Länder, Bremen und Saarland, gesonderte Mittel im Finanzausgleich erhalten, trägt letztlich diesem Punkt Rechnung. Sie erhalten einen Ausgleich für die durch die Zinslast eingeschränkten Primärausgabenspielräume. Eine zusätzliche Bedeutung bekommt dieser Punkt dadurch, dass die Länder kaum Möglichkeiten haben, ihre Einnahmen selbst zu bestimmen. Eine Erhöhung der Schuldengrenze für alle Länder wird diesem Punkt aber nicht gerecht. Zudem ist es wegen der Liquiditätsprämie an Anleihemärkte sinnvoll, wenn sich der Staat nur über einen wesentlichen Emittenten von Staatspapieren, nämlich dem Bund, verschuldet. Dass die strukturellen Verschuldungsspielräume unter der Schuldenbremse ausschließlich beim Bund liegen, ist von daher durchaus zu rechtfertigen.

Es bleibt ein Spannungsverhältnis, dass wegen der Zinszahlungen auf Altschulden entsteht. Dieses durch zusätzliche Zuweisung im Finanzausgleich aufzulösen, von denen derzeit nur Bremen und das

² **Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, Policy Brief 1/2024: Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/PolicyBrief/pb2024/Policy_Brief_2024_01.pdf.

Saarland, profitieren, ist vermutlich den anderen Ländern, die in den Jahren vor der Schuldenbremse weniger Schulden akkumuliert haben, schwer zu vermitteln. Die Kreditmöglichkeiten der Länder nach deren Altschulden zu staffeln, wäre eine Alternative, die allerdings politisch ebenfalls schwer vermittelbar sein dürfte und zudem die Vorteile der günstigeren Verschuldungskonditionen des Bundes nicht nutzt.

Zu den Anträgen der Parteien im Einzelnen:

Drucksache 20/1837 – SSW

Die gesamtstaatliche Schuldenaufnahme zu erhöhen und zugleich an eine Investitionsklausel zu binden, ist einem Vorschlag der Deutschen Bundesbank sehr ähnlich. Dieser Vorschlag wird sowohl vom Sachverständigenrat als auch der Gemeinschaftsdiagnose begrüßt. Zu klären wäre, welcher Investitionsbegriff hier genutzt wird. Die Deutsche Bundesbank nutzt den der VGR und zielt auf die Nettoinvestitionen ab, was vermutlich zusätzlicher Aufwand für die Finanzplanung bedeuten würde, da die zu erwartenden Abschreibungen quantifiziert werden müssten.³ Der Vorschlag des SSW scheint hier einfacher, doch birgt es den Nachteil, dass der Nenner der Quote variieren kann. Sollte es zum Beispiel in den Finanzbeziehungen von Bund und Ländern Verschiebungen geben, und der Anteil des Landeshaushalts an der Wirtschaftsleistung sich deshalb verändert, würde dies ungewollt auf die Investitionsvorgaben durchschlagen. Durch das Heranziehen der Nettoinvestitionen ist dieses Problem gelöst. Während also der Vorschlag des SSW deutlich einfacher zu administrieren sein dürfte, könnte der Vorschlag der Deutschen Bundesbank zielgenauer sein. Zudem verhindert die Verwendung der VGR-Definition Diskussion um den Investitionsbegriff.

Es bleibt aber festzuhalten, dass die Anhebung des gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraums auf 0,5 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung nach derzeitiger Vorausschau stabilitätspolitisch unbedenklich ist. Die Begrenzung auf 0,5 Prozent stellt sicher, dass diese Fiskalregel nicht dazu führen würde, was mit der Investitionsregel auf Bundesebene vor der Schuldenbremse, geschehen ist. Letztlich führte ein Ausfransen des Investitionsbegriffs dazu, dass die Verschuldung nicht effektiv eingeschränkt wurde.

Drucksache 20/1883 – SPD

Der Antrag der SPD enthält eine Vielzahl einzelner Forderungen, die im Folgenden jede für sich kurz diskutiert werden soll:

„Bisher ist eine Neuverschuldung für den Bund in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zulässig. Zukünftig sollten bis zu einem Prozent möglich sein. Diese Möglichkeit muss zudem auch den Ländern eröffnet werden.“

Die Formulierung ist nicht eindeutig. Sollten sich Bund und Länder das eine Prozent teilen, wäre aus Stabilitätsgesichtspunkten eine entsprechende Reform unproblematisch und dürfte im Einklang zumindest mit den kommenden Regeln auf europäischer Ebene stehen. Sollten beiden Akteuren jeweils ein Prozent zustehen, wäre dies zum einen nicht im Einklang mit europäischen Fiskalregeln und könnte angesichts schwacher Wachstumsaussichten (nominal +2,5 Prozent) zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote weit über 60 Prozent führen, wobei zusätzliche Kreditaufnahmen in Krisen und via Sondervermögen gar nicht berücksichtigt sind.

„Das aktuelle Verfahren zur Konjunkturbereinigung ist aber zu fehleranfällig. Zudem steht erst nach Abschluss des Haushaltsjahres fest, wie hoch die Konjunkturkomponente tatsächlich war. Das

³ Deutsche Bundesbank: Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht April 2022, 53–70, Frankfurt am Main 2022.

Schätzverfahren muss daher so reformiert werden, dass es bereits zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung den konjunkturell notwendigen Finanzbedarf präziser abbildet.“

Hier dürfte ein Missverständnis vorliegen. Die Konjunkturbereinigung ist gerade dazu da, dass die schwer vorhersehbaren konjunkturellen Schwankungen keinen Einfluss auf den Budgetprozess nehmen sollen. Daher werden die Steuereinnahmen (im Falle des Länder die einzige, wesentliche konjunktursensible Größe im Budget) anhand eines im Vorjahr festgestellten Steuertrends fixiert. Die weiteren Schwankungen der Steuereinnahmen müssen nun im Budgetprozess nicht mehr berücksichtigt werden, oder gar a priori bekannt sein. Natürlich gibt es überjährig Revisionen der Steuertrends und aus Sicht der Finanzplanung wäre es wünschenswert, wenn diese möglichst gering sind. Prinzipiell sind revisionsfreie Verfahren denkbar, doch haben diese andere, teilweise sehr schwerwiegende Nachteile. So wäre es denkbar, wie im Land Schleswig-Holstein vor einigen Jahren angewandt, den Steuertrend auf einem fixen historischen Stützzeitraum für alle folgenden Jahre fortzuschreiben. Dieses Vorgehen kann aber den verfassungsmäßig gebotenen langfristigen Ausgleich der Konjunkturkomponenten auf Null nicht sicherstellen. Reformversuche zur Konjunkturbereinigung werden immer wieder diskutiert. Eine perfekte Lösung scheint allerdings nicht in Sicht.⁴

„Es bedarf es einer klaren Übergangsregelung zur Aussetzung der Schuldenbremse nach einer Ausnahmesituation. Dies kann durch eine schrittweise Reduzierung der Neuverschuldungsmöglichkeiten in den Folgejahren nach einer Krise erfolgen.“

Eine solche Regelung hätte Entsprechungen in den bisherigen europäischen Regeln und hat auch die Zeit der Einführung der Schuldenbremse nach der Finanzkrise als Vorbild. Viele Krisen dürften zudem dazu geneigt sein, eine über das Krisenjahr hinausgehende Schwächung der öffentlichen Haushalte zu evozieren. Ein Abbaupfad nach einer Notlage würden diesen Aspekten Rechnung tragen. Zudem könnte der Begriff der Notlage bei der Geltung einer solchen Regelung enger interpretiert werden. Debatten über die Dauer eine Notlage bekämen eine andere Bedeutung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht die über die Vorgaben der Schuldenbremse hinausgehenden Notlagenkredite eng an die Notlage bindet. Ein allgemeiner Abbaupfad nach einer Notlage könnte im Konflikt mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sein, was allerdings die zuvor genannten Vorteile nicht mindert.

„Darüber hinaus müssen verfassungsrechtliche Möglichkeiten geschaffen werden, durch kreditfinanzierte Sondervermögen auch überjährig vorausschauende und flexible Planungen zu ermöglichen.“

Eine krisenbezogene Vorratskreditaufnahmen wurde von Bundesverfassungsgericht jüngst ausgeschlossen. Ein Abbaupfad, bei dem allerdings auch zu klären wäre, wie dieser zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts, steht, ist eher als Alternative, denn als Zusatz zur Praxis der Sondervermögen zusehen. Wenn über den Abbaupfad hinaus längerfristige Finanzierungsbedarfe bestehen, dürften diese kaum aus einer einmaligen Krisensituation heraus begründbar sein. Vielmehr könnte es sich um dauerhafte Aufgaben handeln, die grundsätzlich unter der allgemeinen Fiskalregel dargestellt werden sollten, da sonst die Stabilitätsüberlegungen zu den Schranken der regulären Nettokreditaufnahmen ad absurdum geführt würden.

⁴ Boysen-Hogrefe, J.; Hoffmann, T.: Vorschläge zur Modifikation der Potenzialschätzung der Bundesregierung im Vergleich, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, 45, Kiel 2023.

Drucksache 20/1901 – FDP

Die Verankerung einer Investitionsquote steht von den gleichen Herausforderungen, die zur Drucksache 20/1837 dargelegt wurden. Sollten zum Beispiel nichtinvestive Aufgaben der Kommunen oder des Bundes verbundenen mit entsprechenden Steuerzuweisungen an das Land übergehen, könnte die Quote zu „klein“ werden. Zudem bleibt der Investitionsbegriff gestaltbar.

Fazit

Vorschläge, wie die der Deutschen Bundesbank, die auch vom Sachverständigenrat und der Gemeinschaftsdiagnose aufgenommen wurden, bieten die Möglichkeit einer sinnvollen Weiterentwicklung der Schuldenbremse. Die Wirkung einer Reform der Schuldenbremse sollte aber nicht überschätzt werden. Angesichts geringerer Wachstumsaussichten und immer wiederkehrender Krisen sind die zusätzlichen Spielräume, die eine reformierte, aber immer noch stabilitätsorientierte Schuldenbremse im Vergleich zum jetzigen Stand liefern würde, begrenzt. Damit die vielfältigen Zukunftsaufgaben der öffentlichen Hand die ihnen zustehende Priorität erhalten, dürfte es dringlicher sein, dass andere Reformen als die der Schuldenbremse auf den Weg gebracht werden. Neue Wege in der Infrastrukturfinanzierung und eine Abschirmung der Kommunalfinzen vor den anstehenden Verwerfungen in den Haushalten auf Bundes- und Landesebene sind hier zu nennen.

Für Rückfragen stehe Ich Ihnen sowie Ihren Kolleginnen und Kollegen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Boysen-Hogrefe