

Prof. Dr. Eckhard Janeba
Lehrstuhl für VWL, Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik
Universität Mannheim
janeba@uni-mannheim.de

18. April 2024

**Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des
Finanzausschusses des Landtags von Schleswig-Holstein
zum Thema Schuldenbremse und Zukunftsinvestitionen
Drucksachen 20/1387 (neu), 20/1883 und 20/1901**

I. Vorbemerkung

Die drei Anträge zur Reform der Schuldenbremse und zur Stärkung öffentlicher Investitionen erfolgen vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023, das über die Behandlung des Nachtragshaushalts 2021 hinaus Auswirkungen auf die zukünftige Finanzpolitik von Bund und Ländern hat. In den Anträgen werden zwei Problemkreise angesprochen.

Zum einen geht es um die Rolle von Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung, im Extremfall sogar Krisen, die im Rahmen der Schuldenbremse nach Art. 109 GG berücksichtigt werden können. Konjunkturschwankungen beeinflussen die zulässige Kreditaufnahme und erlauben damit die Möglichkeit zur Stabilisierung der Volkswirtschaft.

Zum anderen geht es um die Frage, wie vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Spielräume öffentliche Investitionen gestärkt werden können, und damit zur Bewältigung der digitalen und ökologischen Transformation beitragen können.

Es ist hilfreich, diese zwei Problemkreise im Folgenden getrennt zu analysieren und danach auf eine Erweiterung des fiskalischen Spielraums einzugehen.

II. Konjunkturelle Schwankungen und Krisenbewältigung

a) Krisenbewältigung nach Notlagenbeschluss

In seinem Urteil vom November 2023 zum Nachtragshaushalt 2021 des Bundes hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit, unter der Ausnahmeklausel aufgenommene Kreditermächtigungen zu parken erst in späteren Jahren zu nutzen, als unzulässig erklärt. Die Nutzung von Kreditermächtigungen in Folgejahren widerspricht dem Haushaltsprinzip der Jährigkeit. Damit wird eine Bekämpfung von Krisen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, erschwert. Krisen, die einen Notlagenbeschluss rechtfertigen, sind jedoch - wie im Falle der Corona-Pandemie und den Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine - in der Regel nicht innerhalb eines Jahres bewältigt.

Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, die Notfallregel der Schuldenbremse um eine Übergangsregel zu ergänzen. Ein Vorschlag in diese Richtung liegt vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024) vor. Ein regelgebundener Abbau des Defizits in den Folgejahren eines Notlagenbeschlusses, z.B. über drei Jahre, würde eine bessere Krisenbewältigung erlauben.

Es gibt bereits Erfahrungen mit der Umsetzung einer derartigen Anpassungsregel. Der Bund unterlag zwischen 2011 und 2016 einem linearen Anpassungspfad zur Obergrenze der Nettokreditaufnahme von 0,35% des BIP, die seit 2016 gilt. Dieses Verfahren war transparent und nachvollziehbar.

Die Einrichtung von Sondervermögen zur Bewältigung von Notlagen ist nicht zu empfehlen. Im Regelfall sollte die Krisenbewältigung über Maßnahmen im Kernhaushalt vollzogen werden, um Transparenz über die öffentliche Finanzlage herzustellen.

b) Konjunkturelle Schwankungen

Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 61 Abs. 2 Landesverfassung Schleswig-Holstein sehen die Möglichkeit zur Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen bei der Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme vor (sogenannte Konjunkturkomponente). In konjunkturell schlechten Zeiten erhöht sich der Verschuldungsspielraum, in guten verringert er sich. Dabei ist auf eine symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Lage zu achten.

Das Problem des aktuellen Konjunkturbereinigungsverfahrens des Bundes und einiger Länder liegt in seiner Revisionsanfälligkeit: die Schätzung der Konjunkturkomponente zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung weicht häufig von der während des Haushaltsjahres und diese wiederum von der nach Abschluss des Haushaltsjahres festgestellten Größe ab. Dies ist problematisch, weil die Einhaltung der Defizitobergrenze nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Vollzug eingehalten werden muss. Letzteres ist an sich sinnvoll, um eine Umgehung der Fiskalregel im Haushaltsvollzug zu verhindern.

Die Revisionsanfälligkeit macht es jedoch schwierig, eine vorausschauende und stetige Finanzpolitik zu betreiben. Art. 115 Abs. 2 GG für den Bund und Art. 61 Abs. 5 Landesverfassung Schleswig-Holstein in Verbindung mit § 7 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erlauben zwar, ungeplante Änderungen der Konjunktur, die sich auf die Nettokreditaufnahme auswirken, in einem Kontrollkonto festzuhalten und über die Zeit wirken zu lassen. Dies ist aber nicht ideal. Wird der Verschuldungsspielraum *ex ante* unterschätzt, steht zu wenig fiskalischer Spielraum für die Dämpfung konjunktureller Schwankungen zur Verfügung. Im umgekehrten Fall der Überschätzung steht zu viel fiskalischer Spielraum zur Verfügung. Dabei besteht das Risiko, dass dieser Spielraum dennoch ausgeschöpft wird. Die sich ergebenden Korrekturen über das Kontrollkonto engen gegebenenfalls den Spielraum für zukünftige konjunkturelle Stabilisierungsmaßnahmen ein.

Die Einführung eines neuen, weniger revisionsanfälligen Verfahrens, ist daher zu begrüßen. Aufgrund der in der Verfassung geforderten Symmetrie in der Berücksichtigung von Booms und Rezessionen würde dies in der Regel zu keinem höheren fiskalischen Spielraum führen, sondern nur die Planbarkeit und Stetigkeit der Finanzpolitik verbessern.

Konkrete Vorschläge zur Verringerung der Revisionsanfälligkeit liegen vor, siehe Boysen-Hogrefe und Hoffmann (2023) für eine detaillierte Analyse mehrerer Vorschläge. Die Deutsche Bundesbank (2022) schlägt beispielsweise eine Fehlerkorrekturkomponente für die erwartete Entwicklung des BIP und der Steuereinnahmen vor. Dieser Vorschlag beinhaltet, dass Revisionen der Konjunkturkomponente nur allmählich durchschlagen und nicht sofort, und damit die kurzfristigen Anpassungen der Finanzpolitik verringern. Die Bundesbank schlägt zudem vor, Guthaben auf dem Kontrollkonto, die unter den aktuellen Regeln nicht gegen laufende Defizite verrechnet werden dürfen, mit Notlagenkrediten auszugleichen. Dies ist ebenfalls zu begrüßen.

III. Öffentliche Investitionen

a) Hintergrund

Eine Fiskalregel wie die Schuldenbremse lässt sich damit begründen, dass finanzpolitische Entscheidungen vor dem Hintergrund anstehender Wahlen mitunter kurzfristig orientiert sind. In der Praxis führt dies dazu, die Lasten der Finanzierung öffentlicher Ausgaben mittels Verschuldung in die Zukunft zu verschieben, beispielsweise auf Personen, die noch nicht wählen oder noch nicht geboren sind (siehe Wissenschaftlicher Beirat BMWK 2023). Damit fällt die Verschuldung zu hoch aus.

Die Kurzfristorientierung der Politik impliziert zudem, dass öffentliche Investitionen zu gering ausfallen, deren Erträge vermehrt in der Zukunft, d.h. nach der laufenden Wahlperiode, anfallen. Bei gegebener Verschuldung folgt, dass der Mix der staatlichen Ausgaben zu viele konsumtive und zu wenig langfristig orientierte investive Ausgaben enthält. **Übermäßige Verschuldung und mangelnde öffentliche Infrastruktur sind somit zwei Seiten der gleichen Medaille, da beide Phänomene auf verkürzte Planungshorizonte zurückzuführen sind.**

Es ist richtig, dass eine schlechte öffentliche Infrastruktur nicht allein an mangelnden Haushaltsmitteln liegt, sondern u.a. schwerfällige Bürokratie und rechtliche Hindernisse bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten mit ursächlich sind (siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK 2020). An diesen Problemen muss (weiter) gearbeitet werden. Gleichwohl kommt den fiskalischen Regeln eine zentrale Bedeutung zu.

b) Vorschläge zur Erhöhung öffentlicher Investitionen

Es stehen verschiedene Vorschläge im Raum, wie Anreize für öffentliche Investitionen gestärkt werden können, die durch die Komplementarität zum privaten Kapitalstock zu einer Steigerung des Produktionspotenzials führen und damit langfristig auch die Steuereinnahmen stärken können. Eine neue Regelung ist sinnvoll, weil die jetzige Schuldenbremse des Bundes nicht differenziert, wofür Kredite verwendet werden. Das Problem ist für die Bundesländer noch bedeutsamer, da sie einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen müssen.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023) hat eine Goldene Regel Plus vorgeschlagen, unter der kreditfinanzierte staatliche

Nettoinvestitionen nicht auf die zulässige Nettokreditaufnahme unter der Schuldenbremse angerechnet werden. Fuest, Hüther und Südekum (2024) schlagen alternativ ein über das Grundgesetz abgesichertes Sondervermögen für Investitionen vor. Den Vorschlägen ist gemein, dass es eine durchsetzbare Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben geben muss.

Die praktische Umsetzbarkeit könnte darin bestehen, „investive“ Ausgaben im Gruppierungs- und Funktionenplan des Haushalts zu identifizieren, wie vom ZEW im Konzept der Zukunftsquote vorgestellt (Bohne et al. 2024), und dann durch eine externe Organisation wie den Bundes- oder Landesrechnungshof zertifizieren zu lassen. Beim Vorschlag von Fuest, Hüther und Südekum muss zudem sichergestellt werden, dass es nicht zu einer Substitution zwischen Ausgaben im Kernhaushalt und dem Sondervermögen kommt, die die beabsichtigte Erhöhung der Investitionsausgaben im Umfang des Sondervermögens unterläuft.

Der Vorschlag einer Mindestinvestitionsquote, beispielsweise in Höhe von 10 oder 12% der staatlichen Ausgaben, zielt ebenfalls auf eine Stärkung der öffentlichen Investitionen ab. Die Umsetzung einer derartigen Vorschrift wirft jedoch erhebliche Probleme auf. So steht zu befürchten, dass Gesamtausgaben nach unten gefahren werden, wenn eine Verfehlung der Quote droht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn mit einer Verletzung der Regel das zulässige Kreditvolumen sprunghaft wegfallen würde. Besser sind Regeln, wie die Goldene Regel Plus, die die Verschuldungsmöglichkeit kontinuierlich in der Höhe der öffentlichen Investitionen steigen lässt. Für die Zukunftsquote müsste zudem eine Konjunkturkomponente formuliert werden.

IV. Erweiterung des Fiskalisches Spielraums

Die Nettokreditaufnahme Deutschlands bzw. Schleswig-Holsteins wird durch die derzeit geltenden landesrechtlichen, nationalen und europäischen Regeln begrenzt. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes erlaubt eine Nettokreditaufnahme für den Bund von 0,35% des BIP. Für die Länder ist kein struktureller Verschuldungsspielraum vorgesehen. **In Art. 3b des europäischen Fiskalpakts ist eine gesamtstaatliche Defizitobergrenze von 0,5% des BIP vorgeschrieben ist, sofern die Verschuldungsquote größer 60% des BIP beträgt. Es scheint daher, als könnte in diesem Fall ein freier Verschuldungsspielraum von 0,15% des BIP genutzt werden.**

Dies ist jedoch nicht richtig, weil zur gesamtstaatlichen Defizitquote auch die Defizite der Sozialversicherungen und der Gemeinden gehören. Zwar dürfen die Sozialversicherungen ihre Ausgaben grundsätzlich nicht über Kredite finanzieren. Greifen Sie jedoch auf Rücklagen zur Deckung von Finanzierungslücken zurück, so ergeben sich Defizite im Sinne der europäischen Fiskalregeln, die sich an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung orientieren, selbst wenn sich durch die Rücklagenauflösung die Nettokreditaufnahme verringert und damit eine Einhaltung der nationalen Fiskalregeln ermöglicht wird.

Zu beachten ist zudem die Verschuldung der Gemeinden, die sich im Rahmen ihrer landesrechtlichen Regelungen verschulden dürfen. Insofern kann nicht davon ausgegangen

werden, dass ein ungenutzter Verschuldungsspielraum von 0,15% des BIP zur Verfügung steht, sofern der Bund seinen Spielraum von 0,35% wahrnimmt.

Generell gilt, dass eine Erhöhung der Defizitobergrenze oder Nettokreditaufnahme keine Garantie für mehr öffentliche Investitionen ist. Die oben angesprochene Kurzfristorientierung der Finanzpolitik legt eine Verknüpfung mit mehr Anreizen für öffentliche Investitionen nahe. Eine Erhöhung der Defizitobergrenze auf 1% des BIP bei niedriger Verschuldungsquote, z.B. unterhalb von 60% des BIP, ist dagegen unproblematisch und ist im Rahmen des europäischen Fiskalpakts zulässig (Art. 3d). **Für den Fall einer niedrigen Schuldenquote Deutschlands könnte durch Änderung des Grundgesetzes der Verschuldungsspielraum der Länder erhöht werden, am besten in Verbindung mit verbesserten Anreizen für öffentliche Investitionen.**

Literaturverzeichnis

Bohne, Albrecht; Heinemann, Friedrich und Thomas Niebel (2024): Berechnung der Zukunftsquote 2018 bis 2023: Zukunftsausrichtung des Bundeshaushalts erholt vom Corona-Tief; ZEW policy brief Nr. 02, März 2024.

Boysen-Hogrefe, J. und T. Hoffmann (2023): Potenzialschätzung und Produktionslücken der Bundesregierung – Darstellung und Vergleich von Vorschlägen zur Anpassung der Bestimmungsmethode, Gutachten für das BMWK zum Projekt Nr. 08/22, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Deutsche Bundesbank (2022): Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht April, 53–70.

Fuest, Clemens; Hüther Michael und Jens Südekum (2024): Sondervermögen für Investitionen schaffen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Januar.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024): Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität bewahren.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023): Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik.