
Investitionen fördern – Reform der Schuldenbremse anstoßen

Stellungnahme für die schriftliche Anhörung des Finanzausschusses des Landtags Schleswig-Holstein zu den Anträgen der Fraktionen des SSW (Drucksache Nr. 20-01837 vom 5.2.2024), der SPD (Drucksache Nr. 20-01883 vom 8.2.2024) und der FDP (Drucksache Nr. 20-01901 vom 16.2.2024) zu Reformen der Schuldenbremse.

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung

18.4.2024

Zusammenfassung

Dem Landtag Schleswig-Holstein liegen drei Anträge zur Reform der Schuldenbremse vor. Dass das Regelwerk eine Reform benötigt, zeigt sich in den zahlreichen Reformvorschlägen, die von einem breiten Spektrum an Institutionen von der Bundesbank bis zum Sachverständigenrat sowie von namhaften Forschenden unterbreitet worden sind. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass sich der Landtag dieser Thematik widmet. Alle Anträge betonen zu Recht die Bedeutung öffentlicher Investitionen. Sie sprechen sich jedoch in unterschiedlichem Maße für eine Ausweitung kreditfinanzierter Investitionen aus. Aus ökonomischer Sicht ist eine stärkere Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen sinnvoll. Da dies eine Verfassungsänderung erfordern würde, wäre eine entsprechende Bundesratsinitiative des Landes Schleswig-Holstein zu begrüßen. Die Anträge der Fraktionen des SSW und der SPD fordern dies. Während der Antrag des SSW eine einheitliche Investitionsquote vorgeben will, bleibt beim Antrag der SPD-Fraktion unklar, inwieweit eine ausgeweitete Verschuldungsmöglichkeit auf Investitionen beschränkt werden soll. Aus Sicht des IMK wäre eine goldene Regel, bei der Investitionen von der Schuldenbremse ausgenommen wären, der wichtigste Reformschritt.

Der Sachverhalt

Der Finanzausschuss des Landtags Schleswig-Holstein berät über drei Anträge im Zusammenhang mit der Schuldenbremse. Der Antrag der Fraktion des SSW fordert eine Bundesratsinitiative Schleswig-Holsteins mit dem Ziel, eine strukturelle Kreditaufnahme von 0,15% des BIP für die Länder zu ermöglichen. Die strukturelle Kreditaufnahme soll für Bund und Länder an eine Investitionsquote von mindestens 10% bei Planung und im Haushaltsvollzug gebunden werden. Der Antrag der Fraktion der SPD fordert die Landesregierung auf, sich auf Bundesebene für eine Reform der Schuldenbremse einzusetzen. Zentrale Elemente einer Reform sollen mehr Spielräume für Zukunftsinvestitionen und eine höhere Verschuldungsmöglichkeit für Bund und Länder sein. Zudem soll die Konjunkturbereinigung verlässlicher werden und nach einer Notlage eine schrittweise Rückkehr zur Grenze der Schuldenbremse ermöglicht werden. Tilgungspläne sollen flexibler ausgestaltet und überjährige Finanzierungen durch Sondervermögen ermöglicht werden. Die Fraktion der FDP fordert die Landesregierung auf, „sich im Rahmen der Finanzministerkonferenz für ein planungssicheres und ökonomisch zielführendes Konjunkturbereinigungsverfahren einzusetzen“ und beantragt, eine Investitionsquote von 12 % in der Verfassung zu verankern.

Bewertung

Zunehmende Forderungen nach einer Reform der Schuldenbremse

Die Debatte im Schleswig-Holsteinischen Landtag findet vor dem Hintergrund einer Reihe von aktuellen Reformvorschlägen für die Schuldenbremse statt. Es fällt auf, dass sehr viele recht unterschiedliche Institutionen einen Korrekturbedarf bei der Schuldenbremse sehen.

Selbst die Deutsche Bundesbank, die sich regelmäßig für eine Begrenzung der Staatsverschuldung ausspricht, hat bereits im April 2022 eine Reihe von Reformvorschlägen unterbreitet, die die Verschuldungsspielräume teilweise erhöhen würden (Deutsche Bundesbank 2022). So wird vorgeschlagen, die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, um eine Fehlerkomponente zu ergänzen, die Revisionen der Steuerschätzung berücksichtigt. Zudem man kann sich bei der Bundesbank vorstellen, die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit des Staates zu erhöhen, wenn die Schuldenstandsquote niedrig ist. Es wird unter anderem auch vorgeschlagen, das Guthaben des Kontrollkontos mit den Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten zu verrechnen. Der Präsident der Deutschen Bundesbank, Joachim Nagel, hat den Vorschlag einer höheren strukturellen Verschuldungsmöglichkeit bei einer niedrigen Schuldenstandsquote jüngst in einem Podcast mit Table Media wiederholt (Table Media 2024).

Der Sachverständigenrat hat bereits im Jahr 2020 einige Lockerungen bei der Schuldenbremse angeregt. So wurde vorgeschlagen, die Tilgung der Notlagenkredite in Abhängigkeit von der Konjunkturlage auszugestalten, die Tilgungserfordernisse an die Schuldenstandsquote zu koppeln und nach einer Notlage eine Übergangsfrist bis zur erneuten Anwendung der Schuldenbremse einzuführen (SVR 2020). Mit einem Policy Brief hat sich der Sachverständigenrat aktuell erneut möglichen Reformoptionen bei der Schuldenbremse gewidmet (SVR 2024). So wird weiterhin eine Übergangsfrist nach Notsituationen vorgeschlagen. Des Weiteren soll Möglichkeit struktureller Kreditaufnahmen bei einer niedrigen Schuldenstandsquote auf bis zu 1 % des BIP ausgeweitet und die Konjunkturbereinigung so reformiert werden, dass die Revisionsanfälligkeit abnimmt.

Der Präsident des Münchner ifo Instituts, Clemens Fuest, der Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft, Michael Hüther, und der Düsseldorfer Professor für International Economics Jens Südekum

sprechen sich in einem Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung für ein grundgesetzlich abgesichertes Sondervermögen zur Finanzierung der Transformation nach dem Vorbild des Sondervermögens „Bundeswehr“ aus (Fuest, Hüther und Südekum 2024). Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) sieht ebenfalls einen erheblichen Reformbedarf bei der Schuldenbremse. Zur dauerhaften Stärkung der öffentlichen Investitionstätigkeit präferiert das Institut eine sogenannte goldene Regel für Investitionen flankiert durch Übergangsregelungen nach Notsituationen und eine reformierte Konjunkturbereinigung. Ein grundgesetzlich abgesichertes Sondervermögen für Investitionen könnte eine second-best-Lösung sein, wenn es politisch leichter umsetzbar ist (Dullien et al. 2024). Es hätte aber den Nachteil einer absoluten Begrenzung. Beim Sondervermögen „Bundeswehr“ zeigt sich diese Problematik bereits. Will man eine Obergrenze einführen, so könnte dies in Form einer Begrenzung relativ zum Bruttoinlandsprodukt erfolgen.

Eine „goldene Regel Plus“ fordert der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK 2023). Dabei sollen öffentliche *Netto*investitionen von der Schuldenbremse ausgenommen werden, wobei eine unabhängige Institution den investiven Charakter dieser Ausgaben bestätigen sollte.

Zu den Anträgen im Einzelnen

Der Antrag der Fraktion des SSW

Der Antrag fordert eine Bundesratsinitiative Schleswig-Holsteins mit dem Ziel, die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder auf 0,15 % anzuheben. Voraussetzung für eine strukturelle Kreditaufnahme soll dabei für den Bund wie für die Länder eine Investitionsquote von mindestens 10 % sein. Mit der Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeit auf 0,15 % des BIP orientiert sich der Antrag noch am bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakt¹. Dieser ist jüngst aber reformiert worden (Europäischer Rat 2024). Wesentliche Elemente sind dabei:

- a) Weiterhin die EU-vertraglich geregelten Grenzen für das Defizit (3%) und die Schuldenstandsquote (60%).
- b) Vorgaben für das Wachstum der konjunkturunabhängigen Ausgaben
- c) Sicherheitsmargen („Safeguards“): für die Reduktion der Schuldenstandsquote und für die strukturelle Verschuldung
- d) Eine Schuldentragfähigkeitsanalyse (Debt sustainability analysis, DSA)

Grundsätzlich sollen länderspezifische Anpassungspfade in einem Prozess mit der Europäischen Kommission vereinbart werden. Während der Spielraum bei der strukturellen Verschuldung gegenüber der früheren Regelung auf 1,5 % erhöht wurde, könnten sich Beschränkungen aufgrund der DSA ergeben (Zettelmeyer 2023).

Angesichts der sehr begrenzten finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten auf der Landesebene ist eine moderate Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten zu begrüßen. Sinnvoll ist auch der Fokus auf Investitionen. Es hat sich wiederholt gezeigt, dass in Zeiten knapper Kassen oft bei den Investitionen gespart wird – auf Kosten der Zukunft. Die Forderung einer stabilen Investitionsquote als Voraussetzung für eine erweiterte Kreditfinanzierung ist auf den ersten Blick nachvollziehbar. Angesichts sehr unterschiedlicher Investitionsniveaus in den Ländern und einer unterschiedlich

¹ Nicht zu verwechseln mit dem Fiskalpakt, einem zwischenstaatlichen Vertrag zwischen EU-Ländern (mit Ausnahme von Kroatien, Tschechien und dem früheren EU-Mitglied UK).

weitgehenden Ausgliederung von Aktivitäten aus den Kernhaushalten sollte aber auf die Vorgabe einer einheitlichen Investitionsquote verzichtet werden. Stattdessen könnte die Möglichkeit der Kreditfinanzierung beispielsweise an positive Nettoinvestitionen gebunden werden.

Mit dem Blick auf die europäischen Fiskalregeln berücksichtigt der Antrag einen Aspekt, der in der Debatte um die Schuldenbremse häufig ausgeblendet wird. Es ist aber in der Tat wichtig, beide Regelwerke – die Schuldenbremse und die Europäischen Fiskalregeln – gemeinsam zu betrachten. Aktuell bestehen zwischen beiden große Unterschiede: So kommt es bei der Schuldenbremse auf die Nettoneuverschuldung an, während für die EU-Fiskalregeln der Finanzierungssaldo relevant ist. Das hat zum Beispiel Implikationen für Rücklagenoperationen. Bei der Schuldenbremse des Bundes und der meisten Länder könnte man die Kreditaufnahme in rechtlich selbständige Institutionen außerhalb des Kernhaushalts verlagern. Bei den europäischen Fiskalregeln wird der gesamte Staatssektor in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt. Bei den EU-Fiskalregeln müssen Notlagenkredite nicht 1:1 getilgt werden. Es kommt auf die Schuldenstandsquote an. Das sind nur einige Unterschiede. Da auch die europäischen Fiskalregeln zu beachten sind, sollte eine Reform der Schuldenbremse nicht ohne Blick auf die europäischen Regeln erfolgen.

Der Antrag der Fraktion der SPD

Auch der Antrag Fraktion der SPD regt eine Bundesratsinitiative für eine Reform der Schuldenbremse an. Er orientiert sich weitgehend am Vorschlag des Sachverständigenrates. Dieser sieht bei einer niedrigen Schuldenstandsquote eine höhere Verschuldungsmöglichkeit vor. Im Antrag wird dies mit der Notwendigkeit von Zukunftsinvestitionen begründet. Es bleibt aber festzuhalten, dass der Vorschlag des Sachverständigenrates keine Vorgaben zur Verwendung der zusätzlichen Kreditspielräume macht. Aus dem Antrag geht nicht klar hervor, ob hier ergänzende Beschränkungen im Sinne einer gedeckelten goldenen Regel gemacht werden sollen.

Der Sachverständigenrat weist darauf hin, dass die reformierten EU-Fiskalregeln ein strukturelles Defizit bis 1,5 % des BIP ermöglichen und leitet daraus für den Bund² eine Verschuldungsmöglichkeit von 1% des BIP ab. Eine Verschuldungsmöglichkeit in gleichem Umfang für die Länder würde dazu führen, dass das Gesamtdefizit die 1,5%-Grenze überschreiten könnte. Aufgrund der aktuell deutlich höheren Lasten des Bundes (Verteidigung, Transformation, Krisenbekämpfung) ist eine höhere Verschuldungsmöglichkeit für den Bund plausibel.

Die Konjunkturbereinigungsmethode der EU-Kommission, die mit leichten Modifikationen auch bei der Schuldenbremse des Bundes angewendet wird, hat sich als revisionsanfällig und prozyklisch erwiesen (Heimberger 2020; Heimberger und Truger 2020). Dabei besteht ein wesentliches Problem darin, dass das Produktionspotenzial der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zu schnell folgt und die Konjunkturkomponente dann zu gering ausfällt. Insbesondere auf der Bundesebene oder bei einem großen Bundesland wie NRW kann dies dann zur self-fulfilling Prophecy werden, wenn die Konjunktur durch eine zu restriktive Fiskalpolitik im Abschwung weiter geschwächt wird. Das Problem besteht dann schon für die Haushaltsaufstellung. Verglichen damit ist eine Abweichung im Haushaltsvollzug, soweit sie durch eine schwächere Konjunkturentwicklung verursacht wird, weniger problematisch. Diese Abweichung kann der Konjunkturkomponente zugerechnet werden. Da die Konjunkturkomponente bei allen Verfahren geschätzt wird und die Schätzung auch auf Prognosen

² Das ergibt sich indirekt aus dem Verweis des SVR auf die Bundesbank, die klar von 1% für den Bund spricht. Der SVR selbst bleibt hier unklar.

basiert, ist eine völlig verlässliche Ermittlung nicht möglich. Sinnvoll könnte eine etwas trägere Potenzialschätzung sein. Da sich die Konjunktur in den Länderhaushalten primär in den Steuereinnahmen niederschlägt, bieten sich auf der Landesebene auch Steuerrendverfahren an. Auch hier stellt sich aber die Frage nach geeigneten Stützzeiträumen und Methoden für die Konjunkturbereinigung. Das Grundproblem, dass Konjunktur und Trend nicht beobachtet werden können, sondern geschätzt werden müssen, lässt sich nicht beseitigen.

Die Forderungen nach einer Übergangsregelung nach einer Ausnahme von der Schuldenbremse und die Forderung nach einer flexibleren Tilgungsregelung sind voll zu unterstützen. Hier kann auf die Argumentation des Sachverständigenrats (2020, 2024) verwiesen werden. Wie im Antrag gefordert, sollten die notwendigen rechtlichen Grundlagen für eine überjährige Finanzierung von Projekten geschaffen werden.

Der Antrag der Fraktion der FDP

Der Antrag bleibt in wesentlichen Punkten unkonkret. So fordert er ein „planungssicheres und ökonomisch zielführendes Konjunkturbereinigungsverfahren“, ohne weitere Details oder auch Literaturquellen zu nennen, aus denen man entnehmen könnte, was die Fraktion der FDP sich hier vorstellt. Wie oben ausgeführt kann es bei den immer vorliegenden Schätz- und Prognoseunsicherheiten kein völlig planungssicheres Verfahren geben. Das Land Schleswig-Holstein ist für die Auswahl eines Konjunkturbereinigungsverfahrens nicht auf die übrigen Länder oder die Bundesebene angewiesen, solange die Vorgaben des Artikel 109 eingehalten werden. Wenngleich eine höhere Investitionstätigkeit wünschenswert ist, ist von einer Verankerung einer festen Investitionsquote in der Landesverfassung abzuraten. Dies würde die Flexibilität der Finanzpolitik stark einschränken. Dies gilt umso mehr als der Antrag keine zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten jenseits von Ausgabenumschichtungen vorsieht.

Fazit

Es wird unter relevanten Institutionen zunehmend erkannt, dass es bei der Schuldenbremse einen grundsätzlichen Reformbedarf gibt – auf Bundes- wie auf Landesebene. Wichtige Anforderungen an ein Reformkonzept sind die Ermöglichung kreditfinanzierter Investitionen in die Modernisierung der Infrastruktur und die Transformation sowie eine Konjunkturbereinigung, die nicht prozyklisch wirkt. Während Bund und Länder bei der Konjunkturbereinigung ohne Verfassungsänderung weitgehende Gestaltungsspielräume haben, erfordert eine Ausweitung struktureller Verschuldungsmöglichkeiten zur Investitionsfinanzierung entsprechende Verfassungsänderungen. Eine Bundesratsinitiative Schleswig-Holsteins hierfür wäre zu begrüßen. Dabei sollten Investitionen begünstigt werden, ohne, dass dabei die haushaltspolitische Flexibilität zu sehr eingeschränkt wird. Die Verankerung einer zwingenden Investitionsquote in der Verfassung scheint daher nicht sinnvoll. Aktuell unterscheiden sich die deutsche Schuldenbremse und die Europäischen Fiskalregeln erheblich. Das beginnt schon bei relevanten statistischen Abgrenzungen. Es sollte daher auch daran gearbeitet werden, die Regelwerke stärker aufeinander abzustimmen.

Literaturverzeichnis

Deutsche Bundesbank (2022): Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank April. Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Dullien, S. / Bauermann, T. / Herzog-Stein, A. / Endres, L. / Rietzler, K. / Tober, S. (2024): Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2024. IMK Report Nr. 187, Düsseldorf.

Europäischer Rat (2024): Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 - Confirmation of the final compromise text with a view to agreement.

Fuest, C. / Hüther, M. / Südekum, J. (2024): Folgen des Verfassungsurteils: Investitionen schützen. Vorteile eines Sondervermögens. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.01.2024, S. 19.

Heimberger, P. (2020): Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock. In: Intereconomics, Jg. 55, H. 3, S. 167-174.

Heimberger, P. / Truger, A. (2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise. <https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdetdeutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125>, aufgerufen am 12.12.2023.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 20/21. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024): Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen, Stabilität wahren. Policy Brief 1/2024, Wiesbaden.

Table Media (2024): Muss die Schuldenbremse reformiert werden, Herr Nagel? Table Media. <https://table.media/podcast/table-today/muss-die-schuldenbremse-reformiert-werden-herr-nagel/>, aufgerufen am 05.04.2024.

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

Zettelmeyer, J. (2023): Assessing the Ecofin compromise on fiscal rules reform. The compromise reached by the Ecofin Council is imperfect. But it is still a big step forward. Bruegel. <https://www.bruegel.org/first-glance/assessing-ecofin-compromise-fiscal-rules-reform>, aufgerufen am 15.04.2024.