

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME DES SACHVERSTÄNDIGENRATES WIRTSCHAFT FÜR DIE ANHÖRUNG DES FINANZAUSSCHUSSES DES SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN LANDTAGS ZUR SCHULDENBREMSE

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3087

„SCHULDENBREMSE REFORMIEREN“ ANTRAG DER FRAKTION DES SSW, DRUCKSACHE 20/1837 (NEU)

„DIE SCHULDENBREMSE BEIBEHALTEN – INVESTITIONSQUOTE ETABLIEREN“ - ALTERNATIVANTRAG DER FRAKTION DER FDP, DRUCKSACHE 20/1901

„RAUM FÜR ZUKUNFTSINVESTITIONEN SCHAFFEN – SCHULDENBREMSE WEITERENTWICKELN“ - ANTRAG DER FRAKTION DER SPD, DRUCKSACHE 20/1883

Professor Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer, Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Reformbedarf bei der Schuldenbremse

1. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat die Bundesregierung ihre Auslegungspraxis der Schuldenbremse angepasst. Insbesondere können nach Anwendung der Ausnahmeregel für Notlagen in einem konkreten Kalenderjahr keine Kreditermächtigungen in Sondervermögen eingestellt werden, um sie in den Folgejahren zu nutzen. Nach der Ausnahmesituation muss daher entweder eine sofortige Konsolidierung erfolgen oder erneut eine Notlage in darauffolgenden Jahren begründet werden. Dies kann zu erhöhter wirtschaftspolitischer Unsicherheit beitragen, da nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass es zur erneuten Begründung einer Notlage kommt und diese Begründung anerkannt wird. Diese Unsicherheit kann sich ungünstig auf das Investitionsverhalten der Unternehmen auswirken. Vor diesem Hintergrund sollte eine Reform der Schuldenbremse in Betracht gezogen werden, die diese Unsicherheit beseitigt.
2. Der Sachverständigenrat hat sich in einem Policy Brief (SVR Wirtschaft, 2024) ausführlich zu Reformmöglichkeiten bei der Schuldenbremse geäußert und begründet, warum die vorgeschlagenen Reformen fiskalpolitisch sinnvoll wären. Eine pragmatische Reform könnte durch Anpassung der Schuldenbremse an **drei Stellen** die Flexibilität der Fiskalpolitik erhöhen, ohne die Stabilität der Staatsfinanzen zu gefährden. Vorgeschlagen wird **erstens** die Einführung einer Übergangsphase in den Jahren unmittelbar nach einer Anwendung der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse. In dieser Phase sollte zulässig sein, dass das strukturelle Defizit über der normalen Regelgrenze liegt, es müsste aber stetig reduziert werden. **Zweitens** wäre es sinnvoll, in Normalzeiten die Defizitobergrenzen in

1 Abhängigkeit von der jeweils aktuellen Schuldenstandsquote moderat anzupas-
2 sen, um den fiskalpolitischen Spielraum bei niedrigen Schuldenstandsquoten
3 nicht mehr als nötig einzuschränken. **Drittens** könnte die Konjunkturbereini-
4 gung modifiziert werden. Die drei Reformoptionen werden im Folgenden konkre-
5 tiert.

6 Übergangsphase nach Notlagen

7 3. Bei Anwendung der Ausnahmeklausel aufgrund einer Notlage ist im jeweiligen
8 Kalenderjahr der Umfang der Neuverschuldung durch die Schuldenbremse nicht
9 beschränkt. Die zusätzliche Verschuldung muss allerdings in einem inhaltlichen
10 Zusammenhang zur Notlage stehen. Unmittelbar nach Ende des Kalenderjahres,
11 für das eine Notlage festgestellt wurde, gelten die Regelgrenzen der Schulden-
12 Bremse wieder vollumfänglich, sofern nicht erneut die Notlage ausgerufen und
13 begründet werden kann. Das Ausrufen einer erneuten Notlage ist jedoch nur mög-
14 lich, wenn es weiterhin eine erhebliche Belastung des Bundeshaushalts durch die
15 Krisensituation gibt.

16 4. Der zur vollständigen Einhaltung der Schuldenbremse notwendige Konsolidie-
17 rungsbedarf könnte jedoch unmittelbar nach einer Notlage für eine noch schwä-
18 chelnde Wirtschaft unnötig starke, negative Impulse setzen. Dies ist problema-
19 tisch, da nach einer Notlage die krisenbedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten
20 noch fortwirken dürften. Zudem besteht ein wichtiges Instrument der Krisenbe-
21 kämpfung darin, Erwartungen zu stabilisieren und wirtschaftlichen Akteuren Pla-
22 nungssicherheit zu geben. Gerade nach einer Krise wäre deshalb wirtschaftspoli-
23 tische Unsicherheit nach Möglichkeit zu vermeiden. Deshalb wäre es sinnvoll, die
24 Ausnahmeklausel durch eine Übergangsregelung zu ergänzen. Diese würde eine
25 geordnete schrittweise Rückführung des strukturellen Defizits zur Regelgrenze
26 festlegen.

27 5. Der Übergang nach Anwendung der Ausnahmeklausel könnte in Anlehnung an
28 die aktuellen EU-Fiskalregeln einen Abbau des strukturellen Defizits von mindes-
29 tens 0,5 Prozentpunkten pro Jahr festlegen. Die zukünftigen Fiskalregeln der EU
30 sehen nach dem Vorschlag der Finanzministerinnen und -minister der EU-Mit-
31 gliedstaaten eine ähnliche Regel vor. Maßnahmen, die zum Erreichen der Regel-
32 Defizitgrenzen notwendig sind, werden dabei über vier Jahre gestreckt. Eine we-
33 niger komplexe Regelung könnte vorsehen, die strukturelle Nettokreditaufnahme
34 innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Ausnahmeklausel linear auf das
35 in Normalzeiten geltende Niveau zurückzuführen. Ein ähnlicher Vorschlag ist
36 kürzlich auch von den Wirtschaftsforschungsinstituten diskutiert worden (Ge-
37 meinschaftsdiagnose, 2024).

38 Schuldenstandsabhängige Defizitgrenzen

39 6. Ziel der Schuldenbremse ist es, die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen zu
40 sichern. In ihrer aktuellen Ausgestaltung ist die Schuldenbremse allerdings star-
41 rer, als es für die Aufrechterhaltung der (Schulden-)Tragfähigkeit in Deutschland
42 notwendig wäre. Insbesondere bei nur niedrigen Niveaus der Bruttostaatsver-
43 schuldung im Verhältnis zum BIP wäre eine sehr restriktive Finanzpolitik für die
44 Aufrechterhaltung der Tragfähigkeit weniger notwendig als bei hohen Niveaus.

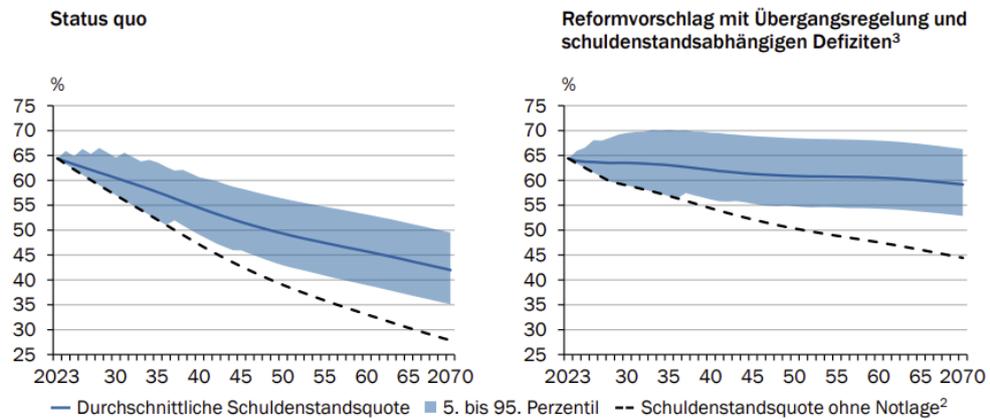
1 Die Regelgrenze könnte daher so ausgestaltet werden, dass bei geringerer Schuldenstandsquote höhere strukturelle Defizite als bisher, bei höherer Schuldenstandsquote weiterhin nur die bisherigen Defizite zulässig sind.

- 4 7. Die strukturelle Defizitgrenze der Schuldenbremse von 0,35 % des BIP für den Bundeshaushalt ist restriktiver als die europäischen Fiskalregeln, die sich aber im Unterschied zur deutschen Schuldenbremse nicht auf die Bundesebene, sondern auf das gesamtstaatliche Defizit beziehen. Die europäischen Regeln erlauben in der aktuellen Fassung ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit in Höhe ihres länderspezifischen Medium Term Objectives (MTO), maximal 0,5 % des BIP bei einer Schuldenstandsquote über 60 % des BIP. Unterhalb der 60-%-Grenze sind strukturelle Defizite von 1 % des BIP möglich. Die zukünftigen Fiskalregeln der EU sehen nach dem Vorschlag der Finanzministerinnen und Finanzminister einen Zielwert für das strukturelle Defizit in Höhe von 1,5 % des BIP vor. Für Deutschland liegt das MTO derzeit bei 0,5 % des BIP.
- 15 8. Die aktuelle Schuldenbremse im Grundgesetz sieht einen strukturellen Spielraum der Neuverschuldung für den Bund in Höhe von 0,35% des BIP vor, unabhängig von der aktuellen Schuldenstandsquote. Für die Länder wird kein struktureller Neuverschuldungsspielraum eingeräumt. Nimmt man weiterhin an, dass Gemeinden und Sozialversicherung langfristig ebenfalls keinen Neuverschuldungsspielraum haben, würden die aktuellen Regeln zu einem sehr schnellen Rückgang der Bruttoverschuldung im Verhältnis zum BIP führen, wie der Sachverständigenrat in seinem Policy Brief (SVR Wirtschaft, 2024) dokumentiert. Bei den vorgestellten Simulationen zeigt sich, dass es auch unter pessimistischen Annahmen über die Häufigkeit und Stärke von notlagenbedingten Defiziten zu einem spürbaren Rückgang der Bruttoschuldenquote kommt.
- 26 9. Die Defizitgrenzen für den Bund könnten daher in Abhängigkeit von der Schuldenstandsquote moderat angehoben werden. Liegt die gesamtstaatliche Verschuldung unter 60 % des BIP, so könnte die strukturelle Defizitgrenze bei 1 % des BIP liegen. Für Schuldenstandsquoten über 60 % könnte die Defizitgrenze auf 0,5 % begrenzt werden. Übersteigt die Schuldenstandsquote 90 % des BIP, so könnte die bisherige Defizitgrenze von 0,35 % gelten. Simulationsrechnungen zeigen, dass auch bei dieser höheren strukturellen Neuverschuldung und unter pessimistischen Annahmen die Bruttoverschuldung unterhalb der Zielmarke von 60% konvergiert (Abb. 1). Die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen dürfte also gewahrt bleiben.
- 36 10. Gleichzeitig erhöht sich der Verschuldungsspielraum des Bundes. Dieser sollte für zukunftsgerichtete Ausgaben verwendet werden, wofür geeignete Anreizmechanismen entwickelt werden sollten. Im Jahr 2023 war bei einer Defizitgrenze von 0,35 % des BIP ein strukturelles Defizit von 12,6 Mrd Euro möglich. Mit einer Grenze von 0,5 % bzw. 1 % des BIP im Fall einer Schuldenstandsquote unter 60 % des BIP könnte die strukturelle Verschuldung jährlich 5,4 Mrd Euro bzw. 23,4 Mrd Euro mehr als bisher betragen. Basierend auf der vom IWF prognostizierten Schuldenstandsquote für Deutschland würde sich der kumulierte strukturelle Verschuldungsspielraum bis zum Jahr 2027 bei gleichbleibendem nominalen BIP um 57,5 Mrd Euro gegenüber der bisherigen Defizitgrenze von 0,35 % des BIP

1 erhöhen: um jeweils 5,4 Mrd Euro in den Jahren 2024 und 2025 und jeweils 23,4
 2 Mrd Euro in den Jahren 2026 und 2027, für die eine Schuldenstandsquote von
 3 unter 60 % des BIP prognostiziert wird.

4 ▽ **ABBILDUNG 1**

Begrenzung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote durch die Schuldenbremse¹



1 – Den Simulationen liegen die Projektionen des Sachverständigenrates für die Schuldenstandsquote im Jahr 2023 und das Wachstum des realen Produktionspotenzials bis 2070 zugrunde (JG 2023 Ziffern 70 und 101). Zudem wird eine Inflationsrate von 2 % angenommen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das Defizit 3 % des BIP. In der Normallage beträgt es sonst 0,35 % des BIP. In jedem Szenario werden 10 Millionen Pfade simuliert. 2 – In jedem Jahr gilt für das Defizit die Normallage. 3 – Nach einer Notlage gilt eine Übergangsregelung, die eine lineare Reduktion des Defizits zur Normallage innerhalb von drei Jahren vorsieht. In der Normallage darf das Defizit bei einer Schuldenstandsquote von unter 60 % bzw. unter 90 % des BIP außerdem 1 % bzw. 0,5 % des BIP betragen.

Quelle: eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 24-002-01

7 **Konjunkturkomponente reformieren**

- 8 **11.** Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse soll eine konjunkturgerechte
 9 Finanzpolitik ermöglichen. Durch die symmetrische Berücksichtigung der kon-
 10 junkturellen Lage erhöht sie die zulässige Neuverschuldung in schlechten Zeiten
 11 und reduziert sie in guten. Das aktuelle Schätzverfahren gilt als revisionsanfällig
 12 und erschwert eine konjunkturgerechte Haushaltsplanung.
- 13 **12.** Um die Auswirkungen von Schätzrevisionen auf die Planbarkeit der Finanzpolitik
 14 zu reduzieren, schlägt die Deutsche Bundesbank (2022) eine Fehlerkorrektur-
 15 komponente für die erwartete Entwicklung der Wirtschaftsleistung und der Steu-
 16 ereinnahmen in den kommenden Jahren vor. Diese Komponente würde es er-
 17 möglichen, Revisionen nur graduell im Zeitverlauf zu berücksichtigen und so den
 18 Anpassungsdruck auf die Finanzpolitik, etwa nach einer Rezession, zu reduzieren.
 19 Der Sachverständigenrat (SVR Wirtschaft, 2024) sieht ebenfalls Reformbedarf
 20 bei der Berechnung der Konjunkturkomponente. Auch die Gemeinschaftsdiag-
 21 nose (2024) hat die Thematik aufgegriffen und etwa angeregt, dass zyklische Ein-
 22 nahmen der CO₂-Bepreisung Berücksichtigung finden sollten.

1 **Zum Antrag der Fraktion des SSW „Schuldenbremse reformieren“**
2 **- Drucksache 20/1837(neu)**

- 3 **13.** Nach dem vorliegenden Antrag des SSW soll die Landesregierung aufgefordert
4 werden, eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Grundgesetzes einzubringen,
5 die es ermöglicht, als Land strukturelle Kredite in Höhe von 0,15% des Bruttoin-
6 landsproduktes aufzunehmen und die Aufnahme solcher Kredite daran binden,
7 dass eine Investitionsquote im Bundes- und Landeshaushalt in Höhe von mindes-
8 tens 10% eingeplant und nach Haushaltsabschluss auch erreicht wird.
- 9 **14.** Der Sachverständigenrat hat sich wie oben beschrieben für die Erhöhung der De-
10 fizitgrenzen für den Bund auf 0,5 bzw. 1,0 Prozent des BIP ausgesprochen. Eine
11 Aufteilung der Defizitgrenzen auf die einzelnen Ebenen des Gesamtstaates wurde
12 vom Sachverständigenrat nicht erörtert. Eine zusätzliche Erhöhung der struktu-
13 rellen Nettokreditaufnahme des Gesamtstaats um 0,15% erscheint aber ange-
14 sichts der oben genannten Simulationsrechnungen vertretbar und unproblema-
15 tisch für die Schuldentragfähigkeit. Sie müsste aber mit den EU-Fiskalregeln für
16 den Gesamtstaat kompatibel ausgestaltet werden. Die aktuell anstehenden Ände-
17 rungen der EU-Fiskalregeln müssten dahingehend überprüft werden.
- 18 **15.** Eine Förderung und Priorisierung insbesondere zukunftsorientierter Ausgaben
19 wie Investitionen sind aus Sicht der Sachverständigenrates wünschenswert und
20 die Verankerung dafür geeigneter Anreizmechanismus deshalb grundsätzlich zu
21 begrüßen. Inwiefern dazu spezielle Regelungen in einer (grundgesetzlich veran-
22 kerten) Fiskalregel geeignet sind, wurde im Rat bisher nicht abschließend erör-
23 tert.

24
25 **Zum Alternativantrag der Fraktionen FDP „Die Schuldenbremse**
26 **beibehalten - Investitionsquote etablieren“ - Drucksache**
27 **20/1901**
28

- 29 **16.** Der Antrag plädiert für eine Reform des Konjunkturbereinigungsverfahrens so-
30 wie dafür, eine Investitionsquote in Höhe von 12 % des Landeshaushalts einzu-
31 führen.
- 32 **17.** Eine Reform der Konjunkturkomponente wurde vom Sachverständigenrat (SVR
33 Wirtschaft, 2024) vorgeschlagen. Sowohl die Deutsche Bundesbank (2022) als
34 auch die Gemeinschaftsdiagnose (2024) haben dazu ebenfalls Vorschläge vorge-
35 legt. Eine stärkere Priorisierung von zukunftsorientierten Ausgaben wäre aus
36 Sicht der Sachverständigenrates wünschenswert. Inwiefern dazu spezielle Rege-
37 lungen in einer (grundgesetzlich verankerten) Fiskalregel geeignet sind, wurde im
38 Rat bisher nicht abschließend erörtert.

1 Zum Antrag der Fraktion der SPD „Raum für Zukunftsinvestitionen schaffen -
2 Schuldenbremse weiterentwickeln“ - Drucksache
3 20/1883

- 4 18. Der Antrag fordert, dass sich die Landesregierung auf Bundesebene für eine Weiterentwicklung der bestehenden verfassungsrechtlichen Schuldenbremse für
5 Bund und Länder einsetzt. Ziel ist es, reguläre Kreditaufnahmen von Bund und
6 Ländern für Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen. Dabei wird explizit auf die
7 Vorschläge des Sachverständigenrates (SVR Wirtschaft, 2024) in den oben genannten drei Punkten verwiesen. Zudem sollen „Bund und Länder in die Lage
8 versetzt werden, für zentrale Investitionen in die Zukunft des Landes und zur Verhinderung von zukünftigen Krisensituationen Kredite aufzunehmen.“
- 9
- 10
- 11
- 12 19. Der Sachverständigenrat sieht wie oben besprochen die Notwendigkeit, die Schuldenbremse in den genannten drei Punkten weiterzuentwickeln. Die Frage, ob
13 darüberhinausgehend Kreditspielräume für Zukunftsinvestitionen eingeräumt werden sollten und inwiefern spezielle Regelungen in einer (grundgesetzlich verankerten) Fiskalregel geeignet sind, eine Priorisierung solcher zukunftsorientierten Ausgaben oder Investitionen sicherzustellen, wurde bisher nicht abschließend
14 erörtert.
15
16
17
18

19 **Literatur**

- 20 [Deutsche Bundesbank](#) (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten
21 Weiterentwicklung, Monatsbericht April 2022, 53-70.
22
- 23 [Gemeinschaftsdiagnose](#) (2024), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2024: Deutsche Wirtschaft kränkelt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel, 1–2024, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des
24 Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kiel.
25
- 26 [SVR Wirtschaft](#) (2024), Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief 1/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
27 Wiesbaden.
28
29