

Schuldenbremse und Investitionsquoten

Stellungnahme für den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Lars Harms, zu dem Antrag der Fraktion des SSW „Schuldenbremse reformieren“ (Drucksache 20/1837), zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Die Schuldenbremse beibehalten – Investitionsquote etablieren“ (Drucksache 20/1901) und zu dem Antrag der Fraktion der SPD „Raum für Zukunftsinvestitionen schaffen – Schuldenbremse weiterentwickeln“ (Drucksache 20/1883)

Dr. Martin Beznoska, Dr. Tobias Hentze, Dr. Björn Kauder

Köln, 19.04.2024

Stellungnahme

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Martin Beznoska

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

beznoska@iwkoeln.de

030 – 4981-27877-101

Dr. Tobias Hentze

Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale

Sicherung

hentze@iwkoeln.de

0221 – 4981-748

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

April 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Aktuelle Debatte um die Schuldenbremse	5
2 Finanzpolitischer Hintergrund in Schleswig-Holstein	6
3 Ökonomische Einordnung der Anträge	13
3.1 Erweiterung der strukturellen Nettokreditaufnahme.....	13
3.2 Konjunkturbereinigung und Notlagen.....	14
3.3 Investitionsquote.....	16
Abbildungsverzeichnis.....	17
Literatur	17

JEL-Klassifikation

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltüberschuss

Zusammenfassung

Angesichts der bestehenden Herausforderungen, insbesondere der Transformation zur Klimaneutralität, erscheinen die bestehenden Grenzwerte der Schuldenbremse als zu eng. Dies gilt umso mehr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, in dem die Haushaltsprinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit betont wurden. Auch im Sinne einer Stärkung des Potenzialwachstums mittels wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen kann eine Reform der Schuldenbremse ein lohnendes Projekt sein. Der öffentliche Investitionsbedarf ist offenkundig. Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Ausrichtung der öffentlichen Haushalte auf Investitionen zielführend.

Eine objektiv richtige Ausgestaltung der Schuldenbremse gibt es nicht. Vielmehr kommt es auf die normativen Beweggründe für eine Fiskalregel an. Sinn und Zweck einer Schuldenregel sollte nicht in erster Linie eine kontinuierliche Rückführung der Schuldenstandquote, sondern das Sicherstellen tragfähiger öffentlicher Finanzen sein. Aktuell sprechen die Einführung von Sondervermögen (Bundeswehr) wie auch der Versuch der Politik, Kreditmittel aus Notlagen in späteren normalen Wirtschaftsjahren zu nutzen, dafür, dass die Politik mit der derzeit geltenden Fiskalregel überfordert ist, so dass eine Änderung im Sinne der volkswirtschaftlichen Dynamik zielführend sein kann. In dem Zuge bedürfen auch technische Aspekte wie die Konjunkturkomponente oder der Umgang mit Notlagen einer Überarbeitung.

Die Diskussion über eine Reform der Schuldenbremse sollte aber nicht bei der maximal erlaubten strukturellen Nettokreditaufnahme oder einer Neuberechnung der Konjunkturkomponente stehenbleiben. Vielmehr sollten weitergehende Reformalternativen diskutiert werden. Auch eine Berücksichtigung der Zinsbelastung wäre denkbar. In Zeiten niedriger Zinsen könnte zum Beispiel mehr Verschuldung erlaubt sein als bei hohen Zinsen. Ebenfalls könnte die erlaubte Nettokreditaufnahme auf die Schuldenstandquote konditioniert werden. Zudem lohnt der Blick ins Ausland. Die Schweizer Schuldenbremse stellt beispielsweise die Ausgaben in den Mittelpunkt, nicht die Nettokreditaufnahme. Klar ist, dass derartige Reformen einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag bedürfen und in Einklang mit den Fiskalregeln der Europäischen Union (EU) zu bringen sind.

Für das Land Schleswig-Holstein wäre eine moderate Ausweitung der Verschuldungsgrenzen verkraftbar. Dies gilt auch für die in dem Fall steigenden Zinsausgaben. Zwar hat das Land noch eine überdurchschnittliche Schuldenstandquote im Vergleich der Bundesländer, konnte diese aber in den vergangenen zehn Jahren trotz der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine senken. Auch die Zins-Steuer-Quote liegt im historischen Vergleich weiterhin auf moderatem Niveau, auf dem sie voraussichtlich verharren wird, trotz eines leichten Anstiegs in den vergangenen Jahren.

Inwieweit eine in der Landesverfassung verankerte Investitionsquote zur Erreichung des Ziels von mehr öffentlichen Investitionen geeignet ist, ist fraglich. Zwar ist eine Fokussierung auf Investitionen zielführend, allerdings sollten Zielwerte je nach Rahmenbedingungen dynamisch, also in der Tagespolitik, festgelegt werden. Ein einmal in der Verfassung verankerter Wert ist nur schwerlich zu ändern und kann situativ zu starr sein. Zudem vernachlässigt eine Quote die qualitative Dimension einer Investition.

1 Aktuelle Debatte um die Schuldenbremse

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland schreibt seit jeher der Politik eine Schuldenbremse vor, die seit seiner Einführung im Jahr 1949 mehrere Änderungen durchlaufen hat. Ursprünglich forderte das Grundgesetz einen ausgeglichenen Haushaltsplan und begrenzte Kredite auf einen „außerordentlichen Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur auf Grund eines Bundesgesetzes“. Der Begriff „werbende Zwecke“ zielte bereits auf Investitionen ab. Später, im Jahr 1969, wurde diese Regelung wie folgt geändert: „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. Näheres regelt ein Bundesgesetz.“ Im Jahr 2009 wurde die bis heute geltende Regelung der Schuldenbremse mit Artikel 109 (3) eingeführt, die grundsätzlich einen ausgeglichenen Haushalt ohne Kredite vorsieht, aber Ausnahmen für konjunkturelle Entwicklungen, Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen ermöglicht. Artikel 115 (2) legt fest, dass Einnahmen und Ausgaben ohne Kredite auszugleichen sind, mit einer begrenzten Kreditaufnahme für den Bund von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und einer symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Abweichungen. Das Aussetzen der Kreditobergrenze infolge einer außergewöhnlichen Notsituation erfordert einen Beschluss des Bundestags und einen Tilgungsplan für die zusätzlich aufgenommenen Schulden.

Die im Verlauf der globalen Wirtschaft- und Finanzkrise vor 15 Jahren in Deutschland eingeführte Schuldenbremse verfolgt keinen Selbstzweck, sondern kann als ein Instrument zur Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen interpretiert werden. Dahinter steht die Idee, dass es finanzielle Restriktionen gibt („Budgetrestriktion“), die den Staat im Zugriff auf Ressourcen begrenzt, dem privaten Sektor Planungssicherheit gibt und somit langfristig für Stabilität sorgt. Im Sinne von Opportunitätskosten stellt sich bei jedem öffentlich eingesetzten Euro die Frage nach einer alternativen Verwendung. Es ist die Aufgabe der Politik, öffentliche Mittel möglichst effizient und effektiv einzusetzen.

Die für die Bundesländer seit dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse (Artikel 109 GG) schreibt einen grundsätzlich ausgeglichenen Haushalt vor. Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig, um die Auswirkungen eines konjunkturellen Abschwungs auszugleichen. Aufgenommene Kredite müssen dabei im Aufschwung wieder getilgt werden. Zudem ist im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Kreditaufnahme erlaubt, wobei hierbei gleichzeitig eine Tilgungsregelung vereinbart werden muss. Das Verbot einer strukturellen Nettokreditaufnahme für die Bundesländer stellt damit in wirtschaftlichen Normalzeiten ökonomisch eine strenge Budgetrestriktion dar, durch die der Verteilungskampf um die Steuereinnahmen verschärft wird.

Dabei ist eine Finanzierung bestimmter Ausgaben über Kredite grundsätzlich in Erwägung zu ziehen. Schulden sind per se weder gut noch schlecht, vielmehr kommt es auf den Zusammenhang und die konkreten Vorhaben an (Hentze/Kauder, 2024). Nach der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik können den Kapitalstock erhöhende Nettoinvestitionen mit Krediten finanziert werden, wenn absehbar der zusätzlich zu erwartende Nutzen die Investitionskosten langfristig übersteigt. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Politik jedoch kaum an die „Goldene Regel“ gehalten, sodass die öffentliche Verschuldung kräftig gestiegen ist, ohne dass entsprechende Vermögenswerte geschaffen wurden. Dies war der Grund für die Einführung der derzeit geltenden Schuldenbremse (Hüther, 2019; Kirchgässner, 2014).

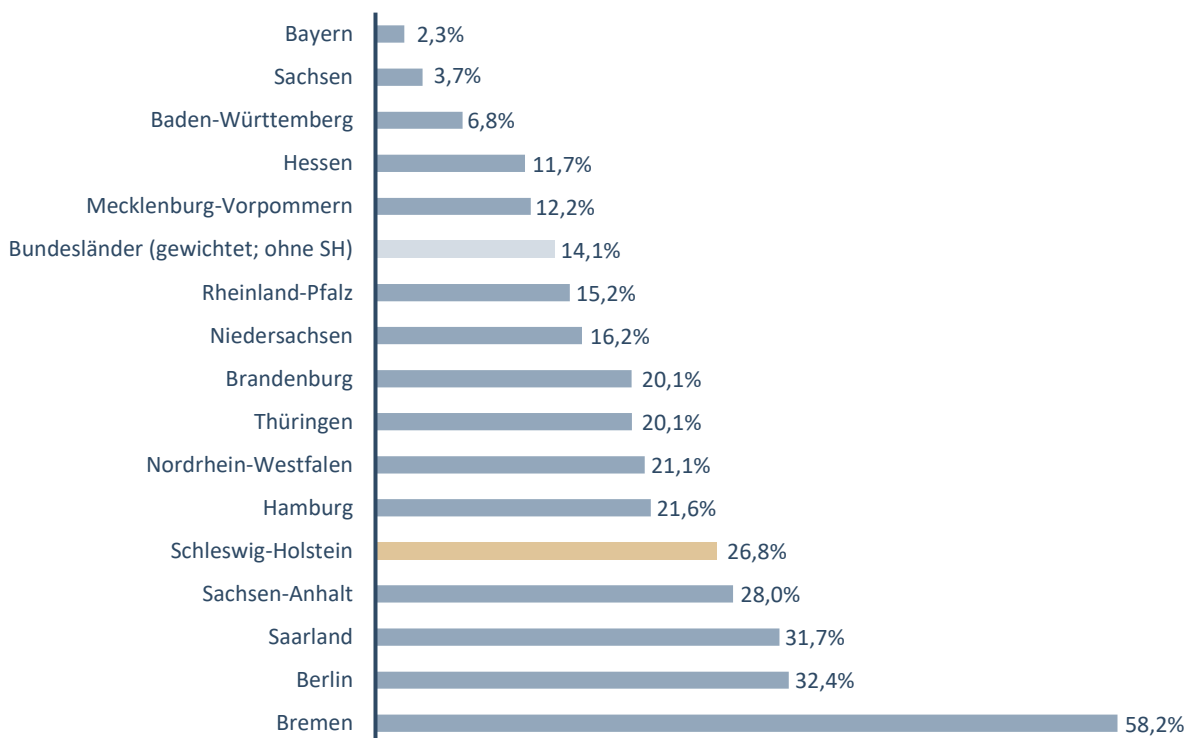
In der aktuellen Diskussion um die Schuldenbremse stehen sich nun zwei Lager gegenüber: Befürworter einer strikten Schuldenbremse trauen der Politik nicht zu, verantwortlich mit Geld umzugehen; sie monieren ein stetig ausuferndes Ausgabenproblem des Staates. Anhänger einer Lockerung der Schuldenbremse argumentieren, dass der öffentliche Investitionsbedarf groß ist und ohne Kredite nicht finanziert werden könne. Dabei gibt es mehr Optionen als Abschaffen oder Beibehalten. Die Debatte um die Schuldenbremse sollte nicht schwarz-weiß geführt werden, vielmehr sollte den Grautönen mehr Bedeutung beigemessen werden. Sowohl die bestehende Regelung als auch jeder Alternativvorschlag sind bestenfalls Second-Best-Lösungen, da es die perfekte Schuldenregel schlichtweg nicht gibt. Die Ausgestaltung einer Schuldenregel hängt von normativen Überlegungen, das heißt von politischen Zielen, ab.

2 Finanzpolitischer Hintergrund in Schleswig-Holstein

Schuldenstand

Im Bundesländervergleich weist Schleswig-Holstein relativ zur Wirtschaftskraft mit 27 Prozent den fünfthöchsten Schuldenstand auf („Schuldenstandquote“; Abbildung 2-1). Unter den Flächenländern zeigt sich in Schleswig-Holstein gar der dritthöchste Wert hinter dem Saarland (32 Prozent) und Sachsen-Anhalt (28 Prozent). Demgegenüber kommen Bayern und Sachsen am anderen Ende der Tabelle nur auf 2 Prozent und 4 Prozent. Der gewichtete Durchschnitt der Bundesländer liegt bei 14 Prozent und somit nur bei etwa der Hälfte des Werts in Schleswig-Holstein.

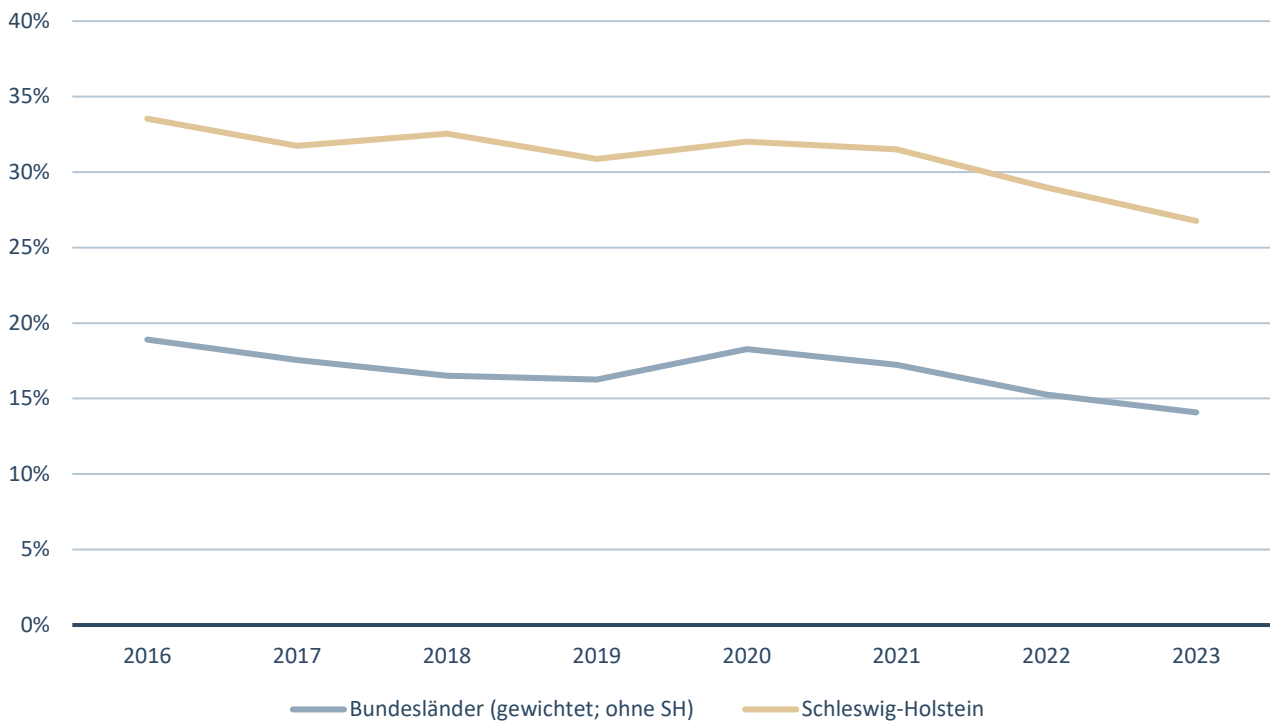
Abbildung 2-1: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2023 in Prozent des regionalen BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024; eigene Berechnung

Abbildung 2-2 zeigt die zeitliche Entwicklung der Schulstandquote des Landes Schleswig-Holstein im Vergleich zum gewichteten Durchschnitt der anderen Bundesländer. Die Schulstandquote hat sich im Land – bei einem im gesamten Betrachtungszeitraum um im Schnitt rund 15 Prozentpunkte höheren Niveau – ähnlich wie im Durchschnitt der anderen Bundesländer entwickelt. Im Zeitverlauf ist dabei eine leichte Konvergenz erkennbar, der Niveauunterschied ist jedoch mit 13 Prozentpunkten am aktuellen Rand weiterhin erheblich.

Abbildung 2-2: Entwicklung des Schuldenstands der Länder (ohne Kommunen) in Prozent des regionalen BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024; eigene Berechnung

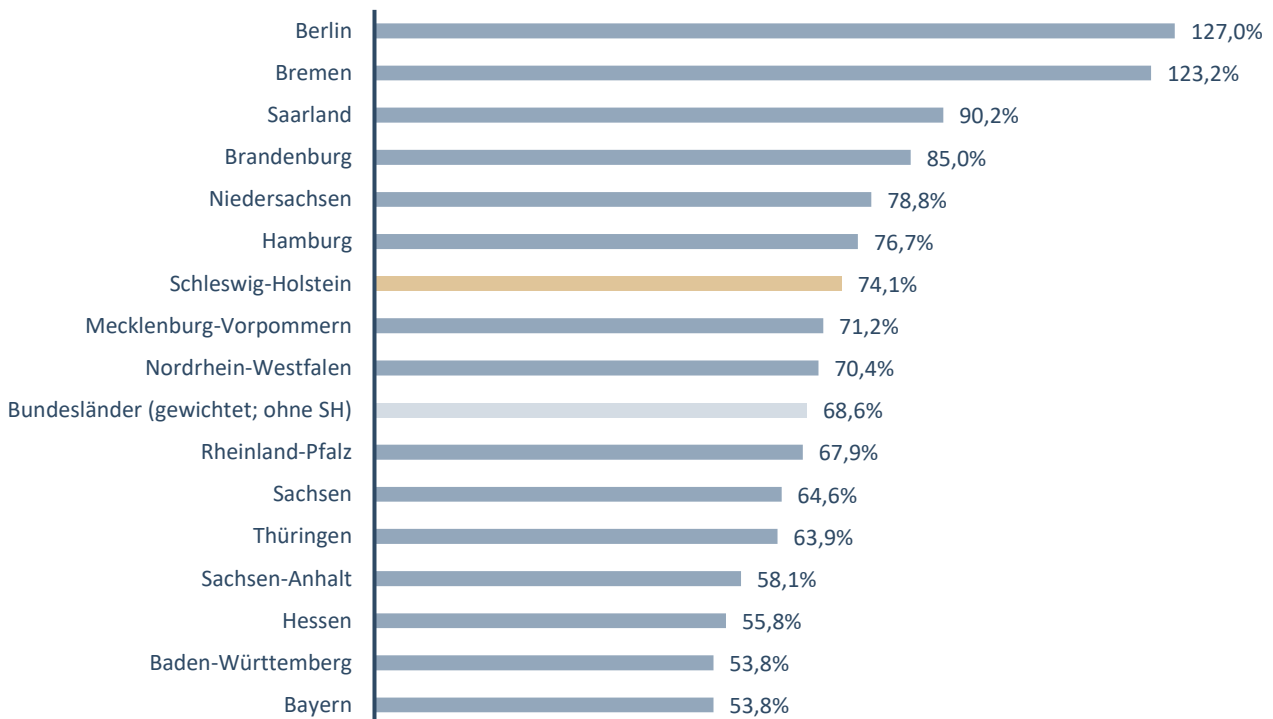
Es mag eingewendet werden, dass die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein nur durchschnittlich verschuldet ist. In fünf Bundesländern sind die Kommunen relativ zur Wirtschaftsleistung höher, in sieben niedriger verschuldet als in Schleswig-Holstein. Da die Landesschulden in Schleswig-Holstein – wie in allen Flächenländern – deutlich höher sind als die kommunalen Schulden, ergibt sich in der Gesamtschau aus Land und Kommunen trotzdem eine hohe Verschuldung in Schleswig-Holstein. Das Ranking der Bundesländer einschließlich der Kommunen ist nahezu identisch zu demjenigen, bei dem nur die Landesschulden betrachtet werden. Die Verschuldung in Schleswig-Holstein konzentriert sich relativ stark auf das Land und wenig auf die Kommunen: Die Landesschulden sind im Verhältnis zu den Kommunalschulden in nur drei Bundesländern (Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt) höher als in Schleswig-Holstein.

Einnahmen- und Ausgabenseite

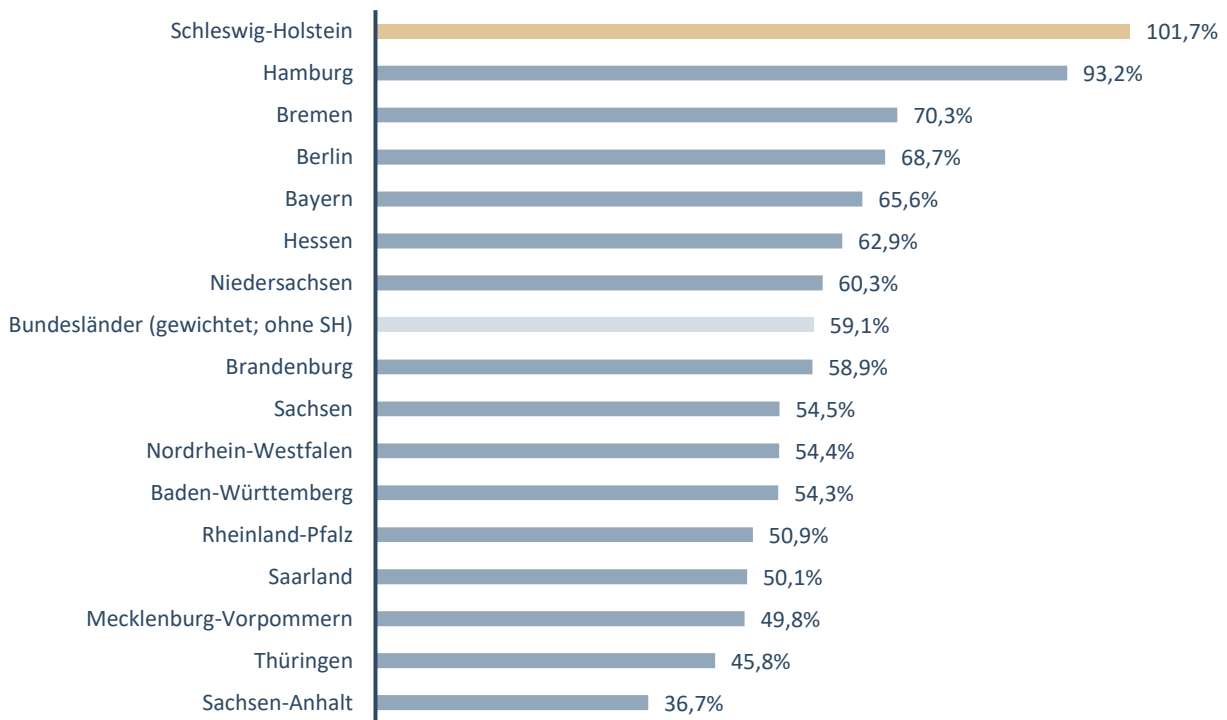
Bei der Entwicklung der Steuereinnahmen steht Schleswig-Holstein gut da: Von 2012 bis 2023 stiegen die Steuereinnahmen (nach der Kassenstatistik ohne Kommunen) um 74 Prozent und damit stärker als im Durchschnitt der anderen Bundesländer (69 Prozent). Abgesehen von den Stadtstaaten wuchs der Wert nur im Saarland (90 Prozent), in Brandenburg (85 Prozent) und in Niedersachsen (79 Prozent) stärker (Abbildung 2-3). Am Ende der Tabelle stehen Bayern und Baden-Württemberg (je 54 Prozent), welche im Zuge der Corona-Pandemie starke Rückgänge zu verzeichnen hatten.

Ebenfalls auffällig ist die Position Schleswig-Holsteins bei der Entwicklung der Ausgaben. Mit einem Zuwachs von 102 Prozent im Zeitraum von 2012 bis 2023 (nach der Kassenstatistik ohne Kommunen) liegt Schleswig-Holstein hier einsam an der Spitze, wie Abbildung 2-4 zeigt. Die folgenden Plätze nehmen die Stadtstaaten Hamburg (93 Prozent), Bremen (70 Prozent) und Berlin (69 Prozent) ein. Als erstes Flächenland folgt Bayern mit einem Zuwachs von 66 Prozent. Demgegenüber wuchsen die Ausgaben in Thüringen und Sachsen-Anhalt nur um 46 Prozent und 37 Prozent. Die Entwicklung in Schleswig-Holstein wurde im Jahr 2022 stark durch die Zuweisungen des Landes an Extrahaushalte getrieben. Diese betragen im Jahr 2022 etwa 2,2 Milliarden Euro oder rund 11 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben. Das hohe Ausgabenniveau wurde im Jahr 2023 nochmals übertroffen.

Abbildung 2-3: Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder von 2012 bis 2023



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024b; eigene Berechnung

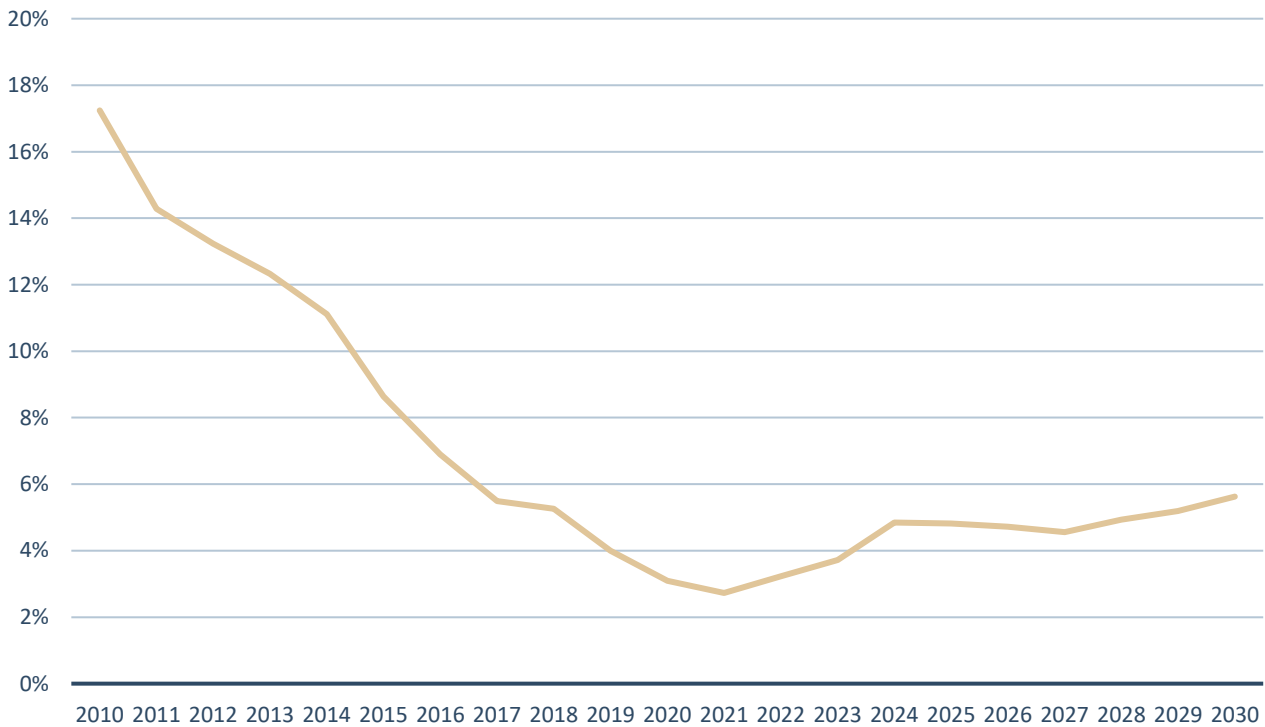
Abbildung 2-4: Zuwachs der Ausgaben der Länder von 2012 bis 2023


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024b; eigene Berechnung

Auf der Ausgabenseite des Landes hinterlässt die Zinswende zunehmend Spuren (vgl. Abbildung 2-5). Bis zum Jahr 2030 wird sich der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen gegenüber dem Jahr 2021 verdoppeln. Allerdings wird das Niveau im langfristigen Vergleich in den kommenden Jahren moderat bleiben und in etwa im Bereich der Jahre 2017 und 2018 liegen. Nach der globalen Finanzkrise war die Zins-Steuer-Quote des Landes deutlich höher, das heißt ein größerer Anteil der Steuereinnahmen musste für Zinszahlungen aufgewendet werden.

Abbildung 2-5: Zins-Steuer-Quote für Schleswig-Holstein

Zinsausgaben als Anteil der Steuereinnahmen



Quellen: Schleswig-Holsteinisches Finanzministerium, 2024; eigene Berechnung

Investitionen und Investitionsbedarf

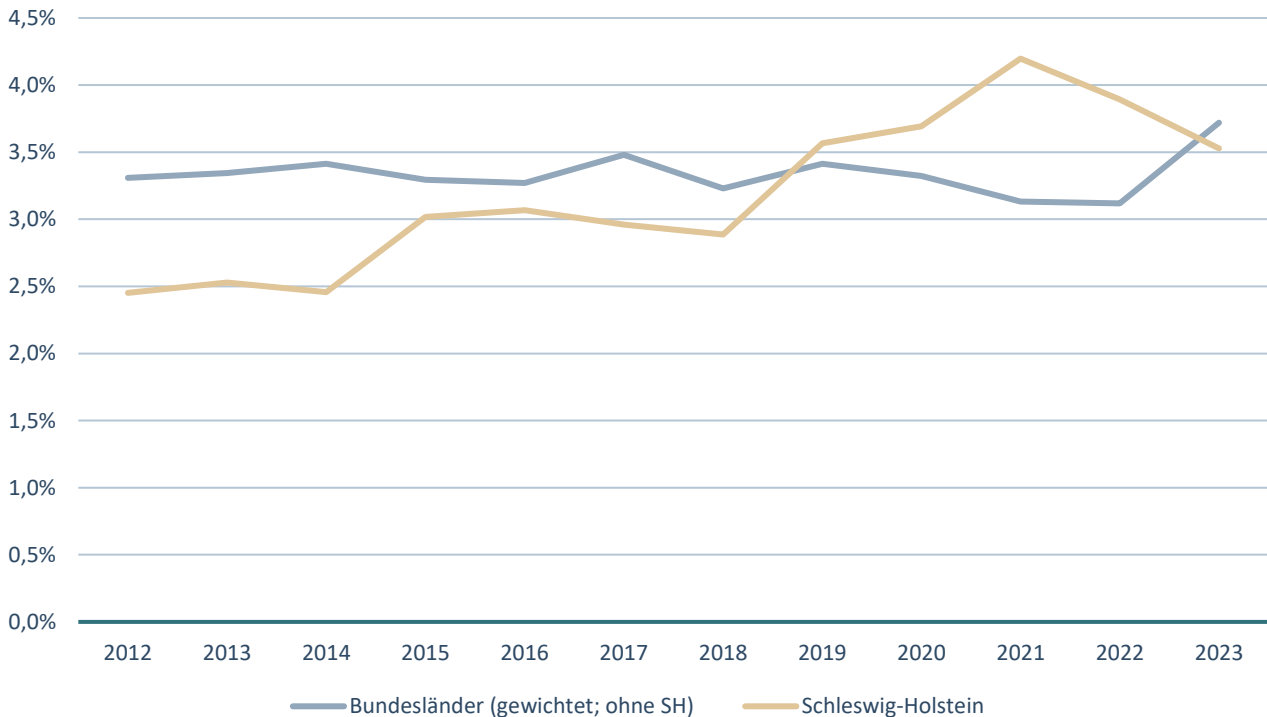
Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung, indem sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial bestimmen. Davon hängen wiederum mögliche Einkommenssteigerungen und der Wohlstand der Gesellschaft ab (Bardt et al., 2017; Hüther/Kolev, 2019). Neben einer stetigen Ausdehnung der öffentlichen Investitionen lässt sich mit Blick auf den Klimaschutz ein akuter Bedarf ableiten, grundlegende Investitionen anzustoßen (Bardt et al., 2019). Deutschland befindet sich angesichts des Ziels der Klimaneutralität in einem „Strukturwandel per Termin“ (Hüther, 2023). Eine Kreditaufnahme birgt die Chance, wichtige Projekte für den Klimaschutz finanzieren zu können, für die die laufenden Einnahmen nicht ausreichen und die künftigen Generationen zugutekommen. Daher ist es vertretbar, sie an den daraus resultierenden Belastungen in Form von Zinsen und Tilgung zu beteiligen.

Der Handlungsbedarf ist umso größer, da die öffentliche Hand in den vergangenen Jahren vielerorts eine nachhaltige Ausdehnung staatlicher Investitionen verpasst hat. Dies traf allerdings auf Schleswig-Holstein im Zeitraum von 2019 bis 2022 nur bedingt zu. Am aktuellen Rand hat Schleswig-Holstein jedoch an Dynamik verloren. Als ein Indikator dafür gilt die Sachinvestitionsquote, also die Sachinvestitionen als Anteil der Gesamtausgaben des Landes. Sachinvestitionen umfassen Baumaßnahmen und den Erwerb von unbeweglichen und beweglichen Sachen. Sofern die Ausgaben im Landeshaushalt nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts betrachtet werden, lag die Sachinvestitionsquote der anderen Bundesländer im Jahr 2023 mit 3,7 Prozent auf dem höchsten Wert der vergangenen zwölf Jahre. Im Jahr zuvor war mit 3,1 Prozent noch der niedrigste Wert dieses Zeitraums zu verzeichnen. In Schleswig-Holstein lag das Niveau der

Sachinvestitionsquote mit 3,9 Prozent im Jahr 2022 noch deutlich über dem Länderdurchschnitt (Abbildung 2-6). Im Jahr 2023 fiel Schleswig-Holstein indes mit 3,5 Prozent hinter die Vergleichsgruppe zurück. Schleswig-Holstein liegt nun leicht unter dem Durchschnitt der anderen Bundesländer, wenn auch weniger stark als noch im Zeitraum bis 2018. Im langjährigen Vergleich konnte Schleswig-Holstein bei den Sachinvestitionen insgesamt Boden gutmachen.

Abbildung 2-6: Sachinvestitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben

Anteil der Sachinvestitionen an den Kern- und Extrahaushalten

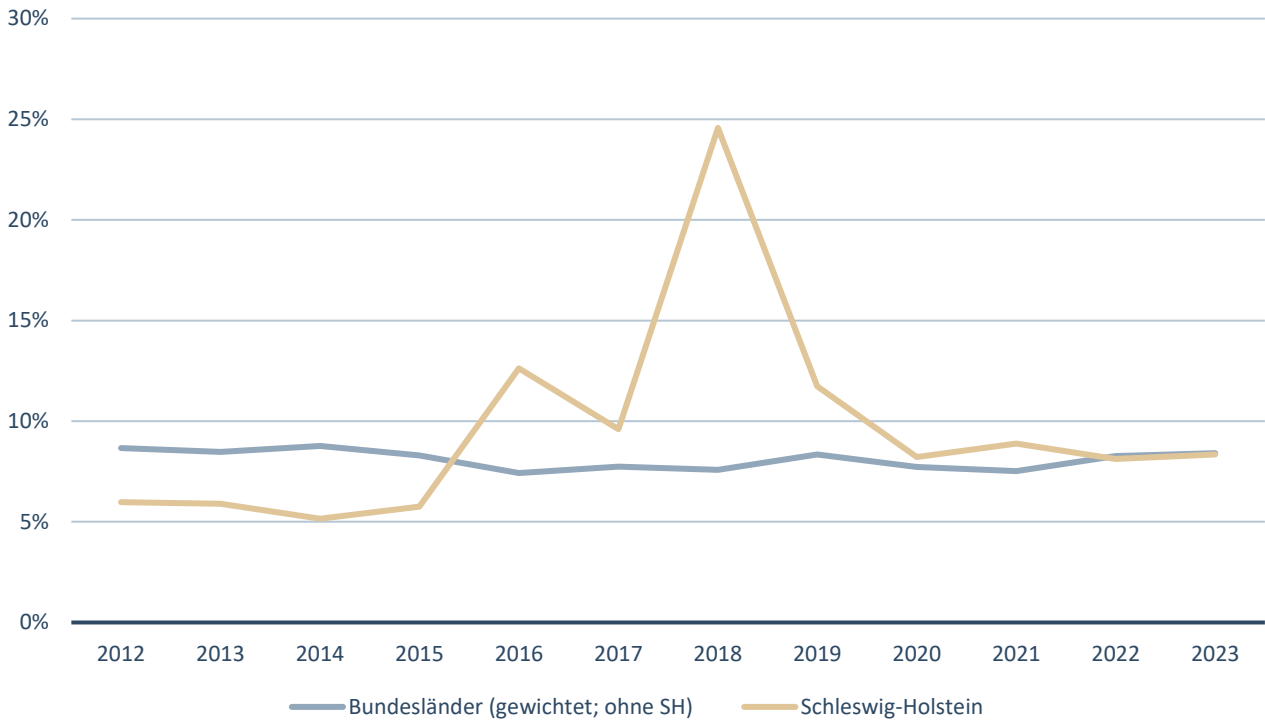


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024b; eigene Berechnung

Die Sachinvestitionen sind ein bedeutender Teil der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand. Den zumeist größeren Teil der gesamten Investitionen machen jedoch darüberhinausgehende Positionen aus: der Erwerb von Beteiligungen und dergleichen, Darlehen an andere Bereiche, Zuschüsse für Investitionen an andere Bereiche sowie die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. So gewendet ergeben sich deutlich höhere Investitionsquoten. Aufgrund des Charakters dieser sonstigen Positionen ergibt sich gleichwohl eine hohe Volatilität in den Daten, wie Abbildung 2-7 zeigt. Mit einem Wert von 8,3 Prozent liegt Schleswig-Holstein am aktuellen Rand gleichauf mit dem gewichteten Durchschnitt der anderen Bundesländer. Vor einigen Jahren ergaben sich indes deutliche Ausreißer nach oben.

Abbildung 2-7: Investitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben

Anteil der Investitionsausgaben insgesamt an den Kern- und Extrahaushalten

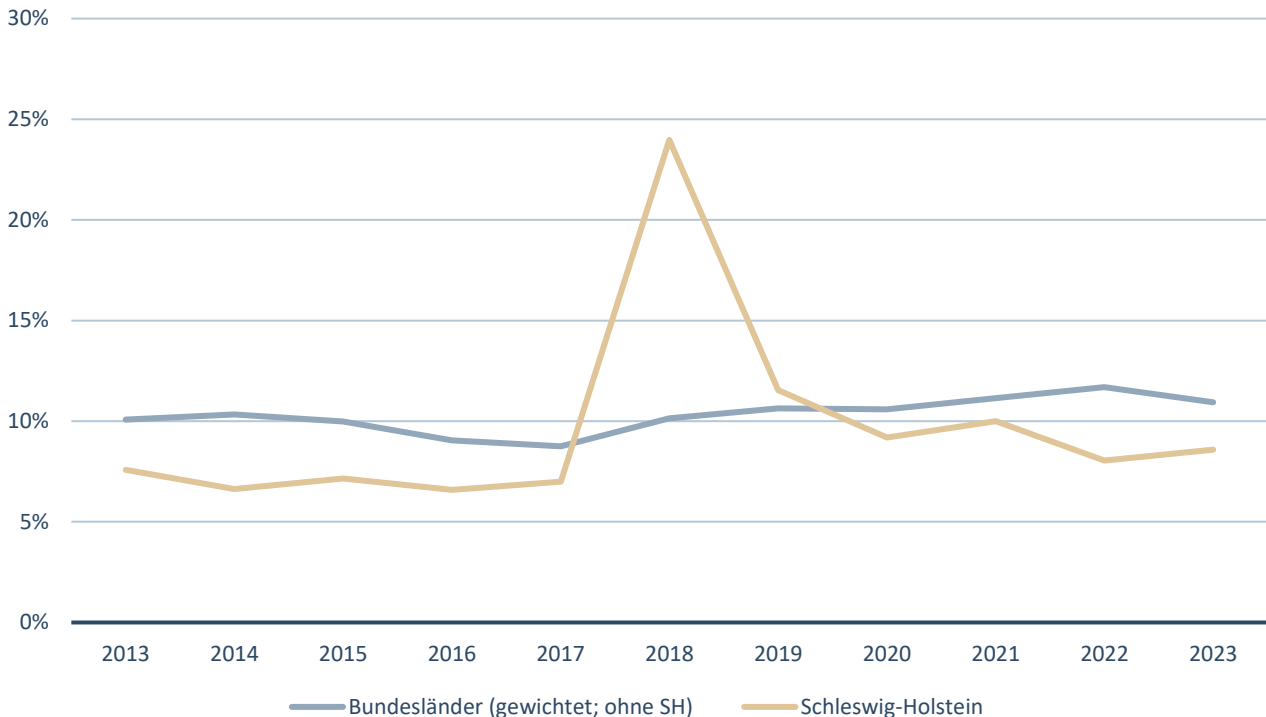


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024b; eigene Berechnung

Einen noch weiter gefassten Investitionsbegriff verwendet das Land Schleswig-Holstein in seiner Finanzplanung. Auch die beiden vorliegenden Anträge der Fraktionen der FDP und des SSW beziehen sich auf diese „Investitionsquote“. Dabei werden sämtliche Ausgaben der Kapitalrechnung als Investitionen gewertet, und zudem eine Beschränkung auf den Kernhaushalt vorgenommen. In dieser Definition bleiben die Investitionen in Schleswig-Holstein seit dem Jahr 2020 hinter dem Durchschnitt der anderen Bundesländer zurück (vgl. Abbildung 2-8). Mit zuletzt 8,6 Prozent bleibt Schleswig-Holstein auch hinter dem Wert aus der jüngsten Finanzplanung zurück, bedingt einerseits durch Ist-Werte, die hinter den Planungen zurückblieben, als auch bedingt durch höhere Gesamtausgaben, die den Nenner entsprechend erhöhen und die Quote verkleinern.

Abbildung 2-8: Investitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben

(„Investitionsquote“; Anteil der Ausgaben der Kapitalrechnung an den Kernhaushalten)



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2024b; eigene Berechnung

Zu beachten ist ebenfalls, dass die Landesebene bei öffentlichen Investitionen grundsätzlich eine weniger bedeutsame Rolle spielt als die Kommunen. Das Land Schleswig-Holstein hat laut Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts im Jahr 2023 (inklusive Extrahaushalten) Sachinvestitionen in Höhe von 696 Millionen Euro getätigt, darunter Baumaßnahmen in Höhe von 499 Millionen Euro. Die schleswig-holsteinischen Kommunen haben weit mehr als das Doppelte bei Sachinvestitionen und fast das Dreifache bei Baumaßnahmen (Teilmenge der Sachinvestitionen) verausgabt.

3 Ökonomische Einordnung der Anträge

3.1 Erweiterung der strukturellen Nettokreditaufnahme

Die Anträge der Fraktion des SSW und der Fraktion der SPD sehen eine Ausweitung der strukturellen Nettokreditaufnahme vor, die bisher für die Bundesländer bei null liegt, während der Grenzwert für den Bund 0,35 Prozent des BIP beträgt. Diese Regelung führt – gegebenenfalls unterbrochen von Notlagen mit einer höheren Nettokreditaufnahme – dazu, dass die Schuldenstandquote von Bund und Ländern kontinuierlich sinkt. Beispielsweise sank die gesamtstaatliche Schuldenstandquote im vergangenen Jahrzehnt von mehr als 80 Prozent des BIP auf unter 60 Prozent, bis die Corona-Pandemie wiederum für einen Anstieg auf rund 70 Prozent sorgte. Seit dem Jahr 2022 ist die Quote wieder auf aktuell 66 Prozent gesunken. Auch die Schuldenstandquote der Bundesländer und damit auch des Landes Schleswig-Holstein ist gegenüber dem Jahr 2016 – unterbrochen von der Corona-Pandemie – kontinuierlich gesunken (vgl. Abbildung 2-2).

Eine sinkende Schuldenstandquote stellt keinen Selbstzweck dar. Vielmehr sollte der Fokus auf langfristig tragfähigen Staatsfinanzen liegen, ohne ökonomische Erforderlichkeiten, das heißt wachstumsorientierte öffentliche Investitionen und wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen, zu vernachlässigen. Eine leichte Erhöhung der Nettokreditaufnahme könnte immer noch eine sinkende Schuldenstandquote sicherstellen und gleichzeitig Spielräume für eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen eröffnen. Eine höhere Nettokreditaufnahme in Notsituationen würde den sinkenden Pfad zwar kurzfristig unterbrechen, den Trend aber voraussichtlich nicht umkehren, wie die Corona-Pandemie gezeigt hat. In jedem Fall könnte die maximal mögliche strukturelle Nettokreditaufnahme für Bund und Länder moderat angehoben werden.

Eine Orientierung am europäischen Fiskalpakt liegt dabei nahe. Eine zusätzliche Nettokreditaufnahme von 0,15 Prozent des BIP würde mit dem Fiskalpakt übereinstimmen und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht gefährden. Gesamtstaatlich würde dies zusätzliche Nettokredite von aktuell 6 Milliarden Euro bedeuten. Sofern dieser Spielraum den Ländern zugestanden werden würde, so wie vor Einführung der Schuldenbremse ursprünglich einmal geplant, könnte sich das Land Schleswig-Holstein strukturell um rund 180 Millionen Euro im Jahr verschulden. In diese Richtung argumentiert auch der Sachverständigenrat für Wirtschaft (2024) und schlägt vor, die maximal mögliche Nettokreditaufnahme auf gesamtstaatlich 0,5 Prozent des BIP – bei einer Schuldenstandquote von weniger als 60 Prozent auf 1 Prozent – zu erhöhen.

Der Antrag der SPD sieht eine weitergehende Verschuldungsmöglichkeit vor. Statt eines Werts von 0,35 Prozent des BIP soll der Wert bei 1 Prozent des BIP liegen. Es bleibt offen, ob der Wert kumuliert für Bund und Länder oder jeweils für Bund und Länder gelten soll. Bei einer maximal möglichen Nettokreditaufnahme von jeweils 0,5 Prozent des BIP für Bund und Länder könnte das Land Schleswig-Holstein Nettokredite in Höhe von rund 600 Millionen Euro pro Jahr aufnehmen. Aus ökonomischer Sicht wäre ein Grenzwert von 0,5 Prozent des BIP für das Land Schleswig-Holstein verkraftbar, die Schuldenstandquote des Landes würde weiter zurückgehen. Allerdings stellt sich rechtlich die Frage, inwieweit dies mit den EU-Fiskalregeln kompatibel ist. Jegliche Anpassung der strukturellen Nettokreditaufnahme bedarf überdies einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag.

Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Zinsbelastung für den öffentlichen Haushalt. Die Zinswende hinterlässt in Form von steigenden Zinsausgaben sichtbare Spuren in den öffentlichen Kassen. Nachdem der Realzins über viele Jahre negativ war, ist er mittlerweile größer als null, wenn auch nur geringfügig. Zusätzliche Kredite führen daher zu deutlich mehr Zinsausgaben als noch vor wenigen Jahren. Allerdings zeigt die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote (vgl. Abbildung 2-5), dass die Haushaltsbelastung durch Zinsausgaben im langfristigen Vergleich immer noch moderat ist. Allerdings wäre es umso wichtiger, bei einer Kreditfinanzierung wachstumsfördernde Investitionsprojekte zu identifizieren.

3.2 Konjunkturbereinigung und Notlagen

Neben einer Anpassung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit zielen die zugrundeliegenden Anträge auf die Regelungen zur Konjunkturbereinigung und zum Umgang mit Notlagen ab. Die Fraktion der SPD verweist auf das fehleranfällige Verfahren der Konjunkturkomponente, mahnt eine Übergangsregelung nach Notlagen an und stellt die Tilgungsverpflichtung der Kredite infrage. Der Antrag der Fraktion der FDP zielt auf flexiblere Verschuldungsmöglichkeiten im Rahmen der Konjunkturkomponente ab.

Die Berechnung der Konjunkturkomponente obliegt dem Land Schleswig-Holstein. Ex-ante erfolgt die Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Schleswig-Holstein an den Steuereinnahmen der Länder. Ex post setzt sie sich aus der Ex-ante-Komponente und der Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen. Als Kontrollmechanismus wird die Konjunkturkomponente auf dem Konjunkturausgleichskonto erfasst. Die Tilgung muss innerhalb eines angemessenen Zeitraums erfolgen (Beznoska et al., 2021a). Ein wesentlicher Aspekt der Konjunkturkomponente ist ihre symmetrische Wirkung. Eine Anpassung der Regelung kann damit langfristig nicht den Verschuldungsspielraum erweitern, sondern nur verschieben. Wenn eine Berechnung verwendet wird, nach der im Abschwung eine höhere Nettokreditaufnahme möglich ist, muss im Aufschwung ein entsprechend höherer Überschuss erzielt werden. Nachzuvollziehen ist dies anhand des Konjunkturausgleichskontos.

Bei einer Reform der Konjunkturbereinigung geht es um eine andere Definition der gesamtwirtschaftlichen Normallage sowie weiterer Parameter, um präzisere und verlässlichere Werte zu erhalten. Grundsätzlich sind solche Vorschläge wie vom Sachverständigenrat (SVR, 2024) diskussionswürdig, treffen aber mit Blick auf die anstehende Transformation und bestehenden Wettbewerbsnachteile wie eine hohe Steuerbelastung nicht den Kern der Sache, da es weniger um konjunkturpolitische als um strukturelle und wachstumspolitische Herausforderungen geht (Hüther, 2023).

Das Aussetzen der Regelverschuldungsgrenze in Notsituationen ist ein wichtiger Bestandteil der Schuldenbremse. Dies haben nicht zuletzt die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine gezeigt. Gleichwohl kann die Frage gestellt werden, ob das Fehlen jeder Grenze selbst in Notsituationen zielführend ist. Denn grundsätzlich führt diese Regelung zu Ausweichreaktionen der Politik, wie der Nachtragshaushalt des Bundes für das Jahr 2021 gezeigt hat. Der Bund hat mehr Kredite aufgenommen, als für das Notjahr 2021 benötigt wurden, um die Mittel später einzusetzen, wenn der reguläre Grenzwert wieder gilt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Verweis auf die Bedeutung von Jährlichkeit und Jährigkeit diesem Vorgehen enge Grenzen gesetzt, sodass derartige Ausweichreaktionen in der Zukunft kaum mehr zu erwarten sind.

Zudem führt eine starke Nutzung der Nettokreditaufnahme in Notjahren dazu, dass sich künftige Haushaltsspielräume verengen. Dies liegt an der Tilgungsverpflichtung der Notkredite. Konkret bedeutet die Tilgungsverpflichtung der pandemiebedingten Kredite, dass künftig im Landeshaushalt Überschüsse erzielt werden müssen, um die Tilgung leisten zu können. Es ist vor diesem Hintergrund infrage zu stellen, warum die notlagenbedingten Kredite explizit getilgt werden müssen und nicht – wie die übrigen Kredite auch – über Wachstum finanziert werden können. Dies gilt umso mehr, da auch ohne Tilgung die Schuldenstandquote fallen würde. Auf eine explizite Tilgung könnte daher verzichtet werden, um künftige Haushaltsspielräume angesichts des geringen Potenzialwachstums nicht weiter zu mindern. Die zusätzliche Verschuldung würde sich durch die anzunehmende Steigerung der nominalen Wirtschaftskraft relativieren.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Rückkehr aus einer Notsituation zur Normalität. Ohne einen ausreichend großzügigen Anpassungspfad kann es die Politik überfordern, den Haushalt nach einer Notsituation wieder im Rahmen der allgemeinen Grenze für die Nettokreditaufnahme aufzustellen. Dies hat das Jahr 2023 gezeigt, als es der Politik schwerfiel, nach der Notlage im Jahr 2022 wieder die reguläre Verschuldungsgrenze einzuhalten. Das Land Schleswig-Holstein hat daher auch für die Jahre 2023 und 2024 eine Notlage ausgerufen, während beispielsweise der Bund darauf verzichtet hat und entsprechend kontrovers diskutierte

Haushaltskürzungen vorgenommen hat. Damit die Politik im Zweifelsfall nicht zwischen harter oder keiner Budgetrestriktion entscheiden muss, wäre aus ökonomischer Sicht nach einer Notlage eine schrittweise Annäherung an den regulären Grenzwert denkbar. Dadurch könnte eine zu abrupte und damit möglicherweise wachstumsschädliche Rückführung der Ausgaben verhindert werden. Eine Übergangsphase gibt es bislang nicht.

3.3 Investitionsquote

Das Investitionsdefizit in verschiedenen Bereichen wie im Klimaschutz, der Digitalisierung, der Verkehrsinfrastruktur oder im Bildungssystem ist offenkundig. Eine Ausweitung der Investitionstätigkeit des Staates ist nicht zuletzt zur Verbesserung des Potenzialwachstums wichtig. Allerdings lässt sich aus dem bestehenden Investitionsbedarf zunächst keine Rechtfertigung zur Abschaffung der Schuldenbremse ableiten. Die politische Herausforderung, auf der Ausgabenseite zu priorisieren, sollte vielmehr auch bei einer Anpassung der Schuldenbremse bestehen bleiben. Dies gilt umso mehr, als die Ausgaben des Landes Schleswig-Holstein im Zeitraum von 2012 bis 2023 stärker als in allen anderen Bundesländern gestiegen sind (vgl. Abbildung 2-4).

Eine Investitionsquote, wie sie in den Anträgen der Fraktion des SSW und der Fraktion der FDP vorgeschlagen wird, würde im Grundsatz eine Priorisierung auf Investitionen sicherstellen. Der Grad der Priorisierung und damit auch gegebenenfalls der Konsolidierungsbedarf bei den konsumtiven Ausgaben hängt von dem gewählten Grenzwert ab. Während die Fraktion des SSW einen Wert von 10 Prozent nennt, bringt die Fraktion der FDP eine Quote von 12 Prozent jeweils gemessen an den Gesamtausgaben des Landes ins Spiel. Angesichts einer Investitionsquote in den vergangenen Jahren von weniger als 9 Prozent (vgl. Abbildung 2-8) sind beide Werte ambitioniert. Dies ist als politische Zielvorgabe auch zu begrüßen. Allerdings sollten Zielwerte bei veränderten Rahmenbedingungen dynamisch, das heißt in der Tagespolitik, festgelegt werden. Das Beispiel Schuldenbremse zeigt, dass ein zu einem bestimmten Zeitpunkt als sachgerecht erachteter Grenzwert Jahre später nicht mehr unbedingt als zielführend erachtet werden muss.

Auch wenn der Gedanke, Investitionen zu stärken, im Sinne des Potenzialwachstums zu begrüßen ist, stellen sich bei einer Quote zudem verschiedene Fragen: Selbst, wenn die Quote stets erfüllt sein sollte, sagt diese nichts über die Qualität einer Investition aus. Die Abgrenzung des Investitionsbegriffs verkennt zudem, dass auch konsumtive Ausgaben wachstumsorientiert sein können. Sowohl der Bau oder die Renovierung einer Schule (investiv) als auch die Einstellung eines Lehrers oder der Kauf von Lehrmaterial (konsumtiv) sind für ein funktionierendes Bildungssystem entscheidend. Die konventionelle Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben ist aus ökonomischer Sicht daher unbefriedigend. Aus theoretischer Sicht wird empfohlen, stärker zwischen wachstumsorientierten und nicht-wachstumsorientierten Staatsausgaben zu unterscheiden (Bardt et al., 2017; Beznoska et al., 2021b). In vielen Bereichen und Regionen behindert ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung und auch ein Mangel an Kapazitäten bei den Unternehmen eine nachhaltige Korrektur des Investitionsdefizits. Die öffentliche Hand hat zum Teil ihr Personal in den Planungsabteilungen gekürzt. Dies würde eine Investitionsquote nicht berücksichtigen. Hinzu kommt, dass die Investitionsquote sehr unterschiedliche Komponenten beinhaltet. Beim Zähler werden sowohl Sachinvestitionen als auch Darlehen an Dritte berücksichtigt. Es handelt sich also um sehr unterschiedliche Arten von Investitionen. Zudem hat die Vergangenheit gezeigt, dass die Quote sehr volatil sein kann. Grundsätzlich ist es daher fraglich, ob konkrete Zielvorgaben in die Verfassung geschrieben werden sollten.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2023 in Prozent des regionalen BIP.....	6
Abbildung 2-2: Entwicklung des Schuldenstands der Länder (ohne Kommunen) in Prozent des regionalen BIP.....	7
Abbildung 2-3: Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder von 2012 bis 2023	8
Abbildung 2-4: Zuwachs der Ausgaben der Länder von 2012 bis 2023	9
Abbildung 2-5: Zins-Steuer-Quote für Schleswig-Holstein	10
Abbildung 2-6: Sachinvestitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben	11
Abbildung 2-7: Investitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben.....	12
Abbildung 2-8: Investitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben.....	13

Literatur

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Hentze, Tobias / Puls, Thomas, 2017, Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?, IW-Analyse, Nr. 118, Köln

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Hüther, Michael, 2021a, Zum Umgang mit den Corona-Schulden. Simulationsrechnungen zur Schuldenstandquote, IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln

Beznoska, Martin / Kauder, Björn / Obst, Thomas, 2021b, Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2024, Reformansätze für die Schuldenbremse, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 2, S. 13-15

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, IW-Policy Paper, Nr. 3, Köln

Hüther, Michael unter Mitwirkung von Grömling, Michael / Hentze, Tobias, 2023, Stellungnahme Bundesfinanzen und KTF – Haushaltsausschuss Deutscher Bundestag, IW-Report, Nr. 59, Köln

Hüther, Michael / Kolev, Galina, 2019, Investitionsfonds für Deutschland, IW-Policy Paper, Nr. 11, Köln

Kirchgässner, Gebhard, 2014, Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion?, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 10, S. 721–724

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

https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/PolicyBrief/pb2024/Policy_Brief_2024_01.pdf [24.3.2024]

Statistisches Bundesamt, 2024a, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich: Bundesländer, Stichtag zum Quartalsende, Ebenen des öffentlichen Gesamthaushalts, Haushalte, Schuldenarten (71311-0003), https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabellen&selectionname=713*#abreadcrumb [16.4.2024]

Statistisches Bundesamt, 2024b, Statistischer Bericht - Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts - 1.-4. Vierteljahr 2023, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Ausgaben-Einnahmen/Publikationen/Downloads-Ausgaben-und-Einnahmen/statistischer-bericht-kassenergebnis-gesamthaushalt-2140200233245.html> [16.4.2024]

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024, Bruttoinlandsprodukt (VGR) – Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder, <https://www.statistikportal.de/de/bruttoinlandsprodukt-vgr> [16.4.2024]

Schleswig-Holsteinisches Finanzministerium, 2024, Haushaltsdaten (in Mio. €) 2024, [schleswig-holstein.de - Finanzministerium - Haushaltsdaten \(in Mio. €\) 2024](https://www.schleswig-holstein.de/Finanzministerium-Haushaltsdaten-(in-Mio.-€)-2024) [15.4.24]