



---

Schriftliche Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung im Finanzausschuss des Schleswig  
Holsteinschen Landtages zu dem Thema „Schuldenbremse“ am 19. April 2024

Adressat: Lars Harms, Vorsitzender des Finanzausschusses  
Drucksache 20/1837 (neu)  
„Schuldenbremse reformieren“

Absender/Verfasser: Volker Wieland<sup>\*)</sup>

Institute for Monetary and Financial Stability,  
Goethe Universität Frankfurt am Main

---

<sup>\*)</sup> Kontaktinformationen: Prof. Volker Wieland, Ph.D., Institute for Monetary and Financial Stability, Goethe Universität Frankfurt am Main, House of Finance, Theodor-W.-Adorno-Platz 3, 60629 Frankfurt am Main, +49 69 79833805, [wieland@imfs-frankfurt.de](mailto:wieland@imfs-frankfurt.de).

## Schriftliche Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung im Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu dem Thema „Schuldenbremse“ am 19. April 2024

Im Folgenden nehme ich kurz zu den Anträgen zum Thema “Schuldenbremse reformieren“ (SSW, FDP, SDP) sowie den darin geäußerten Reformvorschlägen Stellung.

### Die Schuldenbremse – ein hohes Gut, das die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen sicherstellt

Vorab ist festzuhalten, dass die deutsche Schuldenbremse (konkret die Rechtsnormen in Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes) eine große Errungenschaft darstellt, mit der die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen gesichert, privatwirtschaftliche Initiative, Investitionen und Wirtschaftswachstum gefördert, und Staatsschuldenkrisen vermieden werden (Sachverständigenrat 2019).

Fiskalregeln sind im Grundgesetz bereits seit 1949 verankert. Damals wurde die öffentliche Kreditaufnahme im Grundsatz ausgeschlossen und nur für außerordentliche Bedarfe und werbende Zwecke zugelassen. Diese Ausnahmen wurden allerdings sehr weitgehend ausgelegt. Im Zuge der Finanz- und Haushaltsreform von 1969 wurde dann für den Bund und die Länder die sogenannte *goldene Regel* eingeführt. Die öffentliche Nettokreditaufnahme wurde damit auf die im Haushalt geplanten Bruttoinvestitionsausgaben beschränkt. Ausnahmen waren bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubt.

Im Ergebnis konnte diese Regelung die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen nicht dauerhaft sichern. Es gelang nicht, die Staatsschulden relativ zur Wirtschaftsleistung zu stabilisieren. Vielmehr kam es zu einem anhaltenden, trendmäßigen Anstieg der Staatsschuldenquote von unter 20% in 1949 auf nahe 80% im Jahr 2010. Dieser Anstieg erfolgte in Schüben. Während in Rezessionen und Krisen die Flexibilität der Fiskalregel genutzt wurde, um die Kreditaufnahme zu erhöhen, gelang es in Phasen mit höherem Wirtschaftswachstum nicht, die Schuldenquote wieder zu reduzieren. Treibender Faktor ist insbesondere die Defizitneigung von Regierungen. Diese Neigung zu einer höheren Verschuldung entsteht etwa durch Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen vor Wahlen sowie durch den Zugriff unterschiedlicher Anspruchsgruppen auf fiskalische Mittel und ist empirisch gut belegt (Alesina und Passalacqua, 2016).

Erst mit der Einführung der derzeit gültigen Schuldenbremse, die das strukturelle Defizit des Bundes auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts beschränkt, kam es seit 2011 zu einem anhaltenden Rückgang der Schuldenquote. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Fiskalregeln zu einer Stabilisierung ökonomischer Konjunkturzyklen beitragen, eine antizyklische Fiskalpolitik befördern und die fiskalische Volatilität reduzieren (siehe Badinger und Reuter 2017, Larch et al 2021). Inzwischen stehen auch erste empirische Untersuchungen zur Verfügung, die die kausale Rolle der deutschen Schuldenbremse beim Rückgang der Schuldenquote seit 2010 belegen (siehe Feld et al 2024).

Eine geringere Neuverschuldung des Staates bedeutet, dass mehr an Ersparnis für Investitionen in der Privatwirtschaft zur Verfügung steht. Anhaltendes Wirtschaftswachstum rührt vor allem von Investitionen in neue Technologien und Innovationen her, die die Produktivität erhöhen. Insofern kann eine geringere staatliche Verschuldung zu längerfristig höherem Wirtschaftswachstum führen.

Eine höhere Neuverschuldung des Staates erhöht die Nachfrage nach Ersparnis und trägt so zu höheren Zinsen bei. Bei höheren Zinssätzen sind jedoch weniger Investitionsprojekte profitabel, so dass die Investitionsnachfrage geringer ausfällt. Höhere Zinsen und höhere Staatsschulden bringen

zudem eine höhere Zinslast für den Staat mit sich. Die Tragfähigkeit der Staatschulden erfordert entweder zukünftig geringere Staatsausgaben oder höhere Steuereinnahmen. Höhere Steuersätze wirken jedoch verzerrend und reduzieren Anreize für Arbeit und Investitionen. So ergeben sich weitere Kanäle, über die eine höhere Verschuldung das Wirtschaftswachstum längerfristig schwächen kann.

Besonders schädlich ist es, wenn die Verschuldung so stark steigt, dass die Anleger am Markt zunehmend höhere Risikoprämien erwarten und schlimmstenfalls das Vertrauen in die Zahlungsbereitschaft oder Zahlungsfähigkeit des Staates verlieren. Schnell steigende Zinsaufschläge haben weitreichende negative Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft, wie etwa während der europäischen Staatsschuldenkrise in den betroffenen Ländern wie Irland, Griechenland, Portugal, Italien und Spanien zu beobachten war. Mit der Schuldenbremse wird somit nicht nur die Stabilität der deutschen Staatsfinanzen sichergestellt, sondern sie macht Deutschland auch zum Stabilitätsanker der Währungsunion.

Die Schuldenbremse ist somit ein hohes Gut, das zu schützen ist. Entsprechend hoch muss die Hürde für etwaige grundgesetzliche Änderungen sein, sowohl was die zu erwartenden Vorteile für die wirtschaftliche Entwicklung als auch die zu befürchtenden Risiken für die Stabilität der Staatsfinanzen betrifft.

### Fundamentale Kritik an der Schuldenbremse als Zukunftsbremse nicht haltbar

Die Schuldenbremse enthält zurecht Ausnahmeregelungen, die es erlauben die Grenze für das strukturelle Defizit bei Naturkatastrophen und anderen besonderen Ereignissen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen—wie etwa schweren Wirtschaftseinbrüchen, zu überschreiten. Allerdings erlaubt sie nicht in solch einer Notlage Kreditermächtigungen auf Vorrat für kommende Jahre und andere Ausgabenzwecke in Sondervermögen einzustellen, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil letztes Jahr klargestellt hat.

Dieses Urteil nehmen nun manche Stimmen zum Anlass, die Schuldenbremse grundsätzlich in Frage zu stellen. So wird etwa behauptet, die Schuldenbremse würde wichtige Zukunftsinvestitionen in die Infrastruktur, den Klimaschutz oder die Bildung sowie wichtige soziale Projekte und Umverteilung verhindern. Der Tenor dieser Fundamentalkritik ist, die Schuldenbremse sei eine Zukunftsbremse. So behauptet etwa der Antrag der SPD die Schuldenbremse in bestehender Form sei zur Gefahr für Wohlstand und Zukunft unseres Landes geworden.

Diese Fundamentalkritik ist nicht haltbar. Die Schuldenbremse beschränkt lediglich die Verschuldung des Staates, nicht jedoch die Höhe der Steuereinnahmen, die verwendet werden können, um staatliche Investitionen, konsumtive Ausgaben und Sozialtransfers zu finanzieren. Der Anteil staatlicher Ausgaben und Transfers am Bruttoinlandsprodukt liegt in Deutschland bereits bei gut 50%. Da liegt die Frage nahe, ob dies nicht bereits mehr als hoch genug ist. Vielmehr gilt es Prioritäten zu setzen und abzuwägen welche Ziele der Staat mit welchen Mitteln verfolgen will. Die Schuldenbremse soll die Regierenden dazu zwingen, diese Prioritätensetzung vorzunehmen, und die Frage der Finanzierung nicht einfach in die Zukunft zu verschieben. Die Schuldenbremse ist dabei Zeichen des Willens des Gesetzgebers zur Selbstbindung.

Schließlich zeigt auch der Blick über die Grenze in die Schweiz, die schon seit 20 Jahren eine ähnliche Schuldenbremse besitzt, dass ein niedriger staatlicher Schuldenstand weder dem Wirtschaftswachstum schaden, noch zu einer schlechteren Infrastruktur oder einem schwach ausgebauten Sozialstaat führen muss.

Die Schuldenbremse sollte deshalb keinesfalls grundsätzlich in Frage gestellt werden. Sicherlich können jedoch gewisse Änderungen am Rahmenwerk diskutiert werden.

Dabei ist zu prüfen, ob die jeweils vorgeschlagen Änderung die Schuldenbremse den erwarteten Zweck tatsächlich erfüllt, ohne die stabilisierende Wirkung der Schuldenbremse zu beschädigen oder zu schwächen.

Im Folgenden diskutiere ich deshalb einzelne Reformvorschläge aus diesem Blickwinkel.

### Rückkehr zur goldenen Regel nicht sinnvoll

Verschiedentlich wird vorgeschlagen, die goldene Regel wieder einzuführen und Brutto- oder Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse auszunehmen, weil diese sonst zu niedrig ausfallen würden.

Mehrere meines Erachtens schwerwiegende und überzeugende Gründe sprechen gegen diesen Reformvorschlag.

- Dieser Vorschlag würde somit im Wesentlichen zu der Regelung des Grundgesetzes vor der Einführung der Schuldenbremse zurückkehren. Diese Regel war jedoch nicht in der Lage den trend-mäßigen anhaltenden Anstieg der Schuldenquote zu verhindern und Konsolidierungsmaßnahmen in Zeiten einer prosperierenden Wirtschaft zu erreichen. Damit wäre das Ziel der Schuldenbremse wesentlich gefährdet.
- Staatliche Investitionen sind nicht grundsätzlich anderen Staatsausgaben vorzuziehen. So könnten Instandhaltungsmaßnahmen oder andere Ausgaben, die zum Staatskonsum zählen, wie etwa solche für Bildung und den Rechtsstaat durchaus ähnliche oder höhere wachstumsfördernde Effekte haben.
- Die empirische Evidenz spricht nicht dafür, dass die Schuldenbremse einen negativen Effekt auf die Entwicklung der staatlichen Investitionen in Deutschland hatte. Zwar sind die Investitionen des Staates als Anteil des BIP seit den 1990er Jahren gesunken. Dieser Rückgang fand jedoch vor allem im Bereich der Kommunen und vor Einführung der Schuldenbremse statt. Zudem sind die Kommunen von der Schuldenbremse ausgenommen und können im Umfang der Investitionen Kredite aufnehmen.

### Übergangsphase nach Notlage nicht zwingend notwendig

Verschiedentlich wird vorgeschlagen, für die Zeit nach der Anwendung der Notlageklausel eine Übergangsphase einzuführen, so dass die Grenze von 0,35% für das strukturelle Defizit des Bundes erst nach und nach wieder eingehalten werden muss. Grundsätzlich ist solch eine Übergangsphase denkbar. Es gibt sie im Rahmen der europäischen Fiskalregeln. Außerdem wurde bei Einführung der Schuldenbremse ebenfalls einmalig eine Übergangsphase vorgesehen, um das Defizit Schritt für Schritt zu reduzieren, so dass die strukturelle Defizitgrenze erst 2016 genau eingehalten werden musste.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Schuldenbremse automatisch konjunkturelle Schwankungen berücksichtigt. Der Spielraum ist also automatisch höher, wenn eine Rezession länger anhält. ,Außerdem besteht bereits jetzt die Möglichkeit die Notlageklausel über mehrere Jahre anzuwenden, falls tatsächlich noch entsprechend bedeutende Auswirkungen auf die Staatsfinanzen zu berücksichtigen sind. Aber es muss sich um begründbare Ausgaben im Zusammenhang mit dieser Notlage handeln, die sonst nicht möglich wären. Eine weitere Möglichkeit wäre im Lauf der Zeit echte Reserven (rainy day funds) aufzubauen, um einen zusätzlichen Puffer einzurichten.

Schließlich könnte der Bund noch durch eine Überarbeitung der Tilgungspläne etwas Spielraum gewinnen.

### Reduktion der Defizitgrenze nach Absinken der Schuldenquote unter 60% nicht erforderlich

Der Sachverständigenrat (2024) hat vorgeschlagen, den Spielraum für das strukturelle Defizit des Bundes auf 1 Prozent des BIP zu erhöhen, sobald die Schuldenquote unter 60 Prozent gefallen ist. Damit soll unter anderem verhindert werden, dass die Schuldenquote aufgrund des strikteren Grenzwertes in der langen Frist auf ein sehr niedriges Niveau fällt.

Grundsätzlich ist dies eine zu diskutierende Reform. Eine ähnliche Regelung gilt für die europäischen Fiskalregeln. Allerdings setzen die europäischen Regeln bei der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung an und betreffen den gesamten öffentlichen Sektor einschließlich Kommunen und Sozialversicherungen. Weder die Kommunen noch die Sozialversicherungen sind dagegen von der deutschen Schuldenbremse betroffen. Insofern kann das strukturelle Defizit des Gesamtstaats in Deutschland durchaus deutlich höher als die 0,35% ausfallen (siehe dazu Sachverständigenrat 2019). Allerdings dürfte auch in diesem Fall das Defizit noch deutlich unter 1% liegen.

Die Befürchtung, die Schuldenquote könnte zu niedrig werden, bezieht sich auf die sehr lange Frist. Insofern besteht kein akuter Handlungsbedarf. Außerdem ist damit zu rechnen, dass immer wieder bedeutende Notlagen eintreten können. So kann es wieder zu einer Pandemie oder anderen Katastrophen kommen. Auch die Simulationsrechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass zukünftig mögliche Krisen mit Nutzung der Ausnahmeregel zu einem deutlich langsameren Rückgang der Schuldenquote führen können. Deshalb sollte Deutschland erst einmal einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu der Obergrenze von 60% erreichen. Dies gilt umso mehr, als im Euro-Raum die Situation bezüglich der Staatschulden in einigen Ländern sehr viel problematischer ist. Deutschland wirkt hier stabilisierend und sorgt für Vertrauen an den Märkten.

### Literatur

Alesina, A. und A. Passalacqua (2016), The political economy of government debt, in: Taylor, J. B. und H. Uhlig (Hrsg.), Handbook of Macroeconomics, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 2599–2651.

Badinger, H. und Reuter, W. H. (2017), The Case for Fiscal Rules, Economic Modelling 60, 334-343.

Feld, L., J. Hassib, M. Langer und D. Nientiedt (2024), Die Schuldenbremse: Ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung.

Larch, M., Orseau, E., und Van Der Wielen, W. (2021), Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy? Journal of International Money and Finance 112, 102328.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Den Strukturwandel meistern, Kapitel 5: Die Schuldenbremse: Nachhaltig, Stabilisierend, Flexibel, Jahresgutachten 2019/2020, Wiesbaden.

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