

Kohlstruck, Tobias; Drechsler, Sina

**Research Report**

## Besser Schuldenbremse als Schuldenberg, "Sondervermögen" und Verschiebebahnhöfe

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 170

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Kohlstruck, Tobias; Drechsler, Sina (2023) : Besser Schuldenbremse als Schuldenberg, "Sondervermögen" und Verschiebebahnhöfe, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 170, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/274075>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# BESSER SCHULDENBREMSE ALS SCHULDENBERG, „SONDERVERMÖGEN“ UND VERSCHIEBEBAHNHÖFE

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 170 | Juli 2023



S C H U L D E N B E R G

Tobias Kohlstruck  
Sina Drechsler

# BESSER SCHULDENBREMSE ALS SCHULDENBERG, „SONDERVERMÖGEN“ UND VERSCHIEBEBAHNHÖFE

Tobias Kohlstruck & Sina Drechsler

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 170

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Grundsätzliches zur Staatsverschuldung in Deutschland 05
- 3 Funktionsweise der Schuldenbremse des Bundes 08
  - 3.1 Aufbau der Schuldenbremse 08
  - 3.2 Das Kernstück der Schuldenbremse: Die Konjunkturkomponente 09
- 4 Die Schuldenbremse in der Corona-Pandemie 15
- 5 Analyse der Ausnahmeregelung 20
- 6 Fazit 22

Verzeichnisse 24

Executive Summary 28

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
info@stiftung-marktwirtschaft.de  
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © Fokussiert – Adobe Stock (verändert)



Die Publikation ist auch über den QR-Code  
kostenlos abrufbar.

Sina Drechsler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg. Dr. Tobias Kohlstruck ist Leiter des Bereichs „Steuer und Staatsfinanzen“ der Stiftung Marktwirtschaft.

## Vorwort

Die Schuldenbremse, verankert im deutschen Grundgesetz, ist ein zentraler Mechanismus zur Sicherstellung der langfristigen Haushaltsdisziplin und der nachhaltigen Staatsfinanzen. Seit ihrer Einführung im Jahr 2009 hat sie eine bedeutende Rolle bei der Begrenzung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland gespielt. Angesichts der vermehrten Forderungen, die Schuldenbremse entweder abzuschaffen oder faktisch wirkungslos zu machen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Notwendigkeit einer funktionsstüchtigen Schuldenbegrenzung zu betonen.

Einerseits beschränkt die Schuldenbremse mit ihrer mittel- bis langfristigen Ausrichtung die Möglichkeit teurer Wahlgeschenke und prägt den finanziellen Rahmen der politischen Planung, die zumeist lediglich kurzfristig auf eine Wahlperiode ausgerichtet ist. Insoweit ist sie ein Instrument zur Realisierung einer zeitkonsistenten Wirtschaftspolitik. Andererseits werden politische Akteure zu einer transparenten Priorisierung von staatlichen Ausgaben gezwungen, wodurch Zielkonflikte zwischen Staatskonsum bzw. unterschiedlichen öffentlichen Ausgaben für die Bürger klar erkennbar werden. Die Schuldenbremse entfaltet allerdings nur dann ihre gewünschte Wirkung, wenn sie konsequent eingehalten wird und wirklich nur in außergewöhnlichen Sondersituationen und zeitlich begrenzt außer Kraft gesetzt werden kann.

Die in der deutschen Schuldenbremse verankerte „außergewöhnliche Notsituation“ erlaubt beispielsweise Landesregierungen in Ausnahmefällen eine Verschuldung oberhalb der festgelegten Grenzwerte. Was sich während der Corona-Pandemie als sinnvolle Regelung erwiesen hat, sollte allerdings nicht als Freifahrtschein genutzt werden, um

die Schuldenbremse dauerhaft auszuhebeln. Die Anträge auf Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Haushaltsjahr 2022 schienen jedoch genau darauf abzielen.

Die deutsche Schuldenbremse wurde vor dem Hintergrund der europäischen Regelungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingeführt, die sich die Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion auferlegt haben. Diese europäischen Fiskalregeln wurden geschaffen, um eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu ermöglichen, da die fiskalische Kompetenz bei den Mitgliedsländern verblieben ist, sodass diese sich individuell verschulden können. Eine Aufweichung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse, wie sie von Teilen des politischen Spektrums gefordert wird, würde der Glaubwürdigkeit Deutschlands gegenüber den hochverschuldeten Mitgliedstaaten und damit auch der Bindungswirkung der europäischen Fiskalregeln massiv schaden.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

## 1 Einleitung

*„Dort, wo die öffentliche Schuld einmal eine bestimmte Höhe überschritten hat, ist es meines Wissens kaum gelungen, sie auf gerechte Weise und vollständig zurückzuzahlen.“*

Smith 1789

Verlässliche fiskalpolitische Regeln können die Glaubwürdigkeit einer Regierung bei der Haushaltsplanung unterstützen und zu soliden Staatsfinanzen führen. Allgemein werden Fiskalregeln, wie die deutsche Schuldenbremse, mit einer geringeren Defizitneigung – und damit einer geringeren Tendenz, Kredite zu Lasten zukünftiger Generationen aufzunehmen – assoziiert. Sie können ein wirksames Instrument darstellen, um stabilitätsorientierte Präferenzen in der Fiskalpolitik zu verankern und signifikant zu einem ausgeglichenen Budget beizutragen. Eine Voraussetzung für verlässliche Regeln ist dabei, dass sie nicht ohne weiteres geändert werden können.

Im politischen Wettbewerb tendieren Regierungen dazu, das staatliche Budget über die staatliche Einnahmekapazität hinaus auszuweiten, was zu einer finanziellen Belastung zukünftiger Generationen führen kann (Schuknecht 2021). Eine hohe Staatsverschuldung geht meist mit einem geringeren Wirtschaftswachstum einher, während sich Haushaltskonsolidierungen über Ausgabenkürzungen nicht zwingend negativ auf das Wachstum auswirken, sondern im Gegenteil mit steigenden Wachstumsraten korrelieren (Potrafke et al. 2019). Auch die Befürchtung, dass die Schuldenbremse zukunfts-trächtige Investitionen verhindere, lässt sich empirisch nicht bestätigen (Blesse et al. 2023, Vinturis 2022).

Um die Staatsverschuldung zu begrenzen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Staat seine laufenden Aufgaben angemessen erfüllen kann, werden Fiskalregeln vereinbart. So haben etwa die Mitglieder der Europäischen Union (EU) im Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 fiskalpolitische Vereinbarungen auf europäischer Ebene getroffen, die solide Haushalte gewährleisten sollen. In Deutschland wurde in Folge der globalen Finanzkrise und angesichts des politischen Konsenses, dass eine stetig steigende Schuldenstandsquote nicht tragfähig ist, im Jahr 2009 die sogenannte

Schuldenbremse im Grundgesetz verankert (Feld 2010; Feld und Reuter 2021). Seit 2020 müssen neben der Bundesebene auch die Länder strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen.

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 geriet die Schuldenbremse jedoch zunehmend unter Druck, da sich die Bundesregierung mit gesteigerten Ausgabenwünschen und gesunkenen Einnahmen konfrontiert sah. Der Bund setzte daher die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse in Kraft, die eine höhere Kreditaufnahme in den Jahren 2020, 2021 und 2022 ermöglichten. Das führte dazu, dass im öffentlichen Diskurs die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen mit einer Aussetzung der Schuldenbremse gleichgesetzt wird (Breuer 2021, Hugo 2022). Die in diesem Zuge zusätzlich geschaffenen Sondervermögen wurden jüngst von der OECD (2023) dahingehend kritisiert, dass die kurzfristige zusätzliche Schuldenaufnahme den fiskalischen Spielraum ab dem Jahr 2028 einschränken würde. In jüngster Vergangenheit haben auch einige Bundesländer Sondervermögen geschaffen: Neben dem Saarland, das den Auftakt mit neuen Sondervermögen zur Umgehung der Schuldenbremse gemacht hat, beschlossen Bremen, Nordrhein-Westfalen und Berlin neue Schulden durch Sondervermögen in Milliardenhöhe (Kohlstruck 2023a).

Es stellt sich die Frage, welche Auswirkung die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung auf die gesamte Höhe der Kreditaufnahme hat und inwiefern die Kreditaufnahme in der Ausnahmeregelung im Sinne der Schuldenbremse erfolgt ist. Das trägt aus gesellschaftlicher Perspektive dazu bei, die Transparenz und somit die Nachvollziehbarkeit politischer Vorgänge zu erhöhen. Die fiskalische Relevanz ergibt sich insbesondere aus der Wirkung der Schuldenbremse und aus der nachgelagerten Frage, ob diese Regeln tatsächlich zur Stabilität der Staatsfinanzierung und einer nachhaltigen Haushaltsplanung beitragen. Obwohl der Schuldenbremse seit ihrer Einführung insgesamt eine durchaus positive Bilanz attestiert werden kann, gibt es eine Reihe von Reformmöglichkeiten, die in dieser Publikation aufgezeigt werden.

## 2 Grundsätzliches zur Staatsverschuldung in Deutschland

Staatsverschuldung kann erforderlich sein, um Stabilisierungs-, Überbrückungs- und Lastenverschiebungsfunktionen zu erfüllen. Die **Stabilisierungsfunktion** besteht darin, dass der Staat in Krisensituationen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch Kreditaufnahme unterstützen kann (Holtfrerich et al. 2015). Steuereinnahmen können im Konjunkturzyklus oder bedingt durch Krisen – wie beispielsweise während der Corona-Pandemie – sinken. Hält ein Staat in einer solchen Situation an einem ausgeglichenen Budget fest, erfordert dies eine prozyklische Ausgabenreduktion, obwohl die Staatsausgaben zum Ausgleich der Krisenfolgen eigentlich steigen müssten. Um eine solche Parallelpolitik, die im Konjunkturabschwung die Staatsausgaben reduziert und dadurch negative Nachfrageimpulse verstärkt, zu vermeiden, kann das Ausgabeniveau durch Kreditaufnahme konstant gehalten oder gegebenenfalls erhöht werden. Eine Tilgung dieser Kredite erfolgt wiederum im konjunkturellen Aufschwung.

Ebenfalls können reguläre aperiodische Ausgaben, wie größere öffentliche Investitionen, dafür sorgen, dass die staatlichen Ausgaben temporär steigen. Staatsverschuldung kann genutzt werden, um diese Schwankungen zu überbrücken, ohne Steuern erhöhen zu müssen. Für Bürgerinnen und Bürger sind konstante Steuersätze wichtig, da sie dadurch von staatlicher Seite aus Sicherheit für die Planung privater Investitionen erfahren. Die **Überbrückungsfunktion** dient also dazu, durch Kreditfinanzierung stark schwankende Steuersätze zu vermeiden und zusätzlich die durch eine Besteuerung entstehende „Zusatzlast“<sup>1</sup> intertemporal aufzuteilen.

Die **Lastenverschiebungsfunktion** betrifft die Kreditfinanzierung von staatlichen Investitionen, welche den Nutzen der Bevölkerung langfristig erhöhen können. Während bei einer Steuerfinanzierung die Investitionskosten im Jahr der Anschaffung von den zu diesem Zeitpunkt steuerpflichtigen Bürgern vollständig getragen werden müssen, bedeutet eine Kreditfinanzierung, dass die Zahllast durch Tilgungsraten und Zinszahlungen intertemporal in die Zukunft umverteilt wird. Daher kann es vor allem bei öffentlichen Investitionen, von denen erst zukünftige Generationen profitieren, sinnvoll sein, diese über Staatsschulden zu finanzieren, damit zukünftige Generationen sich nach dem Pay-as-you-use-Prinzip auch an den Kosten beteiligen.<sup>2</sup> Allerdings gibt es Kritik an der Lastenverschiebungsfunktion: So können private Haushalte bei schuldenfinanzierten Erhöhungen der Staatsausgaben von

zukünftig steigenden Steuerlasten ausgehen und daraufhin ihren Konsum reduzieren, um Ersparnisse zu bilden (ricardianische Äquivalenz). Dadurch kommt es durch schuldenfinanzierte Fiskalpolitik nicht zu einem Konsumanstieg und somit auch nicht zu einer Anregung der Wirtschaftstätigkeit. Des Weiteren kann angeführt werden, dass heutige Generationen die Präferenzen der zukünftigen Generationen nicht kennen und gegebenenfalls Investitionen tätigen, die zukünftigen Generationen keinen Nutzen stiften. Folgt man dem Argument der intergenerativen Lastengleichheit (zukünftige Generationen sollten an der Finanzierung von Investitionen, von denen sie selbst profitieren, beteiligt werden) sollte die Höhe der Nettokreditaufnahme (NKA) eines Staates grundsätzlich maximal der Höhe der staatlichen Investitionsausgaben entsprechen (Sachverständigenrat 2007).

Grundsätzlich berechnet sich die Staatsschuldenquote aus dem prozentualen Verhältnis der Staatsschulden zum BIP eines jeweiligen Jahres. Da sie dadurch die Verschuldung einer Volkswirtschaft in Bezug zu ihrer Wirtschaftsleistung stellt, ist sie für die Messung der Tragfähigkeit von Schulden ein aussagekräftigerer Indikator als die absolute Verschuldungshöhe. Ob und in welcher Höhe die Staatsverschuldung nicht mehr nachhaltig ist, hängt von der Wachstumsrate des BIP, der Höhe des Zinssatzes, des Primärüberschusses, deren Verhältnissen zueinander sowie ihrer zukünftigen Entwicklung ab.

Im Jahr 2009, auf dem Höhepunkt der Finanzkrise, hat die deutsche Regierung die Verfassungsregeln für die öffentliche Verschuldung grundlegend reformiert und die sogenannte Schuldenbremse eingeführt. Ausschlaggebend war die Sorge um die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsausgaben, die seit den 1970er Jahren zunehmend über Schulden finanziert wurden. Ferner sollte die Schuldenbremse als Signal zukünftiger solider Staatsfinanzen an die Finanzmärkte fungieren (Fuest et al. 2019).

Die Schuldenbremse führte in den 2010er Jahren dazu, dass die Politik auch in konjunkturell guten Zeiten zwischen verschiedenen Projekten, deren Kosten ansatzweise über die Steuereinnahmen hinausgegangen wären, priorisieren musste. Dadurch sollten Verteilungskonflikte ohne Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen unter den heutigen Interessengruppen gelöst werden.

Des Weiteren haben sich die EU-Mitgliedstaaten mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bereits im Jahr 1997 darauf

<sup>1</sup> Die Zusatzlast der Besteuerung sind die neben der fiskalischen Belastung entstehenden Nutzen- bzw. Wohlfahrtseinbußen für ein Wirtschaftssubjekt bei Besteuerung über den reinen Einkommensentzugseffekt hinaus.

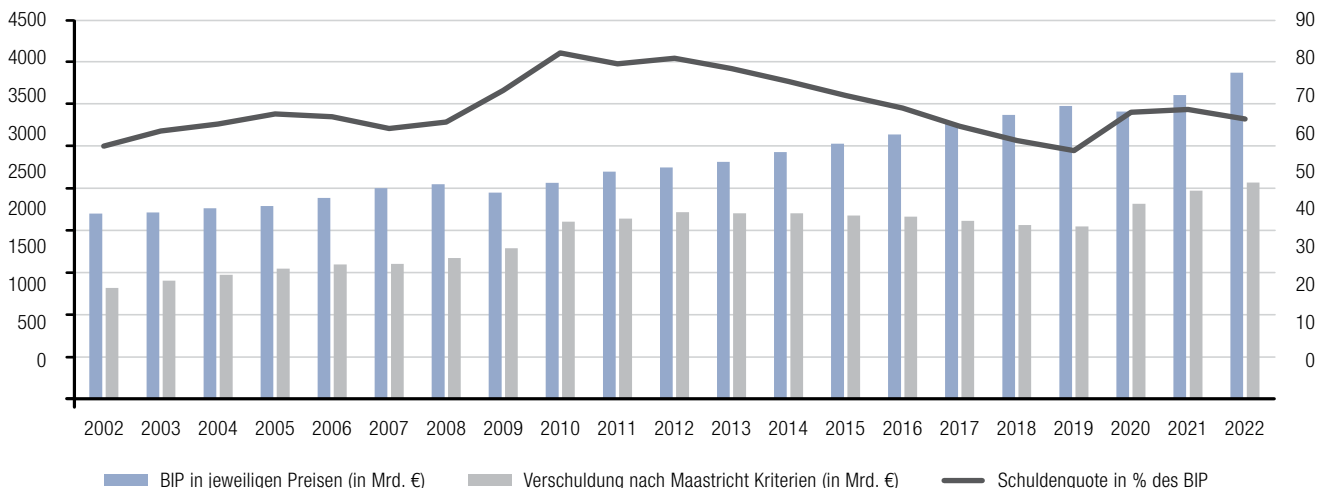
<sup>2</sup> Dieses Argument entspricht dem „Intergeneration-equity-Prinzip“ von Musgrave (1959), S. 558.

geeignet, dass die Staatsverschuldung auf einen Wert von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt werden soll. Abbildung 1 zeigt die Staatsschuldenquote, das BIP und die Schulden Deutschlands nach der Maastricht-Marke in den letzten 20 Jahren. Während sich die Schuldenquote an der rechten Ordinate misst, beziehen sich die Schulden nach

der Maastricht-Marke und das BIP auf die linke Ordinate. Es wird ersichtlich, dass Deutschland die Maastricht-Marke einer ausgewiesenen Staatsverschuldung von maximal 60 Prozent des BIP nur in den Jahren 2002 und 2019 knapp unterschritten hat, obwohl in diesem Zeitraum das BIP nahezu kontinuierlich gestiegen ist.

Abbildung 1: Schuldenabbau war gestern: Die Entwicklung der Schuldenquote, des BIP sowie der Schulden nach Maastricht-Kriterien in Deutschland

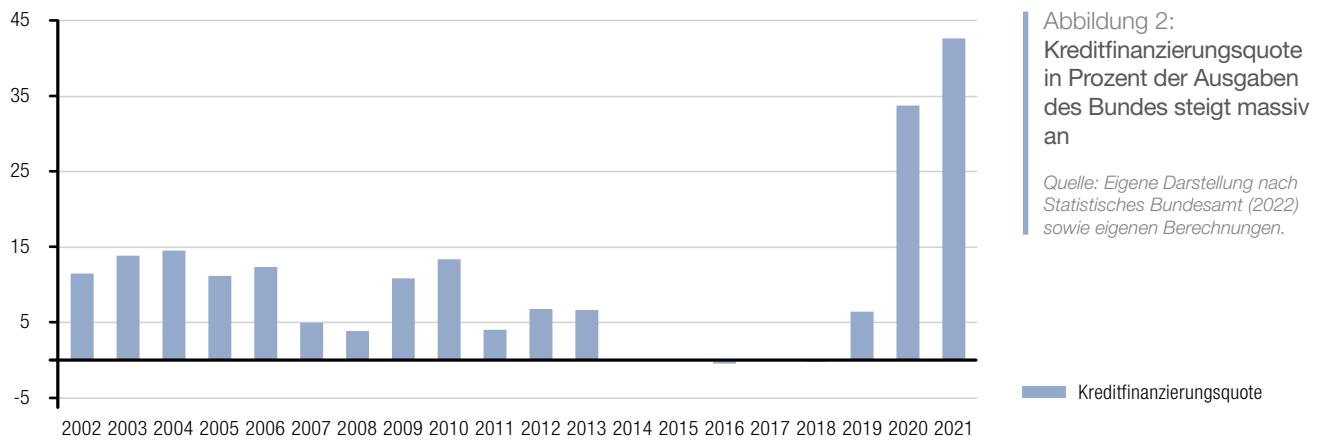
Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2023) und Deutsche Bundesbank (2023a) sowie eigenen Berechnungen.



Im Mittel des dargestellten Zeitraums liegt die deutsche Staatsschuldenquote bei rund 69 Prozent. Ihren Höchststand erreicht sie infolge der Finanzkrise 2008/2009 mit rund 82 Prozent im Jahr 2010. In den darauffolgenden Jahren sank die Quote bis 2019 auf etwa 59 Prozent. Ausschlaggebend dafür waren positive Wachstumsraten des BIP und gestiegene Steuereinnahmen aufgrund höherer Beschäftigungsquoten sowie ein insgesamt geringeres Ausgabenwachstum (Feld und Reuter 2021). Mit Beginn der Corona-Pandemie ist die Staatsschuldenquote gestiegen, erreicht jedoch nicht das Niveau des Jahres 2010, obwohl der absolute Schuldenstand höher ist.

Abbildung 2 zeigt die Kreditfinanzierungsquote des Bundes. Dieser hat in den letzten 20 Jahren seine jährlichen Ausgaben durchschnittlich zu 9,8 Prozent durch Verschuldung finanziert. Im Gegensatz zu der Schuldenquote steigt die Kreditfinanzierungsquote deutlich als Reaktion auf die Corona-Pandemie. Die Kreditfinanzierungsquote des Bundes erreicht ihren höchsten Wert im Jahr 2021 mit rund 42,6 Prozent und übersteigt damit die durchschnittliche Quote um 36,6 Prozentpunkte (Statistisches Bundesamt 2022).

Die zuvor dargestellten Indikatoren berücksichtigen lediglich die explizite Staatsverschuldung. Zusätzlich dazu hat Deutschland Verpflichtungen in Form der sogenannten impli-



ziten Staatsverschuldung. Implizite Schulden stellen staatliche Leistungsversprechen für die Zukunft dar, welche nicht durch zukünftige Einnahmen gedeckt sind. Beispielhaft können hier die Pensionsansprüche von Beamten genannt werden. Diese impliziten Staatsschulden werden sowohl von den

europäischen Fiskalregeln als auch von der deutschen Schuldenbremse nicht berücksichtigt (Kohlstruck 2023b, Raffelhüschen et al. 2023, 2022, 2021). Das erschwert die mittel- und langfristige Finanzplanung, da die impliziten Schulden im Laufe der Zeit zu expliziten Schulden werden.



### 3 Funktionsweise der Schuldenbremse des Bundes

Kern der in Deutschland geltenden Fiskalregeln ist die in Art. 109 und Art. 115 des Grundgesetzes (GG) verankerte Schuldenbremse. Danach sollen Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ausgeglichen sein, ohne dass dafür Kredite aufgenommen werden (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundes darf dabei maximal 0,35 Prozent des BIP betragen. Der Bund ist nach Art. 143d Abs. 1 GG seit 2011 dazu verpflichtet, die Regelungen der Schuldenbremse einzuhalten. Bis einschließlich 2015 konnte der Bund in Bezug auf die strukturelle Verschuldung davon abweichen. Auch hat sich Deutschland dazu verpflichtet, die europäischen Fiskalregeln einzuhalten (Art. 109 Abs. 2 GG). Das Grundgesetz spezifiziert nicht, wie Bund und Länder jeweils dazu beitragen, dass diese Einhaltung gelingt, allerdings wie potenzielle Sanktionszahlungen an die EU zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden (Art. 109 Abs. 5 GG).

#### 3.1 Aufbau der Schuldenbremse

Auf Bundesebene werden die grundgesetzlichen Regelungen der Schuldenbremse durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115) und der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Art. 115V) ergänzt. Abbildung 3 stellt schematisch dar, wie die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme (NKA) bestimmt wird. Die linke Seite der Abbildung bildet jene Komponenten der Schuldenbremse ab, die jährlich im Rahmen der Haushaltsaufstellung zur Bestimmung der Höhe der zulässigen NKA herangezogen werden.

Auf Bundesebene ist gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG eine strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP zulässig. Das hierfür herangezogene nominale

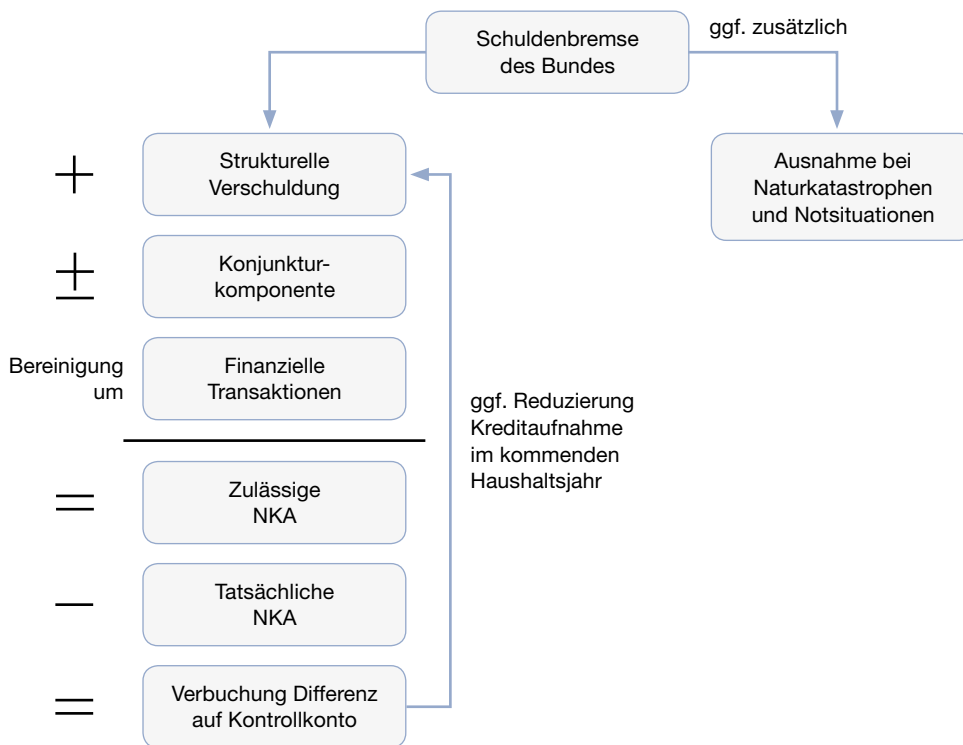


Abbildung 3: Struktur der Schuldenbremse des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Art. 115 GG.

BIP ist jenes des der Haushaltsplanung vorangegangenen Jahres (§ 4 G 115). Unter der Annahme eines jährlichen nominalen Wachstums des BIP von 3 Prozent, konvergiert die deutsche Schuldenquote mit diesem strukturellen Defizit in

der langen Frist auf rund 12 Prozent des BIP (Paetz et al. 2016). Gleichzeitig erhöht sich die jährlich zulässige NKA (in absoluten Werten) proportional mit der Entwicklung der Wirtschaftsleistung.

Die Höhe der zulässigen NKA wird des Weiteren nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG durch die Konjunkturkomponente beeinflusst. Diese greift, wenn die wirtschaftliche Lage von einer Normallage abweicht. Eine Abweichung von einer Normallage wird durch die Bestimmung der Produktionslücke festgestellt (§ 5 Abs. 2 G 115) und in Kapitel 3.2 näher erläutert.

Schließlich werden die Einnahmen und Ausgaben, die herangezogen werden, um die Ausgeglichenheit des Haushaltes zu bestimmen, gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG und § 2 Abs. 1 Satz 1 G 115 um finanzielle Transaktionen bereinigt. Während die Ausgaben um den Erwerb von Beteiligungen, um Tilgungen und um vergebene Darlehen gekürzt werden, werden die Einnahmen um Veräußerungen von Beteiligungen, um Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und um Darlehensrückflüsse bereinigt (§ 3 G 115).

Die sich aus den zuvor ermittelten Komponenten ergebende zulässige NKA wird bei Haushaltsabschluss mit der tatsächlichen NKA verglichen. Die Differenz wird gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG auf einem Kontrollkonto festgehalten. Die auf dem Kontrollkonto vermerkte höhere tatsächliche NKA darf die Grenze von 1,5 Prozent des nominalen BIP nicht überschreiten. Bei einer positiven Produktionslücke und einem negativen Saldo des Kontrollkontos, welcher 1 Prozent des nominalen BIP überschreitet, reduziert sich die zulässige NKA für das kommende Haushaltsjahr entsprechend, jedoch maximal um 0,35 Prozent des BIP (§ 7 G 115). Die Höhe der möglichen Reduktion der zulässigen NKA entspricht im Falle einer optimalen konjunkturellen Entwicklung gerade maximal der möglichen strukturellen Verschuldung.

Die auf der rechten Seite von Abbildung 3 dargestellte Ausnahme von der Obergrenze der NKA kann nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG durch mehrheitlichen Beschluss des Bundestages bei Vorliegen von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ genutzt werden. Diese Ausnahmeregelung wurde beispielsweise während der Corona-Pandemie für mehrere Jahre angewendet. Ist dies der Fall, muss gleichzeitig ein Tilgungsplan vorgelegt werden, welcher die Rückzahlung in einem angemessenen Zeitraum vorsieht. Welche Tilgungsdauer angemessen ist, wird durch die Ausnahmeregelung nicht näher spezifiziert.

Zwischen der Ausgestaltung der Schuldenbremse des Bundes und den fiskalischen Rahmenbedingungen durch die EU bestehen deutliche Unterschiede. Drei zentrale Aspekte seien an dieser Stelle genannt:

- Zum einen werden unterschiedliche Schuldenabgrenzungen zur Defizitbestimmung verwendet. Die Schul-

denbremse berücksichtigt nach Art. 109 Abs. 3 GG die Haushalte von Bund und Ländern. Ebenfalls hat sich Deutschland mit dem Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV) laut Art. 3 Abs. 1 a) dazu verpflichtet, seinen gesamtstaatlichen Haushalt auszugleichen. Dies umfasst auf Ebene der EU nach Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Art. 2 Defizitverfahren-Protokoll zusätzlich auch Sozialversicherungen und Gemeinden. Die Schuldenbremse hingegen kontrolliert ausschließlich die Ausgeglichenheit der Haushalte des Bundes und der Länder ohne Berücksichtigung der Salden von Gemeinden und Sozialversicherungen.

- Zum anderen weicht die Bereinigung um finanzielle Transaktionen in der Schuldenbremse von den europäischen Vorgaben ab. Auf europäischer Ebene werden Forderungen und Verbindlichkeiten jener Periode zugeordnet, in welcher sie entstehen. In Deutschland wird für die Bestimmung der finanziellen Transaktionen auf die Finanzstatistik zurückgegriffen, welche den Zeitpunkt berücksichtigt, an dem Forderungen und Verbindlichkeiten kassenwirksam werden. Um eine vollständige Vergleichbarkeit zwischen beiden Konzepten zu erreichen, wären zusätzliche Bereinigungen der in der Schuldenbremse berücksichtigten finanziellen Transaktionen notwendig (Deutscher Bundestag 2022c).
- Ferner definiert der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, dass die Staatsschuldenquote der Mitgliedsstaaten den Wert von 60 Prozent nicht überschreiten darf. Eine solche Begrenzung findet sich in der deutschen Schuldenbremse nicht.

---

### 3.2 Das Kernstück der Schuldenbremse: Die Konjunkturkomponente

---

Die Konjunkturkomponente der deutschen Schuldenbremse bezieht sich auf einen Mechanismus, der es erlaubt, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine temporäre Abweichung von den strukturellen Defizitregeln vorzunehmen. Damit zielt sie darauf ab, den Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik zu schaffen und auf diese Weise die Stabilität der öffentlichen Finanzen während konjunktureller Abschwünge zu gewährleisten. Der Mechanismus zur Aktivierung der Konjunkturkomponente basiert auf der Abweichung des realen BIP vom Trendwachstum. Sobald das reale BIP deutlich unter dem Trendwachstum liegt, das aus dem mehrjährigen Durchschnitt des realen BIP-Wachstums errechnet wird, kann die Konjunkturkomponente aktiviert werden.

### 3.2.1 Die Elemente der Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente soll eine Anpassung der Neuverschuldung an die konjunkturelle Entwicklung ermöglichen und fiskalische Spielräume für die automatischen Stabilisatoren (Arbeitslosenversicherung, expansive Fiskalpolitik) schaffen, damit es zu einer Dämpfung des Konjunkturzyklus kommt (BMF 2022b). Die Konjunkturkomponente übernimmt folglich eine Überbrückungsfunktion. Sie wird sowohl bei Aufstellung als auch bei Abschluss des Haushaltes sowie

für Nachtragshaushalte neu bestimmt. Um die konjunkturelle Entwicklung prognostizieren zu können, kann diese entweder mit Hilfe von statistischen Auswertungen von Zeitreihendaten und ihrer Verbindung zum Konjunkturzyklus oder durch ökonomische Modelle geschätzt werden (Havik et al. 2014). Das in Deutschland und auf europäischer Ebene angewandte Vorgehen basiert auf einem modelltheoretischen Ansatz. Für ein detailliertes Verständnis der Konjunkturkomponente bietet Box 1 einen Überblick über die wichtigsten Begrifflichkeiten:

#### BOX 1: Komponenten und Grundbegriffe der Schuldenbremse

**Konjunkturzyklus:** Die periodischen Schwankungen des Produktionswachstums bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung um einen Wachstumstrend.

**Produktionspotenzial:** Die Menge an Gütern und Dienstleistungen, welche eine Volkswirtschaft produzieren kann, wenn alle verfügbaren Ressourcen (Arbeitskräfte, Maschinen, etc.) bei Normalauslastung genutzt werden.

**Produktionslücke:** Die Abweichung des tatsächlichen Produktionsniveaus vom Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft, die einen Indikator dafür darstellt, in welcher konjunkturellen Phase sich die Volkswirtschaft befindet. Eine negative Produktionslücke weist auf eine geringere tatsächliche Produktion und dadurch auf einen konjunkturellen Abschwung hin. Eine positive Produktionslücke stattdessen auf einen konjunkturellen Aufschwung, da die tatsächliche Produktion das Produktionspotenzial übersteigt.

**Budgetsemielastizität:** Ein Maß für die Reaktivität des staatlichen Finanzierungssaldos (in Prozent des BIP) auf eine Veränderung des BIP. Sie misst, um wie viele Prozentpunkte sich das Verhältnis von Finanzierungssaldo und BIP bei einer 1-prozentigen Erhöhung des BIP verändert und damit in welchem Umfang der Haushaltssaldo auf konjunkturelle Veränderungen reagiert.

**Produktionsfunktionsverfahren:** Basierend auf einem ökonomischen Modell (der sogenannten Produktionsfunktion) wird das Verhältnis zwischen der Inputmenge an Kapital und Arbeit zur Outputmenge an produzierten Gütern und Dienstleistungen abgebildet. Dadurch wird deutlich, wie die Inputfaktoren eingesetzt werden müssen, um das Produktionsniveau zu maximieren.

**Totale Faktorproduktivität:** Die Differenz zwischen dem tatsächlichen Produktionswachstum und dem Wachstum, das sich durch Erhöhung des Kapitals und der Arbeit ergibt. Sie misst somit den Produktivitätsanteil, welcher durch den technischen Fortschritt entsteht.

**Partizipationsquote:** Die Anzahl der tatsächlich arbeitenden Personen im Verhältnis zu der Anzahl aller Personen im erwerbsfähigen Alter. Je höher die Partizipationsquote, desto mehr Personen nehmen aktiv am Arbeitsmarkt teil, woraus sich ein höheres Potenzial für volkswirtschaftlichen Output ergibt.

**Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment (NAWRU):** Die strukturelle Arbeitslosenquote, bei welcher die Löhne stabil bleiben und die Inflation sich nicht beschleunigt.

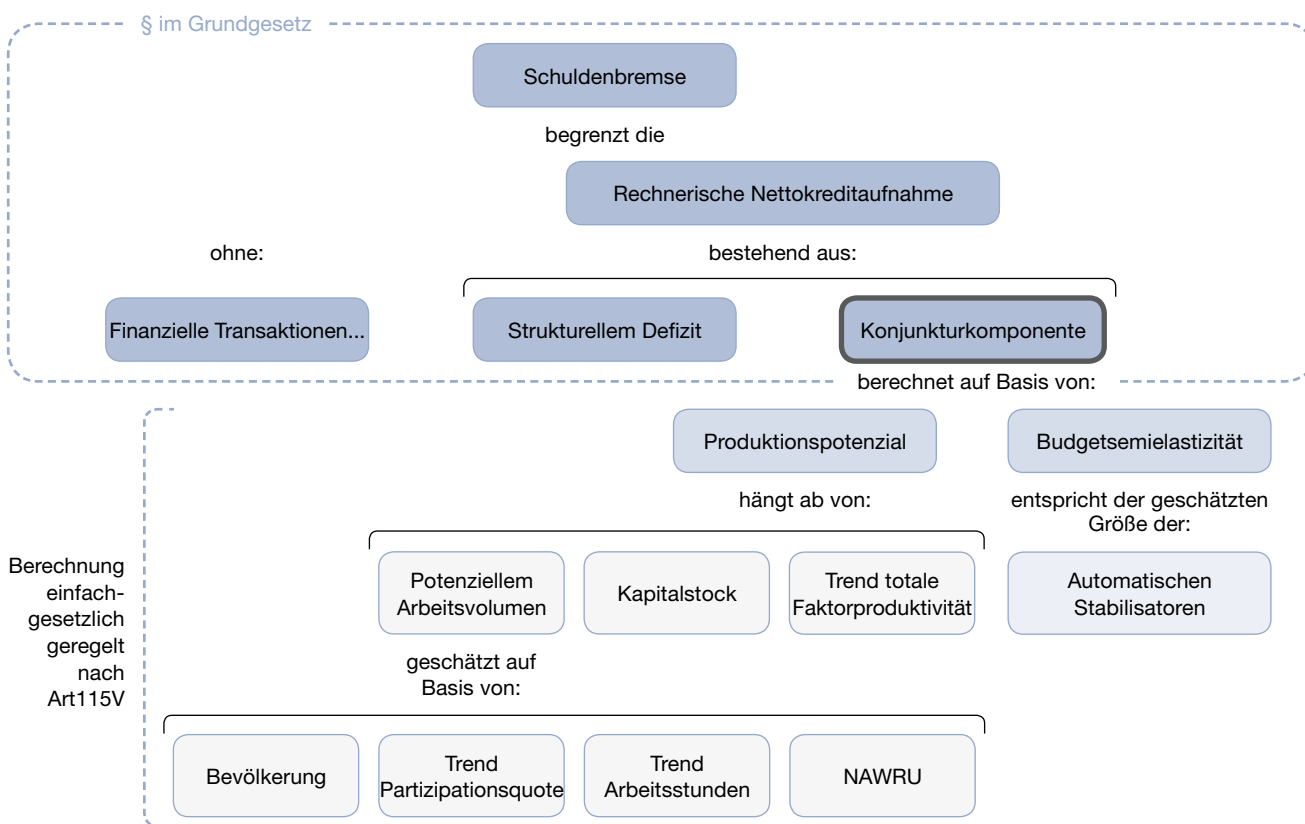
**Produktionselastizität:** Sie gibt an, um wieviel Prozent die Produktion bei einer Ausweitung des Faktoreinsatzes um 1 Prozent steigen kann.

Wie sich die Konjunkturkomponente in die gesetzlichen Regelungen der Schuldenbremse einfügt, veranschaulicht

Abbildung 4 und stellt darüber hinaus schematisch dar, aus welchen Faktoren sich die Konjunkturkomponente berechnet.

Abbildung 4: Struktur der Schuldenbremse mit Fokus auf die Bestimmung der Konjunkturkomponente

Quelle: Eigene Darstellung nach Krahe et al. (2021).



Die Konjunkturkomponente ergibt sich gemäß § 5 G 115 und § 2 Art. 115V aus der gesamtstaatlichen Produktionslücke multipliziert mit der Budgetsemielastizität des Bundes. Für das Verständnis der Konjunkturkomponente – und damit der Wirkungsweise der Schuldenbremse als auch möglicher Reformen – ist es darum wichtig, sich zu vergegenwärtigen, wie die Produktionslücke und die Budgetsemielastizität bestimmt werden:

Die Produktionslücke bildet die konjunkturell bedingte Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial ab. Das Produktionspotenzial misst die Kapazitäten einer Volkswirtschaft

bei vollständiger Nutzung der verfügbaren Produktionsfaktoren. In Zeiten einer positiven Produktionslücke, in denen die Wirtschaftsleistung über dem Potenzialniveau liegt, werden höhere Steuereinnahmen generiert und die staatlichen Ausgaben können zurückgefahren werden. Dies ermöglicht eine Reduzierung der Defizite und trägt zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen bei. Wenn die Wirtschaft unter ihrem Produktionspotenzial operiert, bedeutet dies, dass die Ressourcen nicht vollständig genutzt werden und es Spielraum für zusätzliche Ausgaben gibt. In solchen Phasen können die öffentlichen Haushalte vorübergehend höhere Schulden

machen, um die Wirtschaft zu stimulieren und die negativen Auswirkungen der konjunkturellen Schwäche abzumildern. Die Anpassung der Produktionslücke im Rahmen der Schuldenbremse erfolgt somit über eine antizyklische Ausrichtung der Fiskalpolitik.

Zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses oder bei Nachtragshaushalten wird die Konjunkturkomponente angepasst, indem die Produktionslücke neu bestimmt wird (§ 3 und § 4 Art115V). Die Neubestimmung der Produktionslücke erfolgt darüber, dass die Differenz aus der tatsächlichen prozentualen Veränderung des BIP relativ zum Vorjahr zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses (oder der Nachtragshaushaltsaufstellung) und der prozentualen Veränderung des BIP, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im Vorjahr geschätzt wurde, gebildet wird. Diese Differenz wird mit dem BIP des Vorjahres multipliziert und zur Produktionslücke bei Haushaltsaufstellung hinzuaddiert.

Verglichen wird somit die tatsächliche Produktion einer Volkswirtschaft mit ihrem Potenzialniveau, das auf Grundlage von Produktionsfunktionen, Kapital- und Arbeitsmarktdaten sowie anderen wirtschaftlichen Indikatoren geschätzt wird. Diese Schätzung liefert wichtige Informationen über den Zustand der Wirtschaft. Eine positive Produktionslücke kann darauf hinweisen, dass die Wirtschaft überhitzt ist und möglicherweise Inflationsdruck entsteht, während eine negative Produktionslücke auf unterausgelastete Ressourcen und ein ungenutztes Potenzial für wirtschaftliches Wachstum hindeuten kann.

### 3.2.2 Wie wird die Produktionslücke bestimmt?

Die Bestimmung der Produktionslücke erfolgt unter Unsicherheit. Auf der einen Seite unterliegt das BIP möglichen Anpassungen. Auf der anderen Seite ist das Produktionspotenzial nicht direkt beobachtbar, sodass es mit statistischen Verfahren geschätzt werden muss. Dazu wird das Produktionsfunktionsverfahren, welches auf Ebene der EU festgelegt ist, herangezogen. Die Schätzung der Produktionslücke mithilfe einer Produktionsfunktion basiert auf der Annahme, dass die Produktionsleistung einer Volkswirtschaft von den eingesetzten Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital abhängt. Anders ausgedrückt stellt die Produktionsfunktion den technologischen Zusammenhang zwischen den Produktionsfaktoren und der Produktion dar. Box 2 zeigt auf, wie die Produktionslücke in der Praxis bestimmt wird.

Die Budgetsemielastizität ist ein Maß für die Reaktivität des staatlichen Finanzierungssaldos (in Prozent des BIP) auf eine Veränderung des BIP. Je höher die Budgetsemielastizität, desto stärker reagiert der Haushalt auf konjunkturelle Veränderung. Sie misst, um wie viele Prozentpunkte sich

das Verhältnis zwischen Finanzierungssaldo und BIP bei einer 1-prozentigen Erhöhung des BIP verändert. Eine positive Budgetsemielastizität im Zusammenhang mit der Schuldenbremse bedeutet, dass die Staatseinnahmen stärker steigen (oder fallen) als das BIP, wenn die Wirtschaft wächst (oder schrumpft). Das heißt, der Staat profitiert von höheren Steuereinnahmen, die mit einem wachsenden BIP einhergehen, und kann möglicherweise sein Defizit reduzieren oder sogar einen Überschuss erzielen. Eine negative Budgetsemielastizität würde bedeuten, dass die Staatseinnahmen weniger stark steigen (oder fallen) als das BIP. In diesem Fall würden die Einnahmen des Staates langsamer wachsen als die Wirtschaft, was zu einem Anstieg des Defizits führen könnte.

In Kombination mit der geschätzten Produktionslücke und dem gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial wird durch das Konjunkturbereinigungsverfahren der Anteil des Finanzierungssaldos des Staates ermittelt, der rein auf die Konjunktur zurückzuführen ist.

### 3.2.3 Bewertung der Komponenten

Die Schuldenbremse des Bundes weist in der Ausgestaltung ihrer Komponenten einige Schwächen auf. Die Einnahmen und Ausgaben, auf deren Basis die Ausgeglichenheit der Haushalte bewertet wird, werden um finanzielle Transaktionen bereinigt. Diese Bereinigung kann den Spielraum der Regierungen erweitern, wenn der Bund in einem Haushaltsjahr zum Beispiel mehr Unternehmensbeteiligungen erwirbt als abstößt. In diesem Fall würde sich die zulässige NKA erhöhen, was dazu verwendet werden könnte, weitere Beteiligungen zu finanzieren (Magin 2010). Diese Beteiligungen könnten wiederum – in Abhängigkeit der Höhe der einnahmenseitigen finanziellen Bereinigungen – weitere Spielräume im Rahmen der NKA ermöglichen. Auf theoretischer Ebene kann die Bereinigung um finanzielle Transaktionen eine unendliche Reihe an kreditfinanzierten Unternehmensbeteiligungen des Staates oder eines Landes begründen, woraus eine höhere zulässige NKA resultiert. Jedoch ist in der praktischen Umsetzung zu berücksichtigen, dass die Bereinigung um finanzielle Transaktionen auch in die umgekehrte Richtung wirkt und die zulässige NKA verringert oder eine Tilgungsverpflichtung begründet, wenn die Unternehmensbeteiligung beispielsweise aus politischen Gründen rückgängig gemacht wird (§ 3 G 115). Problematisch ist dies insbesondere, wenn die Unternehmensbeteiligungen an Wert verloren haben.

Ein weiteres Problem ist, dass die Komponente der strukturellen Verschuldung in der Schuldenbremse nur auf Bundesebene besteht. Die Festlegung der Höhe auf 0,35 Prozent des BIP ist laut Paetz et al. (2016) aus ökonomischer Sicht ebenso willkürlich gewählt, wie die Entscheidung, dass

## BOX 2:

**Die Methodik zur Bestimmung der Produktionslücke**

Das Produktionspotenzial  $Y_{Pot}$  wird, wie Gleichung (1) zeigt, mit einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion geschätzt. Dieser liegt die Annahme zugrunde, dass die beiden Inputfaktoren substituierbar sind und dass die Produktion konstanten Skalenerträgen<sup>3</sup> unterliegt.

$$Y_{Pot} = L_{Pot}^{0,65} \cdot K^{0,35} \cdot TFP_{Pot} \quad (1)$$

$Y_{Pot}$  ergibt sich aus den Inputfaktoren potenzielles Arbeitsvolumen  $L_{Pot}$  und Kapital  $K$  mit den sich auf eins summierenden Produktionselastizitäten<sup>4</sup> sowie dem Trend der Totalen Faktorproduktivität  $TFP_{Pot}$ . Der Inputfaktor Arbeit stellt menschliche körperliche und geistige Leistung dar, während der Inputfaktor Kapital Sach- und Realkapital (Ausrüstung, Anlagen und Investitionen) umfasst, das dazu genutzt wird, weitere Güter zu produzieren. Gleichung (2) stellt dar, wie sich die Schätzung des potenziellen Arbeitsvolumens  $L_{Pot}$  in erbrachten Arbeitsstunden durch Multiplikation der Personenanzahl im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 74 Jahren  $P_{15-74}$  mit dem Trend der Partizipationsquote  $PQ_{Pot}$  und der inflationsstabilen Arbeitslosenquote  $NAWRU$  sowie dem Trend der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden  $S_{Pot}$  berechnet (Havik et al. 2014).

$$L_{Pot} = P_{15-74} \cdot PQ_{Pot} \cdot (1 - NAWRU) \cdot S_{Pot} \quad (2)$$

Welche Schätzmethode der Bestimmung der Faktoren in Gleichung (2) voraus gehen, kann in Ademmer et al. (2019) nachvollzogen werden. Der Inputfaktor Kapital  $K$  entspricht dem Umfang des Kapitalstocks, also der Summe des vorhandenen Sach- und Realkapitals, einer Volkswirtschaft. Damit der Kapitalstock wächst oder zumindest konstant bleibt, sind Investitionen nötig, welche beispielsweise bestehende Anlagen ersetzen oder neue ermöglichen. Der Kapitalstock zeigt, bei vollständiger Auslastung der Produktionsmöglichkeiten, den maximalen Produktionsbeitrag des Kapitals an. Unter der Annahme, dass der Kapitalstock die vollständige Produktionskapazität abbildet, bedarf der Inputfaktor Kapital keiner Schätzung. Produktivität beschreibt das Verhältnis der Outputmenge zur Höhe der dafür verwendeten Inputfaktoren. Wird der Output auf den Einsatz eines einzelnen Inputfaktors bezogen, wird dies als Faktorproduktivität bezeichnet. Die Totale Faktorproduktivität stellt dar, zu welchem Anteil das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft nicht auf die erhöhte Inputfaktornutzung zurückzuführen ist. Sie misst in erster Linie die Rate des technischen Fortschritts, beinhaltet jedoch auch Änderungen aufgrund veränderter Strukturen oder Messfehler. Durch Glättung, unter Verwendung zusätzlicher Informationen, geht daraus der Trend der Totalen Faktorproduktivität  $TFP_{Pot}$  hervor.

Bundesländer keine strukturellen Schulden aufnehmen dürfen. Nach Krisensituationen und Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung könnte der Übergang zurück zu einer beschränkten Verschuldung herausfordernd sein, weshalb eine strukturelle Verschuldung dieser Höhe als unzureichend empfunden werden könnte (Feld und Reuter 2021).

Die Konjunkturkomponente berücksichtigt konjunkturelle Schwankungen. Der Vorteil des Produktionsfunktionsansatzes besteht in der soliden theoretischen Fundierung. Die Höhe der Konjunkturkomponente theoretisch zu begründen, ist stichhaltig, wenn die Ergebnisse des Modells empirisch robust sind. Gleichwohl ergeben sich folgende kritische Punkte:

3 Konstante Skalenerträge weisen bei einer proportionalen Veränderung der Einsatzfaktoren um einen Faktor  $x$  auch eine Veränderung des Outputs um den Faktor  $x$  auf, wodurch die Betriebsgröße nicht die Produktivität der Einsatzfaktoren beeinflusst.

4 Die Werte für die Kapital- und Arbeitselastizität stellen eine Approximation der ermittelten Werte, basierend auf der durchschnittlichen Lohnquote der EU15-Länder im Zeitraum von 1960 bis 2003, dar (Havik et al. 2014).

- Neuere Forschung zeigt, dass Annahmen, wie jene der konstanten Skalenerträge, die Ergebnisse maßgeblich beeinflussen können und nicht zwingend realitätsnah sein müssen (Havik et al. 2014; McMorrow et al. 2015). Die Cobb-Douglas-Funktion vernachlässigt außerdem nachfrageseitige Effekte (Krahé et al. 2021).
  - Auch unterliegen Produktionslückenschätzungen teilweise starken Revisionen. Während die Anpassung der Schätzmethodik oder des Datensatzes die Ergebnisse eher geringfügig beeinflusst, reagieren diese bei Prognosefehlern sensibel (Cos et al. 2016). Im konjunkturellen Auf- als auch Abschwung neigt die Produktionslückenschätzung am aktuellen Rand dazu, das konjunkturelle Geschehen zu über- oder unterschätzen, sodass nachträgliche Ergebnisse deutlich abweichen können (Ademmer et al. 2019; McMorrow et al. 2015).
  - Das Schätzverhalten der Produktionslücke ist für die Konjunkturkomponente insofern relevant, als dass bei Nachtragshaushalten oder bei Haushaltsabschluss lediglich die Entwicklung des BIP korrigiert wird. Wird die Produktionslücke bei Haushaltsaufstellung über- oder unterschätzt, erfolgt im Nachtragshaushalt und Haushaltsabschluss keine Korrektur der Potenzialprognose und die konjunkturell legitimierte Kreditaufnahme in der Schuldenbremse kann zu hoch oder zu gering ausfallen (Feld et al. 2021).
  - Zusätzlich ist die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse erschwert. Zwar basiert diese auf der Methode der EU-Kommission, die Konjunkturkomponente wird jedoch von den deutschen Finanz- und Wirtschaftsministerien bestimmt, die ihre Berechnung nicht vollständig offenlegen (Paetz et al. 2016). Auch werden die Rahmenvorgaben der Berechnung gesetzlich nicht näher beschrieben und eher vage formuliert (Korioth und Müller 2021).
  - Das Kontrollkonto der Schuldenbremse erfasst die Abweichung der tatsächlichen von der zulässigen NKA. Ist der Saldo des Kontos positiv, resultiert daraus laut BMF (2022b) kein zusätzlicher Kreditrahmen für das kommende Haushaltsjahr. Dennoch kann im darauffolgenden Haushaltsjahr eine höhere tatsächliche Kreditaufnahme erfolgen, als die zuvor durch die Komponenten als zulässig bestimmte, ohne dass daraus Konsequenzen erwachsen (Hentze 2021). Ursächlich dafür ist, dass durch die Komponenten der Schuldenbremse erst bei einem negativen Kontrollkonto eine Rückführung der Kreditaufnahme erforderlich ist.
  - Ansätze zur Verbesserung der Verlässlichkeit von Produktionslückenschätzungen, etwa durch Schätzung anhand von Umfragedaten oder veränderten Modellannahmen (Sachverständigenrat 2019 und Göttert und Wollmershäuser 2021) sollten weiterverfolgt werden. So verwendet etwa der Sachverständigenrat zur Berechnung des Produktionspotenzials ein verbessertes Verfahren, das die demografische Entwicklung in Deutschland detaillierter abbildet (Breuer und Elstner 2020). Allerdings dürfte in Zukunft insbesondere in Echtzeit eine gewisse Unsicherheit über den Auslastungsgrad der Volkswirtschaft bestehen bleiben.
- Ob der Bund die Vorgaben der Schuldenbremse einhält und ob eine Haushaltsnotlage droht, wird durch den Stabilitätsrat kontrolliert. Dieser legt nach § 3 Stabilitätsratsgesetz bestimmte Kennziffern fest. Wird anhand dieser Kennziffern eine Haushaltsnotlage festgestellt, kann der Stabilitätsrat nach § 5 Stabilitätsratsgesetz ein Sanierungsverfahren anordnen, welches zum Ziel hat, die Haushaltsnotlage abzuwenden. Der Stabilitätsrat ist jedoch auf die Mithilfe des Bundes angewiesen, da es an entsprechenden Sanktionsmechanismen fehlt, um eine Durchführung zu erzwingen (Feld 2010). Der Stabilitätsrat hat insofern einen rein ermahnenden Charakter.

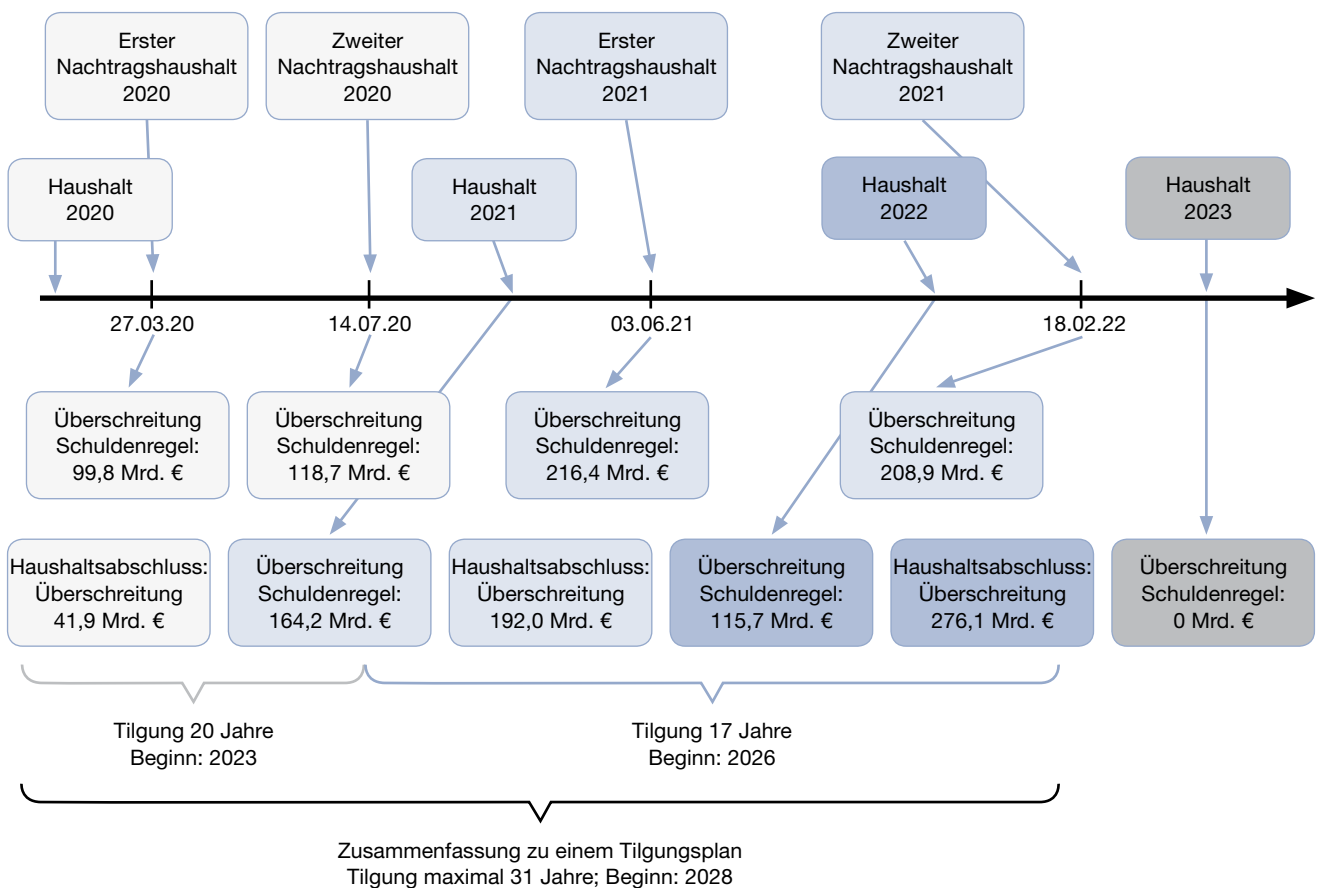
## 4 Die Schuldenbremse in der Corona-Pandemie

Die deutsche Schuldenbremse sieht eine Ausnahmeregelung vor, die es den öffentlichen Haushalten erlaubt, in bestimmten außergewöhnlichen Situationen von der strikten Ausgabendisziplin abzuweichen. Diese Ausnahmeregelung wird als „Notfallklausel“ oder „außergewöhnliche Notsituation“ bezeichnet. Der Bund hat die Anwendung der Ausnah-

meregelung in der Schuldenbremse im Zeitraum 2020 bis 2023 mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 begründet. Abbildung 5 stellt die Verabschiedung der Haushalte und Nachtragshaushalte sowie die Höhe der jeweiligen Ausnahmeregelung auf Bundesebene zwischen 2020 und 2023 dar.

Abbildung 5:  
Zeitlicher Ablauf der Verabschiedung der Haushalte und Ausnahmeregelungen im Bundestag

Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Bundestag (2020a, b, c, d, e, f, 2021a, b, 2022a, b), BMF (2021, 2022a, 2023), Haushaltsgesetz 2020; Haushalts-gesetz 2021; Haushaltsgesetz 2022; Haushaltsgesetz 2023; Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Nachtragshaushaltsgesetz 2021; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.



Doch was ist im Einzelnen genau passiert? Im Folgenden werden die Ereignisse nachgezeichnet, um einen Überblick über die ansonsten intransparente Haushaltspolitik dieser Zeit zu bekommen.

Bei Verabschiedung des Bundeshaushaltes für 2020 war der Ausbruch der Corona-Pandemie noch nicht absehbar, weshalb die Schuldenbremse ohne Nutzung der Ausnahmeregelung eingehalten werden sollte (Haushaltsgesetz



2020). Dies änderte sich mit Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes im März 2020. Zuvor hatte der Bundestag mehrheitlich gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG das Vorliegen einer Notsituation beschlossen und somit die Ausnahmeregelung legitimiert (Deutscher Bundestag 2020b, 2020d). Dadurch war eine höhere Kreditaufnahme bei Festlegung eines Tilgungsplanes möglich. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 überschritt die Nettokreditaufnahme (NKA) die zulässige Kreditaufnahme um 99,8 Mrd. Euro (Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Nachtrag Teil II).

Diese Schulden sollten ursprünglich ab 2023 mit einer konstanten Rate innerhalb von 20 Jahren getilgt werden (Deutscher Bundestag 2020b, d). Der zweite Nachtragshaushalt folgt im Juli 2020 mit einer die Schuldenregel um 118,7 Mrd. Euro überschreitenden NKA (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Zweiter Nachtrag Teil II). Der Tilgungsplan blieb unverändert (Deutscher Bundestag 2020c, e). Mit dem endgültigen Haushaltsabschluss für das Jahr 2020 zeigt sich, dass die Überschreitung der zulässigen NKA mit 41,9 Mrd. Euro unterhalb der Prognosen der Nachtragshaushalte geblieben war (BMF 2021).

Im Haushaltsgesetz 2021 wurde das Vorliegen einer Notsituation von Anfang an berücksichtigt, weshalb eine Überschreitung der zulässigen NKA von 162,2 Mrd. Euro angenommen wurde (Haushaltsgesetz 2021, Gesamtplan Teil II). Diese zusätzlichen Kredite sollten ursprünglich innerhalb von 17 Jahren, beginnend im Jahr 2026, mit konstanten Raten zurückgezahlt werden (Deutscher Bundestag, 2020a, f). Mit dem Nachtragshaushalt im Juni 2021 deckte die Ausnahmeregelung eine NKA von 216,4 Mrd. Euro ab (Nachtragshaushaltsgesetz 2021 Nachtrag Teil II).

Der zweite Nachtragshaushalt 2021 im Februar 2022 beinhaltet zusätzlich eine Änderung der Buchungspraxis in Bezug auf die NKA der Sondervermögen. Bisherige Praxis war, dass positive Salden der Sondervermögen – welche in der Regel durch Zuweisung aus Mitteln des Kernhaushaltes entstehen – die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme reduzieren. Erst in jenem Jahr, in dem die Mittel tatsächlich in Anspruch genommen werden und dadurch die Salden der Sondervermögen negativ sind, wirkt sich die Zuweisung auf die Schuldenbremse aus.

Die Änderung der Buchungspraxis im Zweiten Nachtragshaushalt 2021 sieht indes vor, dass die Mittel bereits im Jahr der Zuweisung der relevanten Kreditaufnahme zugerechnet werden, unabhängig davon, ob die Mittel bereits verausgabt wurden (Deutscher Bundestag 2022b). Dies wurde rückwirkend bis 2016 angewendet, wodurch sich sowohl die Höhe der Kreditaufnahme in der Ausnahmeregelung als auch das Kontrollkonto änderte (Boysen-Hogrefe 2022). Für den Haushaltsabschluss 2020 ergab sich mit diesem Trick ein Anstieg

der von der Ausnahmeregelung getragenen Kreditaufnahme von 41,9 Mrd. Euro auf 69,6 Mrd. Euro und das Kontrollkonto verringerte sich von 52 Mrd. Euro auf 47,7 Mrd. Euro (BMF 2022c). In der Haushaltsplanung für das Jahr 2021 reduzierte sich die geplante Verschuldung in der Ausnahmeregelung von 164,2 Mrd. Euro auf 146,5 Mrd. Euro (Haushaltsgesetz 2021; BMF 2022a). Ab dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 wird ausschließlich die neue Buchungsregel angewendet. Für diesen ergibt sich eine zulässige NKA von 31,3 Mrd. Euro und eine tatsächliche NKA von 240,2 Mrd. Euro. Die Ausnahmeregelung greift folglich in Höhe von 208,9 Mrd. Euro (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, Zweiter Nachtrag Teil II: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme). Der Haushaltsabschluss 2021 zeigt, dass die NKA im Vergleich zum Zweiten Nachtragshaushalt auf 215,4 Mrd. Euro gesunken ist, wodurch sich auch die Höhe der in der Ausnahmeregelung aufgenommenen Kredite auf 192,2 Mrd. Euro verringert hat (BMF 2022a).

Für den Bundeshaushalt im Jahr 2022 wurde kein Nachtragshaushalt verabschiedet. Die Haushaltsplanung sieht bei Aufstellung jedoch eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in Höhe von 115,7 Mrd. Euro und eine NKA in Höhe von 138,9 Mrd. Euro vor (Haushaltsgesetz 2022, Teil II). Zusammen mit diesem Haushaltsplan wird ein neuer Tilgungsplan angewendet, der die Tilgung aller in Folge der Corona-Pandemie aufgenommenen Kredite seit 2020 umfasst und beginnend im Jahr 2028 bis spätestens 2058 abgeschlossen sein soll (Deutscher Bundestag 2022a).

Der derzeitige vorläufige Haushaltsabschluss zeigt, dass sich die NKA des Bundes mit 315,4 Mrd. Euro mehr als verdreifacht und sich dadurch die Höhe der durch die Ausnahmeregelung bewilligten NKA auf 276,1 Mrd. Euro ausgeweitet hat (BMF 2023a). Ursächlich dafür ist die nach § 26b Abs. 1 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) legitimierte Kreditaufnahme zu Gunsten des Wirtschaftsstabilisierungsfonds in Höhe von 200 Mrd. Euro. Begründet wird die Kreditfinanzierung des Sondervermögens damit, dass auf Grund des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine der deutsche Energiepreismarkt angespannt sei und deshalb die Bevölkerung Deutschlands bei der Bewältigung der höheren Energiekosten unterstützt werden solle (Deutscher Bundestag 2022d).

Nach § 26a Abs. 1 StFG gehören zu den Maßnahmen, welche mit dem Volumen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds getätigt werden sollen, unter anderem die Strompreis- und Gaskostenbremse. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ist jedoch nicht das einzige Sondervermögen, das im Haushaltsjahr 2022 kreditfinanzierte Mittel erhalten hat. Ebenfalls im Jahr 2022 wurde das Sondervermögen Bundeswehr gebildet, dessen Zweck nach § 2 Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz darin besteht, die Bündnis- und Vertei-

digungsfähigkeit Deutschlands zu verbessern. Die Kreditaufnahme für dieses Sondervermögen von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro wird dabei von der Schuldenbremse nicht berücksichtigt, weshalb dieses Sondervermögen nicht in der vorläufigen Abrechnung des Bundeshaushalts 2022 aufgeführt wird (BMF 2023a). Möglich wurde dies durch eine Grundgesetzänderung des Art. 87a Abs.1a GG., die in diesem speziellen Fall eine Ausnahme von der Schuldenbremse vorsieht, aber

keinen gangbaren Weg für weitere Sondervermögen darstellen soll. Begründet wurde dieser Schritt auf politischer Ebene damit, da die Höhe und Dauer der Finanzierung längerfristig sei und durch die Wahl des Sondervermögens die Glaubwürdigkeit, dass Deutschland seine Verteidigungsaufgabe ernstnehme, international steige (Deutscher Bundestag 2022d). Eine detaillierte Aufbereitung der Nettokreditaufnahme der Jahre 2020 bis 2023 wird in Box 3 dargestellt.

### BOX 3:

#### Detaillierte Aufbereitung der Nettokreditaufnahme der Jahre 2020 bis 2023

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Haushalte, Nachtragshaushalte und Haushaltsabschlüsse und wie sich die Höhe der Ausnahmeregelung zwischen 2020 und 2023 durch verschiedene Faktoren verändert. Die Höhe der NKA in der Ausnahmeregelung wird sowohl von der zulässigen NKA als auch – vor der Buchungsregeländerung im Jahr 2021 – durch die Salden der Sondervermögen beeinflusst.

Tabelle 1:

#### Bestimmung der NKA des Bundes in Mrd. Euro

\* Bestimmung nach der mit dem zweiten Nachtragshaushalt im Jahr 2021 geänderten Buchungsregel für Sondervermögen.

Quelle: Eigene Darstellung nach BMF (2021, 2022a, 2023), Haushaltsgesetz 2020; Haushaltsgesetz 2021; Haushaltsgesetz 2022; Haushaltsgesetz 2023; Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Nachtragshaushaltsgesetz 2021; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

		2020				
		Haushaltsplan	Nachtragshaushalt	Zweiter Nachtragshaushalt	Haushaltsabschluss	Haushaltsabschluss*
A	strukturelle Nettokreditaufnahme	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
B	Saldo finanzielle Transaktionen	-0,3	-0,3	-14,6	-6,6	-6,6
C	Konjunkturkomponente	-0,5	-50,1	-53,6	-42,6	-42,6
D	zulässige Nettokreditaufnahme	12,9	62,1	79,9	60,9	60,9
E	Nettokreditaufnahme des Bundes	0	156	217,8	130,5	130,5
F	Finanzierungssalden der Sondervermögen	-5,9	-5,9	19,1	27,7	/
G	Für Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme	5,9	161,9	198,7	102,8	130,5
H	Ausnahmeregelung	0	99,8	118,7	41,9	69,6
I	Kontrollkonto	37,2	52,2	52,2	52	47,7

		2021				2022		2023
		Haushaltsplan	Nachtragshaushalt	2. Nachtragshaushalt*	Haushaltsabschluss*	Haushalt*	Haushaltsabschluss*	Haushaltsplan
A	strukturelle Nettokreditaufnahme	12,1	12,1	12,1	12,1	12,5	12,5	12,6
B	Saldo finanzielle Transaktionen	-8,5	-5,4	-5,4	3	-2,8	-24,7	-17,7
C	Konjunkturkomponente	-12,8	-24	-13,9	-14,3	-7,9	-2,2	-15,3
D	zulässige Nettokreditaufnahme	33,4	41,4	31,3	23,4	23,2	39,4	45,6
E	Nettokreditaufnahme des Bundes	179,8	240,2	240,2	215,4	138,9	315,4	45,6
F	Finanzierungssalden der Sondervermögen	-17,8	-17,6	/	/	/	/	/
G	Für Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme	197,6	257,8	240,2	204,1	138,9	315,4	45,6
H	Ausnahmeregelung	164,2	216,4	208,9	192,2	115,7	276,1	/
I	Kontrollkonto	52	52	47,7	47,7	47,7	47,7	47,7

Die zulässige NKA  $D$  bestimmt sich durch  $A - B - C$ . Während die strukturelle Kreditaufnahme  $A$  über das Haushaltsjahr konstant ist, kann die Höhe der finanziellen Transaktionen  $B$  und der Konjunkturkomponente  $C$  schwanken. Vor der Änderung der Buchungsregel bestimmte sich die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme  $G$  aus  $E + F$ . Mit der neuen Buchungsregel ist  $E = G$ . Folglich resultiert die Höhe der Ausnahmeregelung aus der Differenz der zulässigen und der tatsächlichen NKA ( $H = G - D$ ).

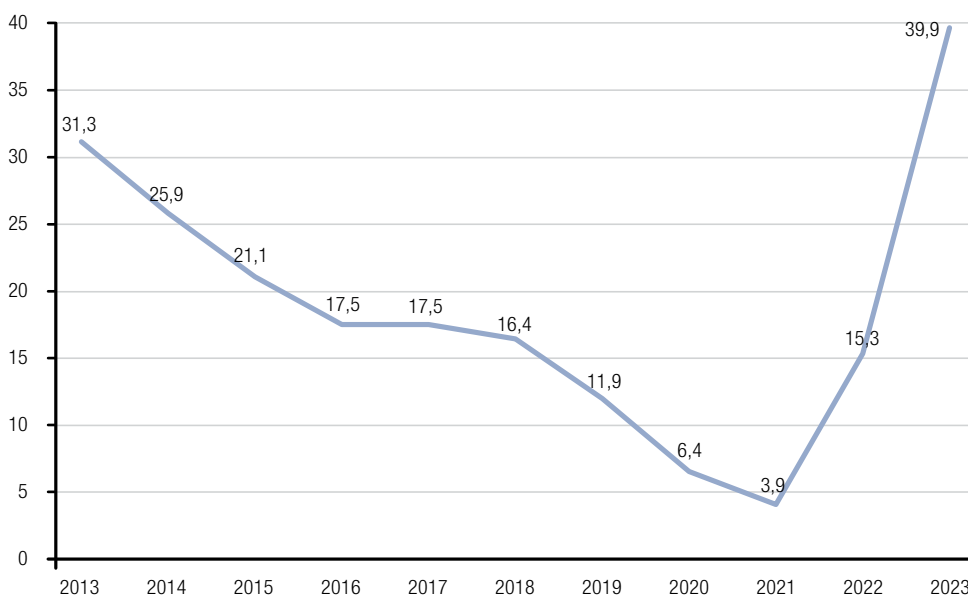


Abbildung 6:  
Zinsausgaben des Bundes sind rasant gestiegen (in Mrd. Euro)  
*Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesfinanzministerium (2023b).*

Die seit 2020 bis 2023 neu ausgegebenen Bundeswertpapiere zur Schuldenaufnahme weisen zu über 60 Prozent eine Laufzeit von unter zwei Jahren auf (Deutsche Finanzagentur 2023). Die Schulden der Corona-Pandemie sind dadurch hauptsächlich kurzfristig finanziert. Eine kurze Schuldenlaufzeit ermöglicht in der Regel einen niedrigeren Zinssatz, birgt im Umkehrschluss jedoch ein höheres Zinsänderungsrisiko, da eine günstige Anschlussfinanzierung nur bei konstant gebliebenem oder gesunkenem Zinsniveau gegeben ist. Durch die kurzfristige Schuldenrefinanzierung des Bundes verpasst Deutschland die Möglichkeit der langfristigen Sicherung von günstigen Zinskonditionen. Abbildung 6

verdeutlicht die Entwicklung der Zinsausgaben des Bundes seit 2013.

Die Zinsausgaben des Bundes sind in den vergangenen 10 Jahren bis 2021 stetig zurückgegangen. Im Jahr 2013 betrugen die Zinsausgaben des Bundes noch 31,3 Mrd. Euro, während sie im Jahr 2021 auf 3,9 Mrd. Euro gefallen sind (Beznoska und Hentze 2018, Bundesministerium der Finanzen 2023b). Angesichts der gestiegenen Inflation läutet das Jahr 2022 die Trendwende in der Zinsentwicklung ein und die Zinsbelastung stieg sprunghaft auf 15,3 Mrd. Euro an (BMF 2023b). Abbildung 7 zeigt die Zinsausgaben in Relation zum Bundeshaushalt.

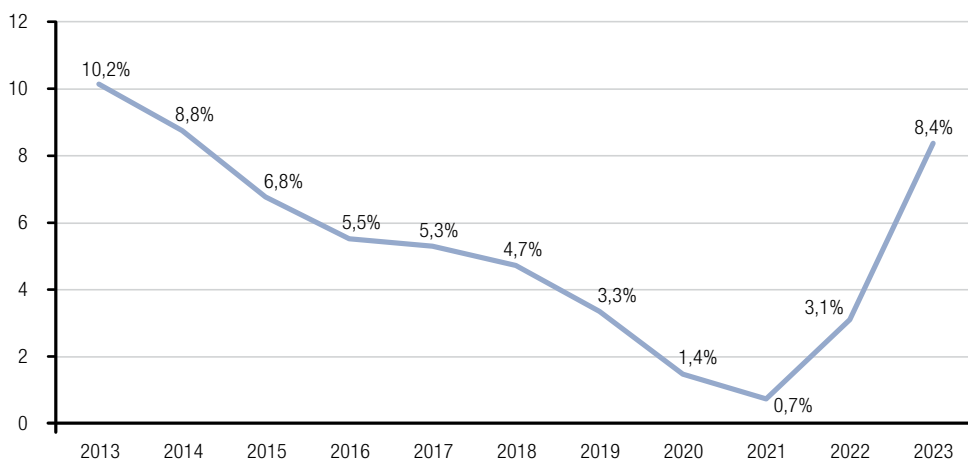


Abbildung 7:  
Der Bundeshaushalt gerät zunehmend unter Druck: Zinsausgaben des Bundes relativ zum Bundeshaushalt

Quelle: Eigene Berechnungen nach Bundesfinanzministerium (2023b).

Wenn durch steigende Zinsen die Renditen auf deutsche Anleihen zunehmen, muss der Staat höhere Zinszahlungen leisten, um seine bestehenden Schulden zu bedienen und neue Schulden aufzunehmen. Dies kann zu einer Belastung für den Haushalt führen und den finanziellen Spielraum für andere Ausgaben reduzieren. Gerade im Hinblick auf die geschaffenen Sondervermögen zeigt sich im Jahr 2023: Die

Kosten für die Verschuldung steigen deutlich. Aus diesem Grund ist es umso wichtiger, dass kurzfristig zu dem regulären Einhalten der Schuldenbremse ohne Sondervermögen zurückgekehrt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Zinskosten einen immer höheren Anteil der ohnehin unter Druck geratenen Bundesmittel einnehmen, die an anderer Stelle fehlen.

## 5 Analyse der Ausnahmeregelung

Mit der Ausnahmeregelung, die die Schuldenbremse im Falle von Naturkatastrophen und Notsituationen vorsieht, bieten sich für die Regierung auch kreative Buchführungsregelungen, um die Kreditaufnahme für zusätzliche Zwecke auszuweiten (Magin 2010). In den Haushaltsjahren 2020, 2021 und 2022 hat der Bund rund 394,2 Mrd. Euro zusätzliche Kredite über die Ausnahmeregelung in der Schuldenbremse aufgenommen (BMF 2021, 2022a; Haushaltsgesetz 2022). Die Höhe der Ausnahmeregelung bei Haushaltsabschluss schwankt im Vergleich zu den Nachtragshaushalten. In den Jahren 2020 und 2021 geht die Haushaltsplanung von einer höheren Kreditaufnahme aus als der Haushaltsabschluss bestätigt, während 2022 die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung deutlich höher ausfällt. Auf Bundesebene pausiert die Kontrollkontoabrechnung, wenn die Ausnahmeregelung aktiviert ist, wodurch der Saldo des Kontrollkontos zwischen 2020 und 2022 konstant bei 47,7 Mrd. Euro bleibt. Die Auswirkung lässt sich in allen Haushaltsjahren während der Corona-Pandemie beobachten. Die tatsächliche NKA des Bundes liegt oberhalb der zulässigen Kreditaufnahme. Während diese Differenz ohne aktivierte Ausnahmeregelung auf das Kontrollkonto verbucht werden würde, wird sie während der Corona-Pandemie vollständig der Kreditaufnahme in der Ausnahmeregelung zugerechnet. Das bedeutet, dass keine Tilgungsverpflichtung neben dem Tilgungsplan der Ausnahmeregelung im Anschluss erwachsen kann, wenn die Kreditaufnahme höher ausgefallen ist, als durch die Haushaltsplanung vereinbart (Feld et al. 2021). Dadurch fehlt der Schuldenbremse bei aktiver Ausnahmeregelung ein Kontrollinstrument zur Überwachung der Vereinbarungen bezüglich der Kreditaufnahme im Rahmen der Haushaltsplanung.

Art. 115 Abs. 2 GG schreibt die Festlegung eines Tilgungsplanes vor, wenn die Ausnahmeregelung Kredite legitimiert. Der Tilgungsplan sah anfänglich einen Tilgungsbeginn im Jahr 2023 mit einer Tilgungsdauer von 20 Jahren vor. Dies änderte sich mit fortschreitender Pandemiedauer. Der Bund streckte die Tilgungsdauer auf 26 Jahre und verschob den Tilgungsbeginn auf das Jahr 2026. Eine möglichst schnelle Tilgung ist nicht in jedem Fall zwangsläufig wünschenswert. Das gilt beispielsweise dann, wenn nach einer Krise Wachstumsimpulse ermöglicht werden sollen oder der Übergang zur Einhaltung der Schuldenbremse erleichtert werden soll, da kein Anpassungspfad in den Regelungen vorgesehen ist (Wigger 2022).

Dennoch ist fraglich, ob eine Streckung der Rückzahlung angemessen ist. So ist die zukünftige Zinsentwicklung

unsicher und die Kreditfinanzierungskosten können dadurch erheblich steigen. Wie der Anstieg der Zinsausgaben des Bundes im Jahr 2022 zeigte, ist eine solche Situation durch die Struktur der Kreditaufnahme und die höhere Inflation bereits eingetreten. Auch werden nachfolgende Generationen umso stärker belastet, je weiter die Tilgung in die Zukunft verschoben wird, da die Annuitäten die Möglichkeiten des Haushalts einschränken. Haben die durch die Kredite finanzierten Ausgaben einen konsumtiven statt eines investiven Charakters, steht der zukünftigen finanziellen Belastung kein zukünftiger Nutzen gegenüber. Um den investiven Charakter zu stärken, kann es statt einer linearen Tilgung sinnvoll sein, konjunktursensibel zu tilgen und die Tilgungsrate an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen (Feld et al. 2021).

Die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse bietet in Kombination mit der geänderten Buchungsregel für Sondervermögen ein mögliches Ventil, um kreditfinanzierte Polster zu schaffen. Das Zusammenspiel beider Regeln führt dazu, dass durch die Ausnahmeregelung legitimierte Kredite in Sondervermögen gebucht werden können, über welche in kommenden Haushaltsjahren verfügt werden kann, ohne dass die Inanspruchnahme der Kredite durch die Schuldenbremse reguliert wird. Dadurch entsteht der Anreiz, eine höhere NKA zu tätigen als tatsächlich benötigt, wodurch das Prinzip der Jährlichkeit der Haushaltsplanung verletzt wird (Hugo 2022). Anlass der Buchungsregeländerung stellt die Verbuchung von im Haushaltsjahr 2021 legitimierten, aber nicht genutzten Krediten in Höhe von 60 Mrd. Euro dar, welche dem Klima- und Transformationsfonds zugewiesen werden. Dieses Vorgehen wurde vom Bund im Haushaltsjahr 2022 bei der Zuweisung von Kreditmitteln an den Wirtschaftsstabilisierungsfonds ebenfalls genutzt.

Das zweite im Jahr 2022 geschaffene Sondervermögen Bundeswehr wurde abseits der Schuldenbremsenregelung durch eine nur für diesen Fall anwendbare Änderung des Grundgesetzes ermöglicht, sodass die im Rahmen dieses Sondervermögens verausgabten Kredite über einen längeren Zeitraum gestreckt werden können und per se nicht von der Schuldenbremsenregelung erfasst werden. Für das Haushaltsjahr 2023 resultiert daraus, dass die Vorgaben der Schuldenbremse auf dem Papier wieder eingehalten werden, die Schuldenquote nach Maastricht-Kriterien jedoch ansteigt.

Normalerweise müssen neu eingerichtete Sondervermögen bei der Schuldenbremse berücksichtigt werden, indem die NKA mit dem Sondervermögen konsolidiert wird.

Bedingung dafür ist, dass die Zahlungen aus dem Sondervermögen abfließen. Die aktuelle Bundesregierung hat diese Praxis allerdings geändert, indem das Sondervermögen nun nicht mehr Teil der Berechnung der tatsächlichen NKA ist. Vielmehr soll bereits in einem vorherigen Schritt die Übertragung von Haushaltsmitteln des Kernhaushalts in ein Sondervermögen verbucht werden. Dadurch ändert sich folgendes: Die übertragenen Mittel können nun beliebig zur Finanzierung von Vorhaben verwendet werden und gleichzeitig im Einklang mit der Schuldenbremse sein. Das wäre an sich nicht weiter problematisch, da diese Praxis die erforderlichen Spielräume lediglich zeitlich verschiebt. Denn der Bund muss die Schuldenbremse nicht etwa im Jahr des Abflusses, sehr wohl aber im Jahr der Befüllung des Sondervermögens, einhalten. Wenn nun allerdings der Befüllungszeitpunkt zeitgleich auf die Ausnahmeregelung trifft, erlaubt dieser Sonderfall eine

deutliche Ausweitung der Neuverschuldung<sup>5</sup> (Büttner 2022).

Dies war aber nicht Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung, die lediglich in Krisenzeiten zusätzlichen finanziellen Spielraum schaffen sollte, wie auch die Bundesbank (2023b) in ihrem Monatsbericht aus dem Juni 2023 moniert. Aus polit-ökonomischer Sicht ist dieses Vorgehen besonders fraglich, da es als Präzedenzfall für zukünftige Umgehungen der Schuldenbremse dienen kann, vor allem bei denjenigen, denen die Schuldenbremse schon immer ein Dorn im Auge war. Aus europäischer Sicht ist diese Praxis ebenfalls problematisch, da die europäischen Fiskalregeln dadurch weiter verwässert werden. Gerade Deutschland hatte wiederkehrend zu nationaler Haushaltsdisziplin gemahnt. Wenn nun die eigenen Regelungen umgangen werden, schadet das der Glaubwürdigkeit Deutschlands auf europäischer Ebene nachhaltig.

<sup>5</sup> Dabei muss zwischen der Neuverschuldung im Sinne der Schuldenbremse und dem Finanzierungssaldo unterschieden werden. Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen. Für die sogenannte Nettoneuverschuldung müssen zusätzlich noch die Einlagen und Entnahmen aus Rückstellungen sowie Kassenkredite berücksichtigt werden.

## 6 Fazit

Um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsschulden auch zukünftig zu gewährleisten, besteht Handlungsbedarf in Bezug auf das Regelwerk der Schuldenbremse, damit diese in der Lage ist, explizite Staatsverschuldung nicht nur zu begrenzen, sondern auch zum Abbau zu führen. Nur dann wird der Staat auch bei zukünftigen Krisen in der Lage sein, mit fiskalpolitischen Mitteln angemessen reagieren zu können.

Eine Möglichkeit, die Schuldenbremse wirksamer zu gestalten, ist die phasenweise Anhebung der strukturellen Verschuldung. Dadurch können Anreize zu den derzeit praktizierten kreativen Buchführungsmethoden revidiert und politische Diskussionen über die Fortführung der Ausnahme-situation verhindert werden. Ökonomische Krisen können sich nicht nur auf jene Haushaltsjahre auswirken, in denen die Volkswirtschaft akut von diesen betroffen ist, sondern sich durch gesunkene Steuereinnahmen oder höhere Ausgaben aufgrund steigender Arbeitslosigkeit längerfristig auf das Staatsbudget auswirken. Eine solche zeitlich begrenzte Erhöhung der strukturellen Verschuldung bedarf einer Grundgesetzänderung, welche jedoch strikt genug ausfallen sollte, damit die Schuldenbremse nicht generell zugunsten einer höheren Verschuldung aufgeweicht werden kann.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, in konjunkturell guten Zeiten gezielt Rücklagen für die Übergangszeit nach Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zu bilden. Ein solches Vorgehen kann jedoch zu Fehlanreizen in der Haushaltsplanung führen, was beispielsweise das Volumen und die Verwendung der Staatsausgaben binnen eines Haushaltsjahres betrifft. Dieser Vorschlag ist nah an dem aktuellen politischen Vorgehen, Sondervermögen zu bilden. Der Unterschied zwischen Rücklagen und Sondervermögen ist jedoch, dass die Inanspruchnahme der Rücklagen durch Regelungen der Schuldenbremse kontrolliert werden kann und dadurch nicht die Kontrolle der Verschuldungshöhe umgeht.

Ansätze zur Verbesserung der Verlässlichkeit von Produktionslückenschätzungen, etwa durch Schätzung an-

hand von Umfragedaten oder veränderten Modellannahmen (Sachverständigenrat 2019 und Göttert und Wollmershäuser 2021) sollten weiterverfolgt werden, um die Unsicherheit über den tatsächlichen Auslastungsgrad der Volkswirtschaft zu verringern. So verwendet etwa der Sachverständigenrat zur Berechnung des Produktionspotenzials ein verbessertes Verfahren, das die demografische Entwicklung in Deutschland detaillierter abbildet (Breuer und Elstner, 2020).

Neben der Schuldenbremse selbst kann Staatsverschuldung in Deutschland auch durch weitere Stellschrauben verringert werden. Durch höhere Steuereinnahmen und/oder gesunkene Staatsausgaben sinkt die Notwendigkeit der staatlichen Kreditaufnahme. Angesichts der aktuellen Steuerquote sowie staatlicher Ausgaben auf Rekordniveau sollte primär Letzteres in den Blick genommen werden. Die Staatsausgaben werden in Deutschland sowohl von demografischen Aspekten als auch von der Höhe der Beschäftigung beeinflusst. Daher können Reformen, die beispielsweise das Renteneintrittsalter anheben und dadurch die Beschäftigung steigern, die Höhe der Staatsverschuldung begrenzen (Gründler et al. 2022). Ebenso kann die Verminderung von steuerbasierten Subventionen sowie von Sozialausgaben die Staatsausgaben deutlich entlasten.

Nicht zuletzt ist allein aus polit-ökonomischer Perspektive eine Rückkehr zur haushaltspolitischen Normalität dringend geboten. Sollte sich die Schuldenbremse zum Spielball politisch gewünschter Vorhaben nicht nur in außergewöhnlichen Krisenjahren, sondern auch in den nachfolgenden Jahren entwickeln, wird sie ihrem ursprünglichen Zweck nicht mehr gerecht. Daher sollte die Politik Verlockungen, wie beispielsweise die Kreditemächtigungen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds für eine Subventionierung des Industriestrompreises oder hochbezahlter Arbeitsplätze in der Chip-Industrie zu missbrauchen, widerstehen und zu einer nachhaltigen, glaubwürdigen und transparenten Haushaltspolitik zurückkehren.





## Verzeichnisse

### Literaturverzeichnis

- Ademmer, M., Boysen-Hogrefe, J., Carstensen, K., Hauber, P., Jannsen, N., Kooths, S., Rossian, T. und Stolzenburg, U.** (2019), Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, 19.
- Breuer, S., Elstner, S.** (2020), Germany's Growth Prospects Against the Backdrop of Demographic Change, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 240 (5): 565-605.
- Beznoska, M., und Hentze, T.** (2018), Wofür der Bund seinen zusätzlichen Haushaltsspielraum einsetzt, IW-Policy Paper (14).
- Blesse, S., Dorn, F. und Lay, M.** (2023), Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence, ifo Working Paper No. 393.
- Boysen-Hogrefe, J.** (2022), Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht, Wirtschaftsdienst, 102(1): 19-22.
- Breuer, C.** (2021), Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel, Wirtschaftsdienst, 101(1): 2-3.
- Büttner, T.** (2022), Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten, Wirtschaftsdienst 102(1): 23-26.
- Cos, P. H. de, Lacuesta, A. und Moral-Benito, E.** (2016), An Exploration of Real-Time Revisions of Output Gap Estimates Across European Countries, Banco de Espana Occasional Paper.
- Feld, L. P.** (2010), Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11(3): 226-245.
- Feld, L. P., Nöh, L., Reuter, W. H. und Yeter, M.** (2021), Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 22(4): 330-349.
- Feld, L. P. und Reuter, W. H.** (2021), The German „Debt Brake“: Success Factors and Challenges, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Walter-Eucken-Institut.
- Fuest, C., Gründler, K., Potrafke, N.** (2019), Für eine nachhaltige Finanzpolitik mit der Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst, 99(5): 307-329.
- Göttert, M. und Wollmershäuser, T.** (2021), Survey-Based Structural Budget Balances, CESifo Working Paper No. 8911.
- Gründler, K., Potrafke, N. und Wochner, T.** (2022), How to Consolidate Public Debt in Germany?, CESifo Forum, 23(01): 17-23.
- Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A. und Vandermeulen, V.** (2014), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, Europäische Kommission, Economic Papers 535.
- Hentze, T.** (2021), Bundeshaushalt: Der lange Schatten der Schuldenbremse, IW-Kurzbericht Nr. 77.
- Holtfreich, C.-L., Feld, L. P., Heun, W., Illing, G., Kirchgässner, G., Kocka, J., Schularick, M., Streeck, W., Wagschal, U., Walter, S. und Weizsäcker, C. C.** (2015), Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e.V; acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V.
- Hugo, D.** (2022), Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021, Verwaltung & Management, 28(2): 60-63.
- Kohlstruck, T.** (2023a), „Transformationsfonds“ als Umgehung der Schuldenbremse: das Beispiel des Saarlandes, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kohlstruck, T.** (2023b), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation, Universität Freiburg.
- Korioth, S. und Müller, M. W.** (2021), Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse – Spielräume und Grenzen. Wirtschaftsdienst, 101(12): 960-963.
- Krahé, M., Schuster, F. und Sigl-Glöckner, P.** (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht?, Wirtschaftsdienst, 101(8): 621-628.
- Magin, C.** (2010), Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst, 90(4): 262-268.
- McMorrow, K., Röger, W., Vandermeulen, V. und Havik, K.** (2015), An Assessment of the Relative Quality of the Output Gap Estimates Produced by the EU's Production Function Methodology, Discussion Paper, 020.
- Musgrave, R. A.** (1959), The Theory of Public Finance; A Study in Public Economy, MacGraw-Hill.
- Paetz, C., Rietzler, K. und Truger, A.** (2016), Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus, IMK Report (117).
- Potrafke, N.; Gründler, K.; Mosler, M.; Dörr, L.** (2019), Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaftlichem Wachstum, ifo Forschungsberichte, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seufert, S. und Wimmesberger, F.** (2022), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum – zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck,**

**T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2021), Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Toussaint, P. und Will, S.** (2023), Ehrbarer Staat? Politik versus Statistik. Narrative im Spiegel ökonomischer Fakten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 166, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Schuknecht, L.** (2021), Zankapfel Schuldenbremse: Bewährtes Instrument auch in Krisenzeiten? Finanzpolitik braucht einen ordnungspolitischen Anker in guten und in schlechten Zeiten, ifo Schnelldienst, 74(4): 3-7.

**Vinturis, C.** (2022), How Do Fiscal Rules Shape Governments' Spending Behavior?, Economic Inquiry, 61(2): 332-341.

**Wigger, B. U.** (2022), Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 des Bundes, ifo Schnelldienst, 75(2): 60-62.

## Quellenverzeichnis

**Bundesministerium der Finanzen** (2019), Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen, Monatsbericht des BMF April 2019, 36-40.

**Bundesministerium der Finanzen** (2021), Abrechnung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung 2020. Monatsbericht des BMF September 2021, 37-41.

**Bundesministerium der Finanzen** (2022a), Abrechnung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung (Schuldenbremse) 2021, Monatsbericht des BMF September 2022, 26-29.

**Bundesministerium der Finanzen** (2022b), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse).

**Bundesministerium der Finanzen** (2022c), Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2021, Monatsbericht des BMF Januar 2022, 23-47.

**Bundesministerium der Finanzen** (2023a), Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2022, Monatsbericht des BMF Januar 2023, 28-50.

**Bundesministerium der Finanzen** (2023b), Übersicht zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung: Gesamtübersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts 1969 bis 2022, Monatsbericht des BMF Februar 2023.

**Deutsche Bundesbank** (2023a), Onlinedatenbank der Deutschen Bundesbank: Tabelle BBK01.BJ9059.

**Deutsche Bundesbank** (2023b), Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes, Monatsbericht Juni 2023, Nr. 63.

**Deutsche Finanzagentur** (2023), Emissionshistorie seit 1999.

**Deutscher Bundestag** (2020a), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/22887.

**Deutscher Bundestag** (2020b), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/18108.

**Deutscher Bundestag** (2020c), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/20128.

**Deutscher Bundestag** (2020d), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache

19/18108): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/18131.

**Deutscher Bundestag** (2020e), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/20128): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/20716.

**Deutscher Bundestag** (2020f), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/22887): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/24940.

**Deutscher Bundestag** (2021a), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/28464.

**Deutscher Bundestag** (2021b), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/28464): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/28740.

**Deutscher Bundestag** (2022a), Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP-Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 20/2036.

**Deutscher Bundestag** (2022b), Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP-Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 20/505.

**Deutscher Bundestag** (2022c), Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse, Wissenschaftliche Dienste (WD 4 - 3000 - 015/22).

**Deutscher Bundestag** (2022d), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP-Entwurf Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Drucksache 20/3937.

**European Commission** (2018), Recent developments in the fiscal surveillance framework, Report on public finances in EMU 2018, 35-70.

**Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg** (2022), Mittelfristige Finanzplanung 2021-2025.

**OECD** (2023), OECD-Wirtschaftsbericht: Deutschland (Mai 2023).

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirt-**

**schäftlichen Entwicklung** (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Jahresgutachten 2007.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2019), Jahresgutachten 2019/20: Den Strukturwandel meistern: Jahresgutachten 2020.

**Stabilitätsrat** (2020), Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz.

**Statistisches Bundesamt** (2022), Finanzen und Steuern: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts Fachserie 14, Reihe 2.

**Statistisches Bundesamt** (2023), Onlinedatenbank des Statistischen Bundesamtes: Tabelle 81000-0001.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2021), Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, Stellungnahme 04/2021.

## Rechtsquellenverzeichnis

### **Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz.**

Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ vom 1. Juli 2022, BGBl. S. 1030, FNA 63-22.

**Haushaltsgesetz 2020.** Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 vom 21. Dezember 2019, Art. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1669 zuletzt geändert durch BGBl. I S. 2890, FNA 63-16.

**Haushaltsgesetz 2021.** Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 vom 21. Dezember 2020, Art. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022, BGBl. I S. 194 zuletzt geändert durch BGBl. I S. 3208, FNA 63-16.

**Haushaltsgesetz 2022.** Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 vom 19. Juni 2021, BGBl. I S. 890, FNA 63-16.

**Haushaltsgesetz 2023.** Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2485, FNA 63-16.

**Nachtragshaushaltsgesetz 2020.** Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 27. März 2020, BGBl. I S. 556.

**Nachtragshaushaltsgesetz 2021.** Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 vom 03. Juni 2021, BGBl. I S. 1410.

**Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020.** Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1669.

**Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.** Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 vom 18. Februar 2022, BGBl. I S. 194.

**G 115.** Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115- Gesetz) vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702 zuletzt geändert durch Art. 245 Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015, BGBl. I S. 1474.

**StFG.** Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 17. Oktober 2008, BGBl. I S. 1982 zuletzt geändert durch Art. 11 Gesetz zur Umsetzung der Umwandlungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Gesetze vom 22. Februar 2023, BGBl. I Nr. 51.

**Stabilitätsratsgesetz.** Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen vom 10.

August 2009, BGBl. I S. 2702, FNA 190-5 zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, BGBl. I S. 3122.

**GG.** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. I S. 1 zuletzt geändert durch Art. 1 Änderungsgesetz vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2478.

**LHO.** Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, GBl. I S. 428 zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 18. Dezember 2012 GBl. I S. 677.

**Defizitverfahren-Protokoll.** Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 07. Februar 1992, ABl. C 191 S. 84, Celex-Nr. 1 1992 M/PRO/DE/00 zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 4 Buchst. c, Abs. 5 Buchst. b, Abs. 6 Buchst. b, Abs. 24 Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, ABl. C 306 S. 165.

**Art115V.** Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach §5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung) vom 09. Juni 2010, BGBl. I S. 790.

**AEUV.** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 01. Dezember 2009, ABl. EG Nr. C 115 vom 09. Mai 2008 zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EU L 112/21 vom 24. April 2012 m.W.v. 01. Juli 2013.

**SKSV.** Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 12. März 2012, BGBl. II S. 1006.

## Executive Summary

Die getroffenen politischen Haushaltsentscheidungen während der Corona-Pandemie haben zu Grauzonen im Regelwerk der Schuldenbremse geführt, zum Beispiel hinsichtlich der Höhe und Dauer der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung und der Buchungspraxis in Bezug auf die **Sondervermögen** und **Kreditermächtigungen**. Während zu Beginn der Corona-Pandemie die fiskalische Ausgangslage mit niedriger Schuldenstandsquote und niedrigen Zinsen ausgesprochen günstig war, hat sich diese seitdem verschlechtert, da nicht nur die **Steuereinnahmen langsamer wuchsen** als ursprünglich angenommen, sondern auch die **Belastung** des Bundeshaushalts durch **Zinszahlungen** sprunghaft angestiegen ist. Der Übergang von der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung, die mit einer höheren Verschuldung einhergeht, zurück zur Einhaltung der Schuldenbremse, ist durch die **gestiegenen Tilgungskosten** zusätzlich erschwert.

Um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsschulden auch zukünftig zu gewährleisten, besteht **dringender Reformbedarf** in Bezug auf das Regelwerk der Schuldenbremse, damit diese in die Lage versetzt wird, explizite Staatsverschuldung nicht nur zu begrenzen, sondern auch abzubauen. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Staat auch bei **zukünftigen Krisen** in der Lage ist, mit fiskalpolitischen Mitteln angemessen zu reagieren. Folgende Aspekte könnten – natürlich neben dem Einhalten der Schuldenbremse – im Vordergrund stehen:

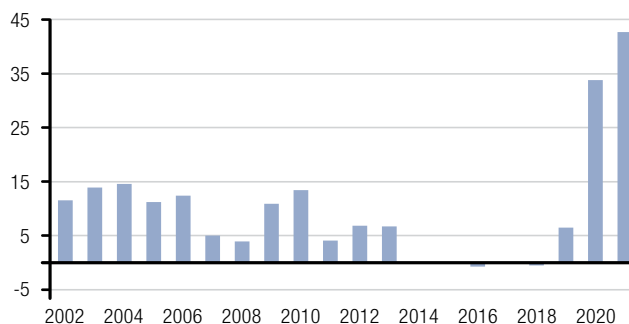
- Eine Möglichkeit, die Schuldenbremse wirksamer zu gestalten, ist die flexiblere **phasenweise Anhebung** der strukturellen Verschuldung in Krisenzeiten. Dadurch können **Anreize** zu derzeit praktizierten **kreativen Buchführungsmethoden abgebaut** und politische Diskussionen über die Fortführung der Ausnahmesituation eingehegt werden. Diese Flexibilisierung darf jedoch **keine Aushebelung des Normalzustands** der Schuldenbremse über mehrere Jahre nach sich ziehen. Insbesondere sollte bei einsetzender konjunktureller Erholung die Höhe der über die Regelgrenzen hinausgehenden Schuldenaufnahme wieder reduziert werden. Eine solche zeitliche Erhöhung der strukturellen Verschuldung bedarf einer Grundgesetzänderung, die jedoch präzise gestaltet werden sollte, damit es **nicht zu einer generellen Aufweichung der Schuldenbremse** kommt.
- Zudem könnten in konjunkturell guten Zeiten gezielt **Rücklagen** für die Übergangszeit nach einer Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gebildet werden. Ein solches Vorgehen könnte jedoch zu Fehlanreizen in der Haushaltsplanung führen, was beispielsweise das Volumen und die Verwendung der Staatsausgaben binnen eines Haushaltsjahres betrifft. Darum sollte die Inanspruchnahme der Rücklagen durch in der Schuldenbremse eindeutig definierte Regelungen kontrolliert werden.

- Im Hinblick auf die Produktionslückenschätzung, die für die Konjunkturkomponente als Kernstück der Schuldenbremse zentral ist, sollte auf modernere wissenschaftliche Verfahren zurückgegriffen werden, die gewährleisten, dass insbesondere auch der **demografischen Entwicklung** Rechnung getragen wird.

Neben der Schuldenbremse selbst kann Staatsverschuldung in Deutschland auch durch weitere Stellschrauben verringert werden. Durch **höhere Steuereinnahmen oder gesunkene Staatsausgaben** sinkt die Notwendigkeit der staatlichen Kreditaufnahme. Angesichts der **aktuellen Steuquote** sowie staatlichen **Ausgaben auf Rekordniveau**, sollte letzteres in den Blick genommen werden. Diese Faktoren werden in Deutschland sowohl von der demografischen Entwicklung als auch der Höhe der Beschäftigung beeinflusst. Daher können Reformen, die beispielsweise das Renteneintrittsalter anheben und dadurch die Beschäftigung erhöhen, die Staatsverschuldung begrenzen. Ebenso kann die **Verminderung** von steuerbasierten **Subventionen** sowie von **Sozialausgaben** den Staatshaushalt deutlich entlasten.

Nicht zuletzt ist allein aus polit-ökonomischer Perspektive eine Rückkehr zur **haushaltspolitischen Normalität** dringend geboten. Sollte sich die Schuldenbremse – unabhängig von akuten Krisensituationen – zum Spielball politischer Ausgabenwünsche entwickeln, kann sie ihrem ursprünglichen Zweck nicht mehr gerecht werden. Daher sollte die Politik der Verlockung, beispielsweise der Kreditermächtigungen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds für eine Subventionierung des Industriestrompreises zu missbrauchen, widerstehen und zu einer **nachhaltigen, glaubwürdigen und transparenten Haushaltspolitik** zurückkehren.

Kreditfinanzierungsquote in Prozent der Ausgaben des Bundes steigt massiv an



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistischem Bundesamt (2022) sowie eigenen Berechnungen.