

Fuest, Clemens; Gründler, Klaus; Nübling, Maximilian; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel

Article

Die deutsche Schuldenbremse – Stabilitätsanker oder Investitionsblocker?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Gründler, Klaus; Nübling, Maximilian; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel (2024) : Die deutsche Schuldenbremse – Stabilitätsanker oder Investitionsblocker?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 77, Iss. 01, pp. 44-48

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/281976>

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.

*Clemens Fuest, Klaus Gründler, Maximilian Nübling,
Niklas Potrafke und Marcel Schlepper*

Die deutsche Schuldenbremse – Stabilitätsanker oder Investitionsblocker?

IN KÜRZE

Das 45. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmet sich der Schuldenbremse und den haushalterischen Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023. Die Ökonomen und Ökonomen erwarten eine Verbesserung der Staatsschuldenquote durch das Urteil. In den Bereichen der wirtschaftlichen Entwicklung und Transformation sowie dem Klimaschutz und der politischen Stabilität erwarten sie aber – zumindest kurzfristig – eine Verschlechterung. Mit Blick auf die Schuldenbremse ist die Profession in zwei etwa gleich große Lager gespalten – die eine Hälfte will die aktuelle Regelung erhalten, die andere Hälfte befürwortet eine Reform oder sogar die Abschaffung. Für das Jahr 2024 soll die Haushaltslücke primär über Einsparungen geschlossen werden. Am häufigsten werden dabei die Ausgabenkategorien Subventionen, Soziales, Klima und Rente genannt.

Am 15. November 2023 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts den zweiten Nachtragshaushalt des Jahres 2021 für verfassungswidrig erklärt. Als Begründung wurde unter anderem ein Verstoß gegen die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse (Art. 109 und Art. 115) angeführt. Die aktuelle Fassung der Schuldenbremse wurde im Jahr 2009 in die Verfassung aufgenommen, trat im Jahr 2011 in Grundzügen in Kraft und ab dem Jahr 2016 war auch die Anforderung an die maximale Neuverschuldung von 0,35 % des BIP bindend. Motiviert war die Einführung der Schuldenbremse durch die stark angestiegene Staatsverschuldung nach der Finanzkrise 2007/08, die mit 81 % der Wirtschaftsleistung im Jahr 2010 ihren Höchststand erreichte (siehe z. B. Fuest et al. 2019). Damit drohte Deutschland, dauerhaft die Ziele des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu verfehlen. Die Schuldenbremse soll den Handlungsspielraum von Politikerinnen und Politikern im Interesse von soliden Staatsfinanzen einschränken. Die ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen von Fiskalregeln wie der deutschen Schuldenbremse wurden intensiv in den Wirtschaftswissenschaften untersucht (siehe Potrafke 2023 zu den ökonomischen Wirkungen von Fiskalregeln).

Nach Einführung der Schuldenbremse sank die deutsche Staatsverschuldung merklich und erreichte schließlich im Jahr 2019 erstmals seit 2002 wieder die im Maastricht-Vertrag verankerte Obergrenze von 60 % der Wirtschaftsleistung. Infolge der fiskalischen Maßnahmen zur Eindämmung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie stieg die Staatsverschuldung erneut sprunghaft um 10 Prozentpunkte an. Aufgrund der durch die Pandemie ausgelösten außerordentlichen Notsituation beschloss der Bundestag, die Schuldenbremse auszusetzen. Der Bundeshaushalt des Jahres 2021 sah als Reaktion auf die Corona-Pandemie überdies eine Kreditermächtigung in Höhe von 60 Mrd. Euro vor, die jedoch im Haushaltsjahr 2021 nicht unmittelbar verausgabt wurde und später dem »Energie- und Klimafonds« (EKF), einem unselbständigen Sondervermögen des Bundes, für die Nutzung in zukünftigen Haushaltsjahren zugeführt wurde. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat diese Praxis nun für verfassungswidrig erklärt, so dass der reguläre Haushalt sowie Teile der Sondervermögen für die Jahre 2023 und 2024 erheblich umgeplant werden müssen. Im Zuge der öffentlichen Debatte um die Planung des Bundeshaushalts nahm auch die Diskussion um die Schuldenbremse wieder an Fahrt auf. Dies nehmen wir zum Anlass, um die Schuldenbremse sowie die Haushaltsplanung der Bundesregierung im Rahmen des 45. Ökonomenpanels von ifo und FAZ von Ökonomeninnen und Ökonomen an deutschen Universitäten bewerten zu lassen. An der Befragung im Zeitraum vom 28. November bis 5. Dezember 2023 nahmen 187 VWL-Professorinnen und VWL-Professoren teil.

BEWERTUNG DER SCHULDENBREMSE

Die Schuldenbremse ist in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes verankert. Sie sieht eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente vor. Die strukturelle Komponente beschränkt die Möglichkeit der Bundesregierung zur Neuverschuldung auf jährlich 0,35 % des nominellen Bruttoinlandsprodukts. Die konjunkturelle Komponente erlaubt die Aufnahme zusätzlicher Schulden während eines konjunkturellen Abschwungs, die im Falle einer Verbesserung der konjunkturellen Lage wieder zurückzuführen sind. Zudem gibt es eine Ausnahmeregel (»escape clause«),

die es dem Bundestag mit Kanzlermehrheit (absolute Mehrheit aller – nicht nur der aktuell anwesenden – Bundestagsabgeordneten) erlaubt, die Schuldenbremse im Falle von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staats entziehen, auszusetzen. Aufgrund dieser Regelung wurde die Schuldenbremse in den Jahren 2020 bis 2022 ausgesetzt. Nach dem Plan der Bundesregierung soll sie auch im Jahr 2023 ausgesetzt werden. 2024 will die Bundesregierung die Schuldenbremse einhalten, behält sich aber vor, im Fall wachsenden Finanzbedarfs wegen des Ukraine-Kriegs später doch erneut eine Notlage zu erklären. Während für das Feststellen der Notlage lediglich die Kanzlermehrheit notwendig ist, muss jede Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse von einer verfassungsändernden 2/3-Mehrheit im Bundestag beschlossen werden.

Rund die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Ökonomenpanels spricht sich dafür aus, die Schuldenbremse zu reformieren oder abzuschaffen: 44% wollen sie erhalten, aber reformieren, 6% wollen sie gänzlich abschaffen (vgl. Abb. 1). Sie argumentieren vorwiegend, dass nur so der hohe Investitionsbedarf bei der Infrastruktur und der ökologischen Transformation in Deutschland umgesetzt werden kann. An der gegenwärtigen Ausgestaltung der Schuldenbremse wird kritisiert, dass diese nicht zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben unterscheidet und durch die Jährlichkeit den Handlungsspielraum bei Krisen einschränkt. Vereinzelt wird auch angeführt, dass die Schuldenbremse nicht wirksam sei, was die schuldenfinanzierten Sondervermögen beispielhaft illustrierten. Mit 48% wollen aber fast genauso viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form erhalten. Sie zeigen sich überzeugt, dass die Schuldenbremse notwendig sei, um der Politik Anreize für Haushaltsdisziplin zu setzen, eine Ausweitung von staatlichen Konsumausgaben zu verhindern und die Tragfähigkeit der Schulden sicherzustellen. Sie attestieren der Schuldenbremse ausreichend Raum für flexible Reaktionen auf die konjunkturelle Entwicklung. Mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts argumentieren sie, dass die Schuldenbremse wirksam sei, und fürchten, dass mit jeder Reform die haushälterischen Trickereien zunehmen würden. Etwa 2% antworten »Weiß nicht«.

Der Vergleich mit vorherigen Ökonomenpanels zeigt, wie sich die Zustimmung zur Schuldenbremse über die Zeit verändert hat. Schon im Herbst 2019, als im Zuge des historischen Niedrigzinsumfelds intensiv über das Für und Wider zusätzlicher Schulden debattiert wurde, war die Profession gespalten. Damals befürworteten 57% der Ökonominen und Ökonomen grundsätzlich die Beibehaltung der Schuldenbremse, 15% waren unentschlossen und 28% sprachen sich grundsätzlich gegen die Schuldenbremse aus (Blum et al. 2019). Bemerkenswert ist, dass sich zu Beginn der

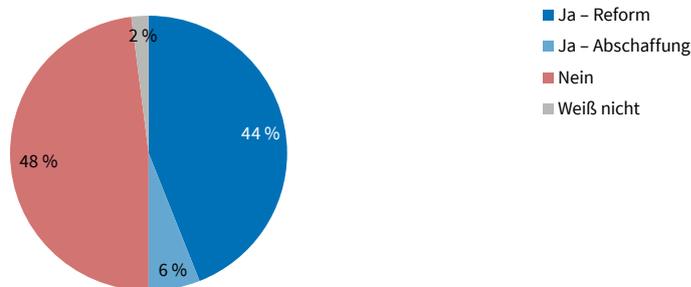
aktuellen Legislaturperiode 64% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dagegen aussprachen, die Schuldenbremse durch Extrahaushalte zu umgehen (Gründler et al. 2021).

Von jener Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die derzeit eine Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse fordern, gibt es die meiste Unterstützung für eine Ausnahmeregel für Investitionen. Dabei sprechen sich 44% für Ausnahmen für Netto-Investitionen und 18% für Ausnahmen für Brutto-Investitionen aus (vgl. Abb. 2). Zudem wollen 36% die Konjunkturkomponente großzügiger ausgestalten. In einer Krise wäre dann eine höhere Verschuldung zulässig, die aber im Aufschwung ausgeglichen werden muss. Von den Unterstützerinnen und Unterstützern einer Reform der Schuldenbremse befürworten 30% den Vorschlag, bestimmte Ausgabenkategorien wie Klima und Verteidigung von der Schuldenbremse auszunehmen. Etwa 18% unterstützen eine Erhöhung der strukturellen Nettokreditaufnahme in normalen Zeiten auf mehr als 0,35% der Wirtschaftsleistung. Nur 12% wollen die Schuldenbremse abschaffen. Zudem antworten 15% mit »Andere«. Sie nennen zum Beispiel eine restriktivere Gestaltung der Schuldenbremse, eine Aufweichung der Jährlichkeit oder eine Rückkehr zur alten Regelung für die Schuldenbremse. Etwa 2% antworten »Weiß nicht«. Mehrfachnennungen waren möglich.

Abb. 1

Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse

Sind Sie der Meinung, dass vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 die deutsche Schuldenbremse reformiert oder abgeschafft werden sollte?



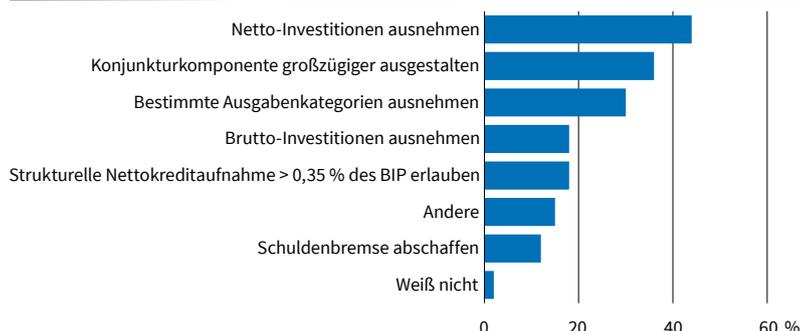
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

Abb. 2

Unterstützung für Reformvorschläge zur Schuldenbremse

Sofern Sie der Meinung sind, dass die Schuldenbremse reformiert oder abgeschafft werden sollte, geben Sie bitte an, welche Vorschläge Sie unterstützen. [Mehrfachnennungen möglich]



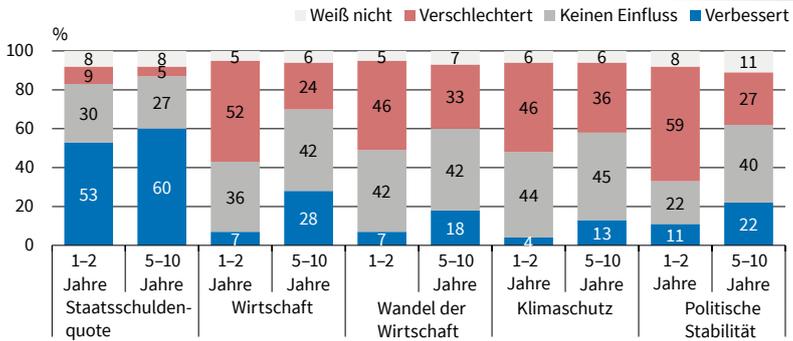
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

Abb. 3

Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Schuldenbremse

Wie wirkt sich Ihrer Meinung nach das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 kurzfristig (1–2 Jahre) und mittelfristig (5–10 Jahre) auf folgende Bereiche aus?



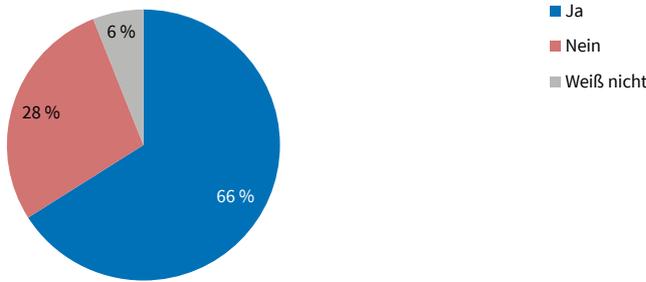
Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

Abb. 4

Aussetzung der Schuldenbremse im Jahr 2023

Unterstützen Sie den Plan der Bundesregierung, für das Jahr 2023 erneut eine außergewöhnliche Notlage zu beschließen und damit die Schuldenbremse auszusetzen?



Quelle: Ökonomenpanel Dezember 2023.

© ifo Institut

ERWARTETE FOLGEN DES URTEILS ZUR SCHULDENBREMSE

Die Ökonominen und Ökonomen erwarten mehrheitlich, dass sich die Staatsschuldenquote sowohl kurz- als auch mittelfristig infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts verbessern wird (vgl. Abb. 3). Jedoch gehen die VWL-Professorinnen und VWL-Professoren davon aus, dass das Urteil in den nächsten ein bis zwei Jahren zu einer Verschlechterung der politischen und wirtschaftlichen Situation beiträgt. Eine Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung wird von 52% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erwartet. Mit Blick auf den Wandel der Wirtschaft hin zu modernen Technologien und Branchen sind es 46%, beim Klimaschutz sind es ebenso 46% und bei der politischen Stabilität sogar 59% der Ökonominen und Ökonomen, die negative Folgen des Urteils erwarten. Auf die mittlere Frist – also die nächsten fünf bis zehn Jahre – hellt sich die Einschätzung zumindest leicht auf. Mit Blick auf die mittelfristige allgemeine wirtschaftliche Entwicklung erwarten nur 24% eine Verschlechterung durch das Urteil, 28% erwarten sogar eine Verbesserung und die meisten erwarten keinen Einfluss des Urteils (42%). Ähnlich verhält es sich für den Wandel der Wirtschaft zu modernen Technologien und Branchen sowie den Kli-

maschutz und die politische Stabilität. Dort erwartet jeweils ein Drittel auch noch in fünf bis zehn Jahren eine Verschlechterung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, mehr als 40% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehen aber keinen Einfluss des Urteils auf diese Bereiche.

BUNDESHAUSHALTE 2023 UND 2024

Eine große Mehrheit von 66% der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren unterstützt den Plan der Bundesregierung, für das Jahr 2023 erneut eine außergewöhnliche Notlage zu beschließen und die Schuldenbremse auszusetzen (vgl. Abb. 4). Sie argumentieren, dass dies der einzige Weg sei, um das Jahr kurzfristig mit einem verfassungsmäßigen Haushalt abzuschließen. Im Nachhinein könne man nicht mehr sparen. Alle Alternativen würden Unternehmen und Haushalte erheblich verunsichern und Klimaziele gefährden. Sie sehen mit Blick auf die Energiepreiskrise am Anfang des Jahres die notwendigen inhaltlichen Voraussetzungen für die Notlage. Demgegenüber lehnen 28% der Ökonominen und Ökonomen die Aussetzung der Schuldenbremse für das Jahr 2023 ab. Sie sehen die objektiven Voraussetzungen des Grundgesetzes an eine Notlage und damit die rechtliche Grundlage für diesen Schritt nicht gegeben. Etwa 6% antworten »Weiß nicht«.

Für den Haushalt des ablaufenden Jahres 2023 sind die Ökonominen und Ökonomen damit an einer pragmatischen Lösung interessiert. Zu Beginn der Legislaturperiode begrüßten sie noch die Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahr 2023. Damals gaben 40% der Ökonominen und Ökonomen an, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahr 2023 zum »gerade richtigen« Zeitpunkt käme und für 24% war das Jahr 2023 sogar schon »zu spät« (Gründler et al. 2021).

Die Kernfrage, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt, ist, wie die durch den Urteilsspruch entstandene Lücke in der Haushaltsplanung der Bundesregierung für das Jahr 2024 ausgeglichen werden soll. Dabei fordern die Ökonominen und Ökonomen größere Anstrengungen der Bundesregierung. Etwa die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer spricht sich dafür aus, dass die Haushaltslücke primär durch Ausgabensenkungen geschlossen wird (vgl. Abb. 5). Sie verweisen darauf, dass der Staatshaushalt insgesamt ausreichend groß sei und Kürzungspotenziale insbesondere bei Sozialausgaben und Subventionen enthalte. Das Schließen der Lücke über Steuern oder Schulden halten sie langfristig für wirtschaftsschädlich. Demgegenüber steht ein großes Lager von VWL-Professorinnen und VWL-Professoren, die auch im Jahr 2024 einen Anstieg der Neuverschuldung als primäre Lösung sehen. Sie favorisieren dabei aber unterschiedliche Wege: Rund 15% fordern eine Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse, um so Freiraum für Investitionen zu schaffen, weitere 18%

Freitextantworten gibt zudem den Sozialbereich als Möglichkeit für Einsparungen an. Namentlich werden am häufigsten das Bürgergeld (und dessen geplante Erhöhung) sowie die Kindergrundsicherung genannt. Im Bereich von Klimamaßnahmen sehen 25% Einsparpotenziale und verknüpfen diese häufig mit der Forderung nach einer höheren Besteuerung von CO₂ als Lenkungsinstrument. Kürzungspotenziale werden zudem bei der Rente (20%), Verwaltung (11%), Asyl (9%) und Entwicklungshilfe (5%) gesehen. Etwa 2% gaben explizit an, dass sie keine Einsparungen unterstützen. Mehrfachantworten waren möglich. In Abbildung 6b werden die Freitextantworten der Ökonominen und Ökonomen illustriert.

BEREICHE FÜR HÖHERE STEUERN UND ABGABEN

Insgesamt haben 101 Ökonominen und Ökonomen im Freitext Bereiche für Erhöhungen der Steuern und Abgaben genannt. Davon gaben 19% explizit an, dass sie Steuererhöhungen ablehnen (vgl. Abb. 7a). Demgegenüber fordern 37% höhere Steuern auf CO₂ und andere Emissionen. Zudem geben 30% an, dass die Erbschaft- und Schenkungsteuern erhöht werden sollten. Auch fordern 21% eine höhere Einkommensteuer. Diese solle aber nur die Personen im Bereich des Spitzen- oder Reichensteuersatzes betreffen. Zudem wollen 17% die Steuereinnahmen durch den Verzicht auf Steuervergünstigen anheben. Dabei wird primär das Dienstwagenprivileg genannt. Ähnlich verhält es sich mit jenen 15%, die sich für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer aussprechen. Sie wollen lediglich die Ausnahmeregelungen mit Blick auf die Mehrwertsteuer

abschaffen. Zudem fordern 11% höhere Steuern auf Vermögen und 6% höhere Steuern auf Kapitalerträge. Mehrfachnennungen waren möglich. In Abbildung 7b werden die Freitextantworten der Ökonominen und Ökonomen illustriert.

FAZIT

Die Ökonominen und Ökonomen bewerten das Urteil des Bundesverfassungsgerichts als eine wirtschaftliche Herausforderung. Zumindest kurzfristig geht eine Mehrheit von negativen Auswirkungen auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung sowie die wirtschaftliche Transformation aus. Mit Blick auf die politische Antwort auf diese neue Situation ist die Profession gespalten. Die eine Hälfte befürwortet eine Reform oder die Abschaffung der Schuldenbremse und sieht in Schulden die Lösung für den Umgang mit der Haushaltslücke im Jahr 2024. Die andere Hälfte setzt sich für den Erhalt der aktuellen Regelung der Schuldenbremse ein und fordert stattdessen die Kürzung von Ausgaben als primäre Maßnahme zum Schließen der Haushaltslücke.

REFERENZEN

- Blum, J., K. Gründler, R. de Britto Schiller und N. Potrafke (2019), »Die Schuldenbremse in der Diskussion – Teilnehmer des Ökonomenpanels mehrheitlich für Beibehaltung«, *ifo Schnelldienst* 72(22), 27–33.
- Fuest, C., K. Gründler und N. Potrafke (2019), »Für eine nachhaltige Finanzpolitik mit der Schuldenbremse«, *Wirtschaftsdienst* 99(5), 307–329.
- Gründler, K., N. Potrafke und F. Ruthardt (2022), »Der Ampel-Koalitionsvertrag im Ökonomentest«, *ifo Schnelldienst* 75(1), 52–56.
- Potrafke, N. (2023), »The Economic Consequences of Fiscal Rules«, *CESifo Working Paper* 10765.