

15 Jahre Schuldenbremse

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

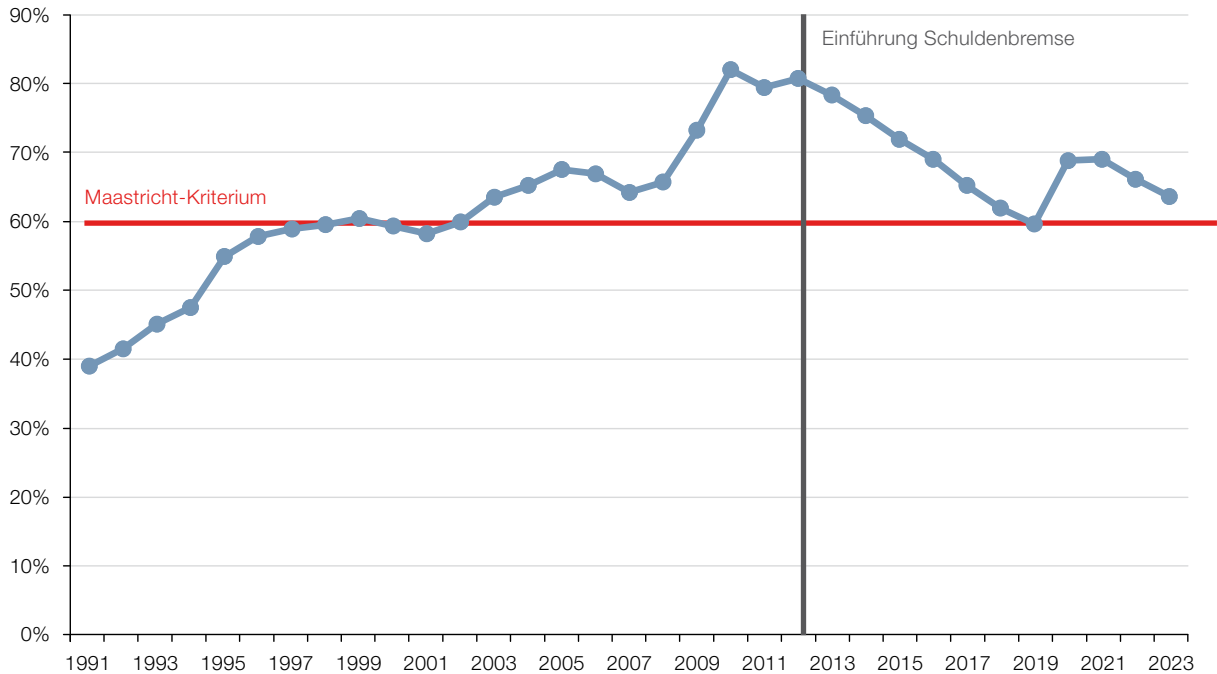
- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat die Diskussion über eine Reform oder gar Abschaffung der Schuldenbremse neu entfacht. Die Schuldenbremse hat seit ihrer Einführung jedoch nicht nur dazu beigetragen, den **Trend der steigenden Staatsschuldenquote umzukehren**, sondern sich auch während der Corona-Pandemie als hinreichend **flexibel** erwiesen.
- Die Befürchtung, die Schuldenbremse verhindere zukunftssträchtige Investitionen, hat sich nicht bewahrheitet. Stattdessen sorgt die Schuldenbremse für **Transparenz**, was vor allem an den Verhandlungen über den Nachtragshaushalt 2023 sowie den Haushalt 2024 des Bundes deutlich wird. Die in den 2010er Jahren gängige Praxis, Konflikte stets mit frischem Geld zu lösen, stößt mittlerweile aufgrund der ökonomischen Realitäten an ihre Grenzen. **Statt in Investitionen**, flossen diese Mittel zudem überwiegend in **neue Sozialvorhaben**, die zum einen kaum Wachstumsimpulse bewirken, zum anderen ihrerseits wieder strukturelle Festlegungen – auch in konjunkturell schwierigen Zeiten – mit sich bringen und zukünftige Spielräume einengen.
- Die Diskussion um die richtige Verwendung öffentlicher Mittel und die notwendige **Priorisierung** bestimmter politischer Vorhaben gegenüber anderen ist zentrale Aufgabe der Politik. Eine Lockerung der Schuldenbremse birgt die **Gefahr**, dass stattdessen der **bequeme** – aber **fiskalisch nicht nachhaltige** – Weg gemäß der Devise „Alles ist möglich, gezahlt wird später“ gewählt wird. Das wäre ein Fehler, zumal die Schulden von heute die Steuern von morgen sind.

Hintergrund

Die 2009 beschlossene **Schuldenbremse hat nicht nur ihr Ziel erreicht**, den Trend der steigenden Schuldenquote umzukehren, sondern sich gleichzeitig in Krisensituationen als hinreichend flexibel erwiesen. Das **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat die **Diskussion um eine Reform der Schuldenbremse** jedoch neu entfacht. Kritiker der Schuldenbremse nehmen das Urteil zum Anlass, ihre alten Forderungen nach einer **Aufweichung oder Abschaffung der Schuldenbremse** zu erneuern. Sie argumentieren, die Schuldenbremse hindere die Regierung daran, den „richtigen“ finanzpolitischen Kurs zu verfolgen. Diese Argumentation unterliegt jedoch der **Illusion, dass die Politik stets im langfristigen gesamtgesellschaftlichen Interesse** handelt, so dass verfassungsrechtliche Regeln, die den politischen Handlungsspielraum einschränken, vermeintlich nur stören.¹

¹ Fuest, C. und Potrafke, N. (2024), Ein Plädoyer für die Erhaltung der Schuldenbremse, ifo Schnelldienst, 77(2): 3-6.

Abbildung 1:
Die Schuldenbremse wirkt: Staatsverschuldung in Prozent des BIP



Quelle: Bundesbank (2024), Öffentliche Finanzen.

Funktionen von Staatsverschuldung

Staatsverschuldung kann notwendig sein, um **Stabilisierungs-, Überbrückungs- und Lastenverschiebungsfunktionen** zu erfüllen:

- Die **Stabilisierungsfunktion** besteht darin, dass der Staat in Krisensituationen durch Kreditaufnahme das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stützen kann. Um eine Politik zu vermeiden, die im konjunkturellen Abschwung die Staatsausgaben senkt und damit negative Nachfrageimpulse verstärkt, kann das Ausgabenniveau durch Kreditaufnahme konstant gehalten oder erhöht werden, wie dies beispielsweise während der Corona-Krise der Fall war. Automatische Stabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung unterstützen dieses Ziel.
- Mit Hilfe von Staatsverschuldung können Konjunkturschwankungen ohne Steuererhöhungen überbrückt werden. Für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind konstante Steuersätze wichtig, da sie ihnen von Seiten des Staates Planungssicherheit für private Investitionen geben. Die **Überbrückungsfunktion** dient demnach dazu, stark schwankende Steuersätze durch Kreditfinanzierung zu vermeiden und darüber hinaus, die durch eine Besteuerung entstehende Zusatzlast intertemporal zu verteilen.
- Die **Lastenverschiebungsfunktion** betrifft die Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen, die den Nutzen der Bevölkerung langfristig erhöhen können. Während bei einer Steuerfinanzierung die Investitionskosten im Jahr der Anschaffung vollständig von den zu diesem Zeitpunkt steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürgern getragen werden müssen, bedeutet eine Kreditfinanzierung, dass die Zahllast durch Tilgungs- und Zinszahlungen intertemporal in die Zukunft umverteilt wird.

Funktionen von Fiskalregeln

Im politischen Wettbewerb neigen Regierungen und Parlamente allerdings dazu, den Staatshaushalt durch die Aufnahme von Schulden über die staatliche Einnahmekapazität hinaus auszuweiten, was zu einer finanziellen Belastung zukünftiger Generationen führen kann.² Fiskalregeln sollen sicherstellen, dass die **öffentlichen Haushalte dauerhaft tragfähig** sind und der Staat in Krisensituationen trotzdem über einen ausreichenden Verschuldungsspielraum verfügt. Dies begünstigt eine langfristig positive wirtschaftliche Entwicklung: Eine **hohe Staatsverschuldung** geht in der Regel mit einem **geringeren Wirtschaftswachstum** einher, während Haushaltskonsolidierungen über Ausgabenkürzungen nicht zwangsläufig wachstumshemmend wirken, sondern im Gegenteil mit steigenden Wachstumsraten korrelieren³. Gleichzeitig lässt sich die immer wieder vorgebrachte Befürchtung, die **Schuldenbremse verhindere zukunftssträchtige Investitionen, empirisch nicht bestätigen**.⁴ Fiskalregeln sind vielmehr ein wirksames Mittel zur **Eindämmung der oft expansiven Fiskalpolitik für Konsumzwecke vor Wahlen**, die Politiker gerne mit dem Ziel der Wiederwahl betreiben.⁵

Um die Staatsverschuldung zu begrenzen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Staat seine laufenden Aufgaben angemessen erfüllen kann, werden Fiskalregeln vereinbart. So haben die Mitglieder der Europäischen Union im **Vertrag von Maastricht** im Jahr 1992 und im Rahmen des **Stabilitäts- und Wachstumspaktes** auf europäischer Ebene gemeinsame fiskalpolitische Vereinbarungen zur Sicherung solider Haushalte getroffen. Ziel war nicht nur die **Sicherung der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung**, die eine inhärent unsichere Größe ist. Vielmehr ging es darum, ein **Trittbrettfahrerproblem** in der Währungsunion zu lösen, damit einzelne Staaten nicht die Bonität der Währungsunion ausnutzen, um sich übermäßig zu verschulden, da dies die Stabilität der gemeinsamen Währung sowie der Währungsunion gefährden würde. Insofern bleiben die Fiskalregeln richtig, auch wenn sie nicht entschlossen eingehalten wurden und werden.

Die Schuldenbremse wirkt

Während die Zinsausgaben des Bundes im Jahr 2013 noch 31,3 Mrd. Euro betragen, so sanken sie in den folgenden Jahren in der Niedrigzinsphase und der auch dadurch begünstigten Haushaltskonsolidierung auf 3,9 Mrd. Euro im Jahr 2021. Das Jahr 2022 läutete angesichts der anziehenden **Inflation** eine **Trendwende in der Zinsentwicklung** ein: Die Zinslast stieg bis zum Jahr 2023 sprunghaft auf 38,5 Mrd. Euro an. Abbildung 2 zeigt die Zinsausgaben des Bundes. Der sprunghafte Anstieg ist unter anderem auf die viel zu **kurzfristige Refinanzierung** deutscher Staatsanleihen in der Niedrigzinsphase zurückzuführen, die zu vermeidbaren Zinskosten von über 54 Mrd. Euro führte.⁶

Steigende Zinsen bergen die Gefahr, dass die Zinslasten einen immer größeren Teil der ohnehin knappen Haushaltsmittel in Anspruch nehmen, wodurch Mittel an anderer Stelle fehlen und der **finanzielle Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt** wird. Besonders problematisch ist diese Entwicklung vor dem Hintergrund der **Bevölkerungsalterung**, die die öffentlichen Finanzen in den kommenden Jahrzehnten zunehmend unter Druck setzen wird.

Das **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** hat die Wirksamkeit der Verankerung der Schuldenbremse in der Finanzverfassung bestätigt. Kredite, die im Rahmen der Ausnahmeregel für Notlagen aufgenommen werden, dürfen künftig nicht mehr „angespart“ und in späteren Jahren für andere Zwecke verwendet werden. Aus diesem Grund ist eine **sachgerechte Verbuchung der Defizite in den Sondervermögen erforderlich**, um die Haushaltsgrundsätze

2 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.

3 Potrafke, N. (2023), The Economic Consequences of Fiscal Rules, CESifo Working Paper 10765, Potrafke, N., Gründler, K., Mosler, M. und Dörr, L. (2019), Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaftlichem Wachstum, ifo Forschungsberichte, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

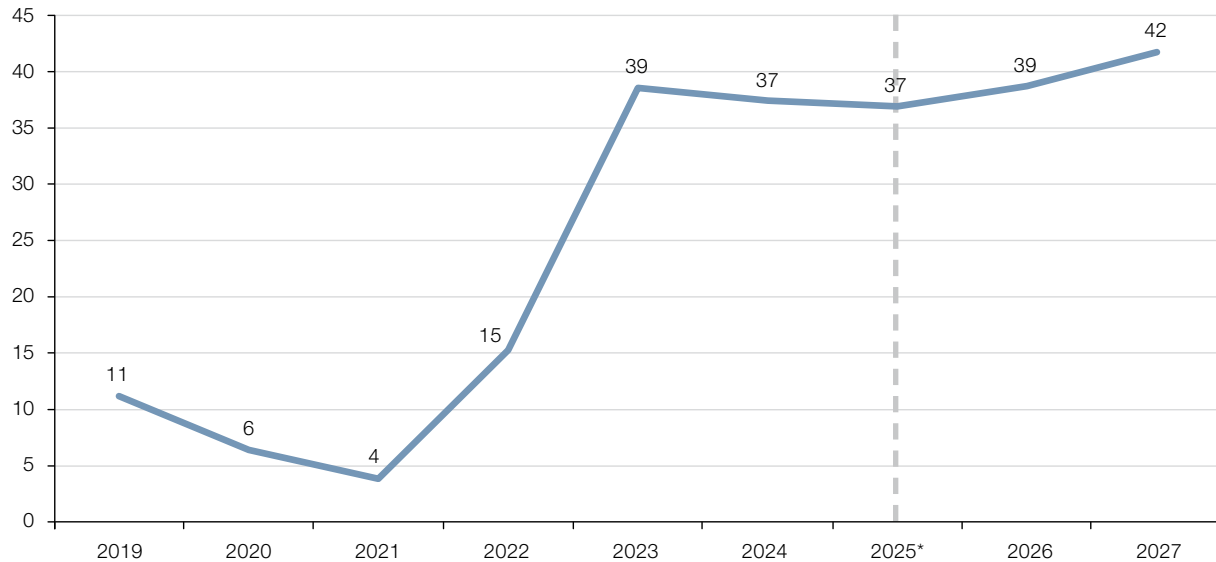
4 Vinturis, C. (2022), How Do Fiscal Rules Shape Governments' Spending Behavior?, Economic Inquiry, 61(2): 332-341, Blesse, S., Dorn, F. und Lay, M. (2023), Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence, ifo Working Paper No. 393, Feld, L. P., Hassib, J., Langer, M. und Nientiedt, D. (2024), Die Schuldenbremse. Ein Garant für nachhaltig Haushaltspolitik. Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

5 Gootjes, B., J. de Haan R. und Jong-a-Pin, R. (2021), Do Fiscal Rules Constrain Political Budget Cycles?, Public Choice, 188: 1-30.

6 Kohlstruck, T. (2023), Der kurzfristige Schuldenstaat - 1,5 Mrd. Euro gespart - 56 Mrd. Euro verschenkt, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Abbildung 2:

Der Bundeshaushalt gerät zunehmend unter Druck Zinsausgaben des Bundes in Mrd. Euro



* Projektion

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2024), Bundeshaushalt; Bundesregierung (2023), Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027.

der Jährigkeit und Jährlichkeit einzuhalten. Hinsichtlich der Flexibilität der Schuldenbremse hat sich gezeigt, dass im Zuge der Corona-Pandemie erhebliche Haushaltsreserven genutzt werden konnten.⁷

Von **Struktur“reformen“**, die den **Spielraum der Schuldenbremse erweitern, sollte abgesehen werden**. Eine Reform der Schuldenbremse, die – wie häufig gefordert – die Struktur der öffentlichen Ausgaben berücksichtigt, birgt die Gefahr, dass die Verschuldungsgrenzen im **Zuge politischer Prozesse aufgeweicht** werden. Eine Anpassung der Schuldenbremse für Investitionsausgaben müsste sicherstellen, dass die zusätzliche Verschuldung ausschließlich in echte Zukunftsinvestitionen fließt und nicht bereits bestehende Investitionsausgaben im Kernhaushalt kannibalisiert. Allerdings bestehen sowohl in der Theorie als auch in der praktischen Umsetzung erhebliche **Abgrenzungsprobleme** zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben.⁸ Die vor der Einführung der Schuldenbremse in Deutschland geltende Fiskalregel erlaubte eine Verschuldung in Höhe der Bruttoinvestitionen. Dennoch lag die öffentliche Investitionsquote damals unter dem heutigen Niveau, obwohl die Schuldenquote über Jahrzehnte anstieg. Auch eine Orientierung der Fiskalregeln an der Zins-Steuer-Quote erwies sich in der Vergangenheit als zu rückwärtsgewandt.⁹ Was folgt aus all dem? Die Diskussionen um die öffentlichen Haushalte 2023, 2024 und vor allem 2025 zeigen, dass die Schuldenbremse dafür sorgt, dass die Politik wieder ihrer Aufgabe der **Prioritätensetzung** nachkommt. Denn es gilt der alte Grundsatz: **Der Haushalt ist in Zahlen gegossene Politik**.

7 Kohlstruck, T., Drechsler, S. (2023), Besser Schuldenbremse als Schuldenberg, „Sondervermögen“ und Verschiebepbahnhöfe, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 170, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

8 Christofzik, D. I. (2024), Es ist nicht alles Gold, was glänzt – Probleme von Investitionsregeln, ifo Schnelldienst, 77(2): 16-18.

9 Feld, L. P. (2024), Zur Begründung der Schuldenbremse, ifo Schnelldienst, 77(2): 30-33.

Ansprechpartner: Tobias Kohlstruck

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | www.stiftung-marktwirtschaft.de