

DEUTSCHE SCHULDENBREMSE UND ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN

Vortrag auf der Konferenz „Investitionsprogramm-Finanzierung für die Transformation zur Klimaneutralität – Effektivität, Effizienz und intergenerative Verteilung“ an der TU Berlin am 14.3.2024

Prof. Dr. Sebastian Dullien

Agenda

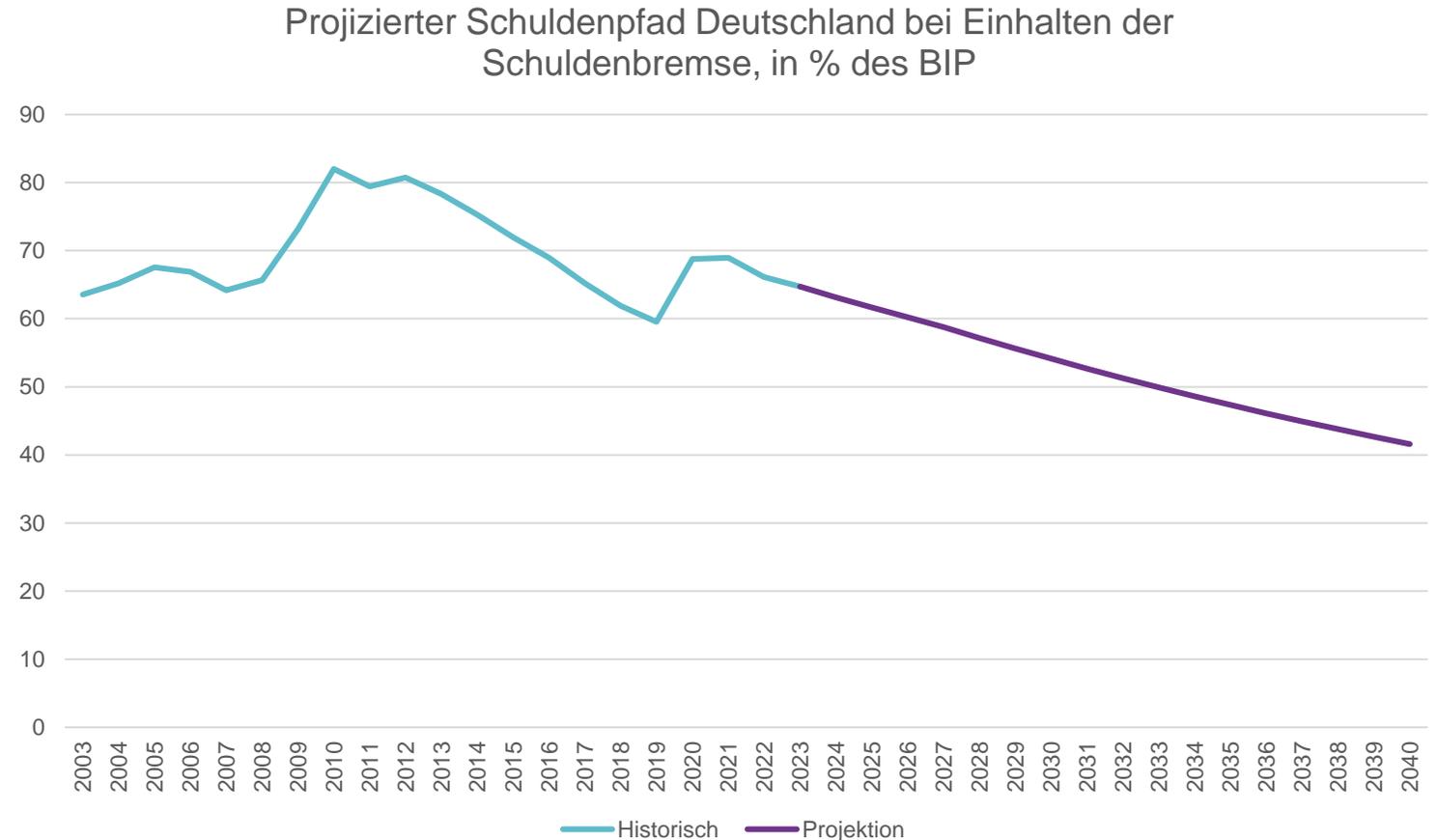
1. (Wahrgenommene) Probleme mit der Schuldenbremse
2. Aktuelle Reformvorschläge
3. Chancen und Probleme der Reformvorschläge
4. Schlussfolgerungen

Zur Erinnerung: Was sagt die Schuldenbremse?

- Art. 109 GG (Gesamtstaat); Art. 115 GG (Bund)
 - Verschuldungsverbot für die Länder
 - Begrenzung strukturelles Defizit auf 0,35 % des BIP für den Bund
- Details
 - Ausnahme finanzielle Transaktionen
 - Konjunkturbereinigung („symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“), Details geregelt in Gesetz + Verordnung
- Ausnahme „außergewöhnliche Notsituation“
 - Beschluss mit einfacher Mehrheit Bundestag
 - Tilgungsplan muss beschlossen werden

Was ist die Konsequenz der Schuldenbremse?

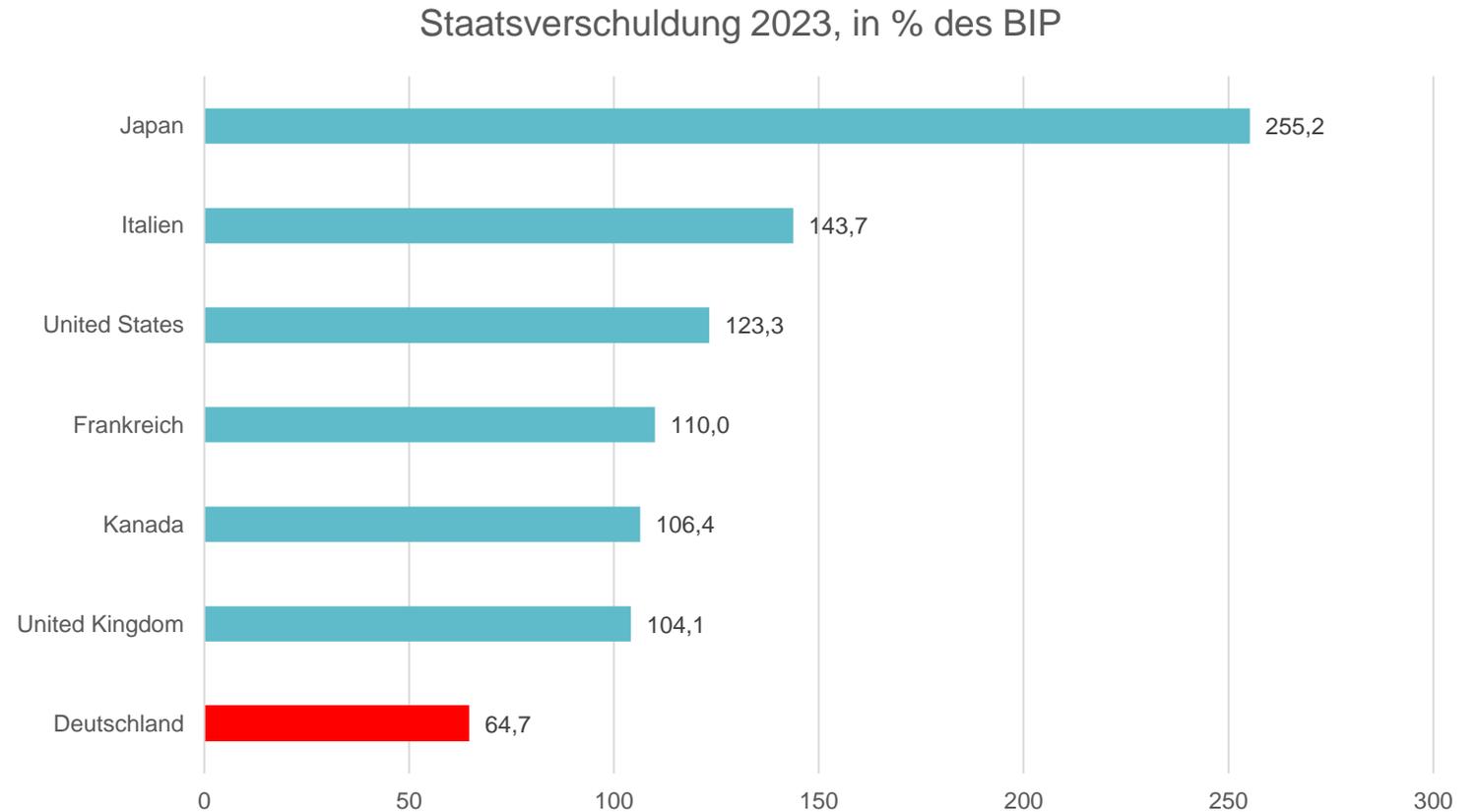
- Bei konservativen Wachstumsannahmen sinkt die Schuldenquote beim Einhalten der Schuldenbremse kontinuierlich
- Auch Notsituationen verändern Trend nicht, weil ja getilgt werden muss



Annahme: BIP-Wachstum 1 % pro Jahr, Inflation auf EZB-Ziel

Deutschland ist Ausreißer beim Umgang mit Staatsschulden

- Deutschland hat mit großem Abstand den niedrigsten Schuldenstand unter G7-Staaten
- Auch Länder mit höheren Schuldenständen (UK, Kanada, Frankreich) haben keine Probleme mit Schuldenstand



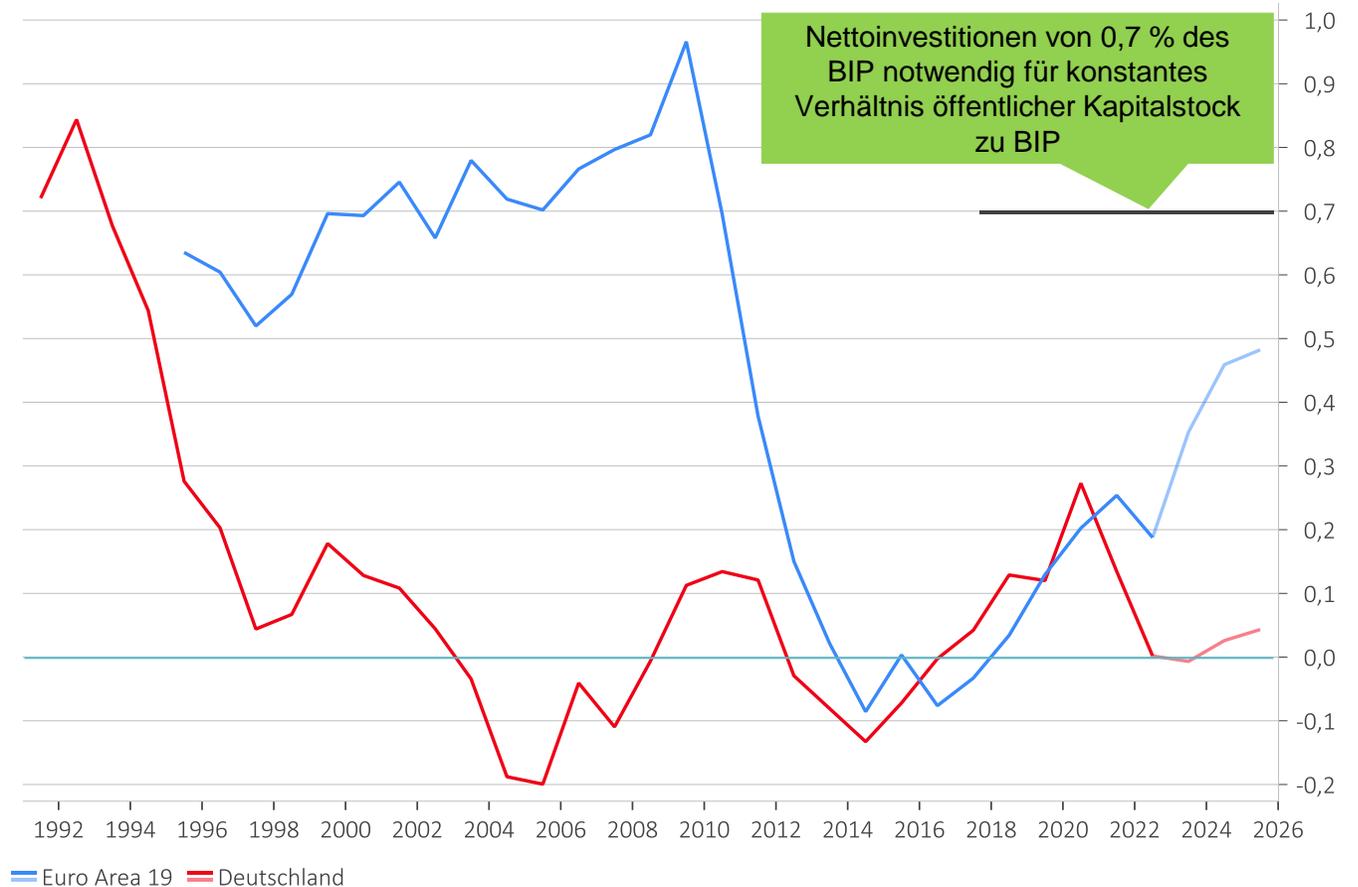
(Wahrgenommene) Probleme mit der Schuldenbremse

- Eingeschränkte Spielräume für Investitionen und Zukunftsausgaben
- Erzwungene Austerität / „Cold Turkey“ nach Jahren mit Notsituation – keine Übergangsfrist
- Konjunkturbereinigung führt oft zu verstärktem Spardruck in wirtschaftlich schwierigen Zeiten
- In Kombination mit EU-Fiskalregeln ergibt sich ein sehr intransparentes und komplexes Regelwerk

Eingeschränkte Spielräume: Die Debatte über Investitionen

- Inzwischen ist breiter Konsens, dass der deutsche Staat massiv Nachholbedarf für Investitionen hat
 - Schätzung Bardt et al. 2019: 460 Mrd. € über 10 Jahre
- Hinzu kommen weitere Investitionen bzw. Ausgabenbedarfe zur Dekarbonisierung
- Weitere Frage: Wie NATO-Ziel bei Verteidigungsausgaben finanzieren?

Nettoinvestitionen öffentliche Hand, in % des BIP



Erzwungene Austerität nach Notsituation („Cold Turkey“)

- Nach Notsituation ist sofort Rückkehr zur Schuldenbremse ohne Übergang vorgeschrieben
- Problem ist mit BVerfG-Urteil (Jährlichkeit und Jährigkeit) verschärft
- Folge: Prozyklische Finanzpolitik nach Krisen
- Zur Erinnerung: Bei Einführung der Schuldenbremse nach Finanzkrise war Übergangszeit vorgesehen

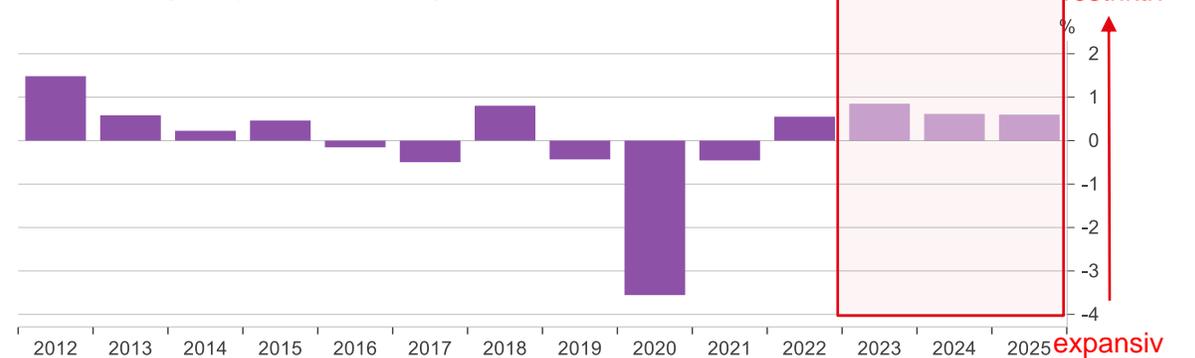
Deutschland, BIP, zum Vorjahr in %



Deutschland BIP, 1000 Mrd. €, Preise von 2015

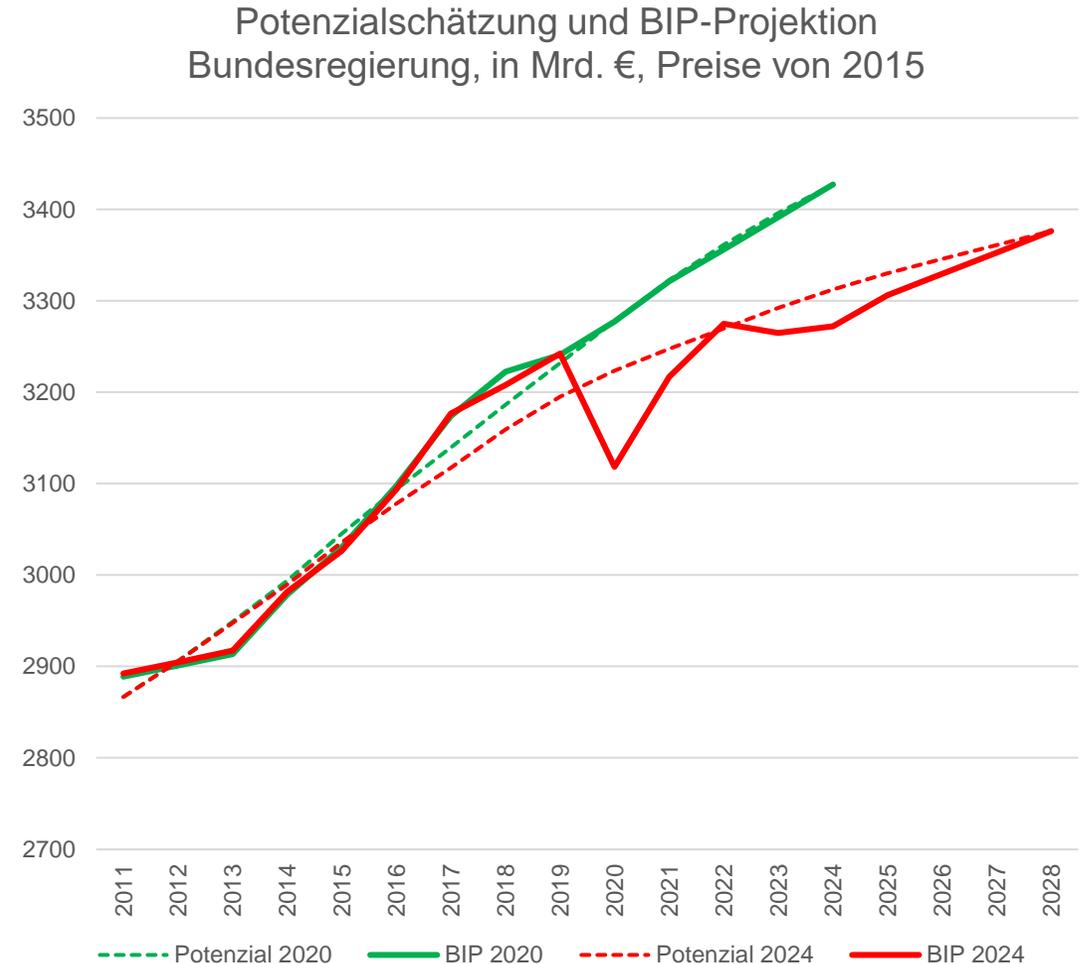


Veränderung konjunkturbereinigtes Defizit, in % des BIP



Konjunkturbereinigung wirkt oft prozyklisch

- Potenzialschätzung passt sich bei großen Schocks an tatsächlichen BIP-Verlauf an
- Spielräume für Kreditaufnahme schwinden
- Beispiel rechts: 2022 (Jahr der russischen Ukraine-Invasion) herrschte nach der Methodik *Überauslastung* der Volkswirtschaft



Unterschiede zwischen Schuldenbremse und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt

	Schuldenbremse	Stabilitäts- und Wachstumspakt (bisheriges Recht)	Stabilitäts- und Wachstumspakt (Reform)
Staatlicher Teilsektor	Bund, Länder	Gesamtstaat	Gesamtstaat
Statistische Grundlage	Finanzstatistik	VGR	VGR
Abgrenzung	Kernhaushalte, Bund: + einige Sondervermögen, Länder: unterschiedlich	Staat gem. VGR	Staat gem. VGR
Relevante Verschuldung	Nettoneuverschuldung	Finanzierungssaldo, Schuldenstandsquote	Finanzierungssaldo, Schuldenstandsquote, Schuldentragfähigkeit
Defizitkonzept	Strukturelles Defizit, soweit explizit geregelt	Unbereinigtes Defizit / Strukturelles Defizit	Corrective arm: 3% des BIP, Safeguard 1,5% strukturell, sonst Fokus auf Ausgabenpfad
Defizitgrenze	Bund: 0,35 % des BIP Länder: 0 % des BIP	3 % des BIP (Maastricht) Mittelfristziel *	Corrective arm: 3% des BIP, Safeguard 1,5% strukturell, sonst Fokus auf Ausgabenpfad
Finanzielle Transaktionen	Bund: ausgenommen Länder: unterschiedlich	Nicht im Finanzierungssaldo gem. VGR	Nicht im Finanzierungssaldo / in den Ausgaben gem. VGR
Relevantes BIP für das Defizit	Bund: Jahr vor dem Jahr der Haushaltsaufstellung – also in der Regel zwei Jahr vorher	Zeitgleich	Zeitgleich
Schuldengrenze	keine	60 % des BIP	60 % des BIP
Umgang mit Verschuldung, die aus einer Notsituation resultiert	Absolute Tilgung gemäß Tilgungsplan	Anwendung der Schuldenregel, wenn Verschuldung 60 % übersteigt	Gestaffelte Schuldenregel, Schuldentragfähigkeit

Reformvorschläge Schuldenbremse

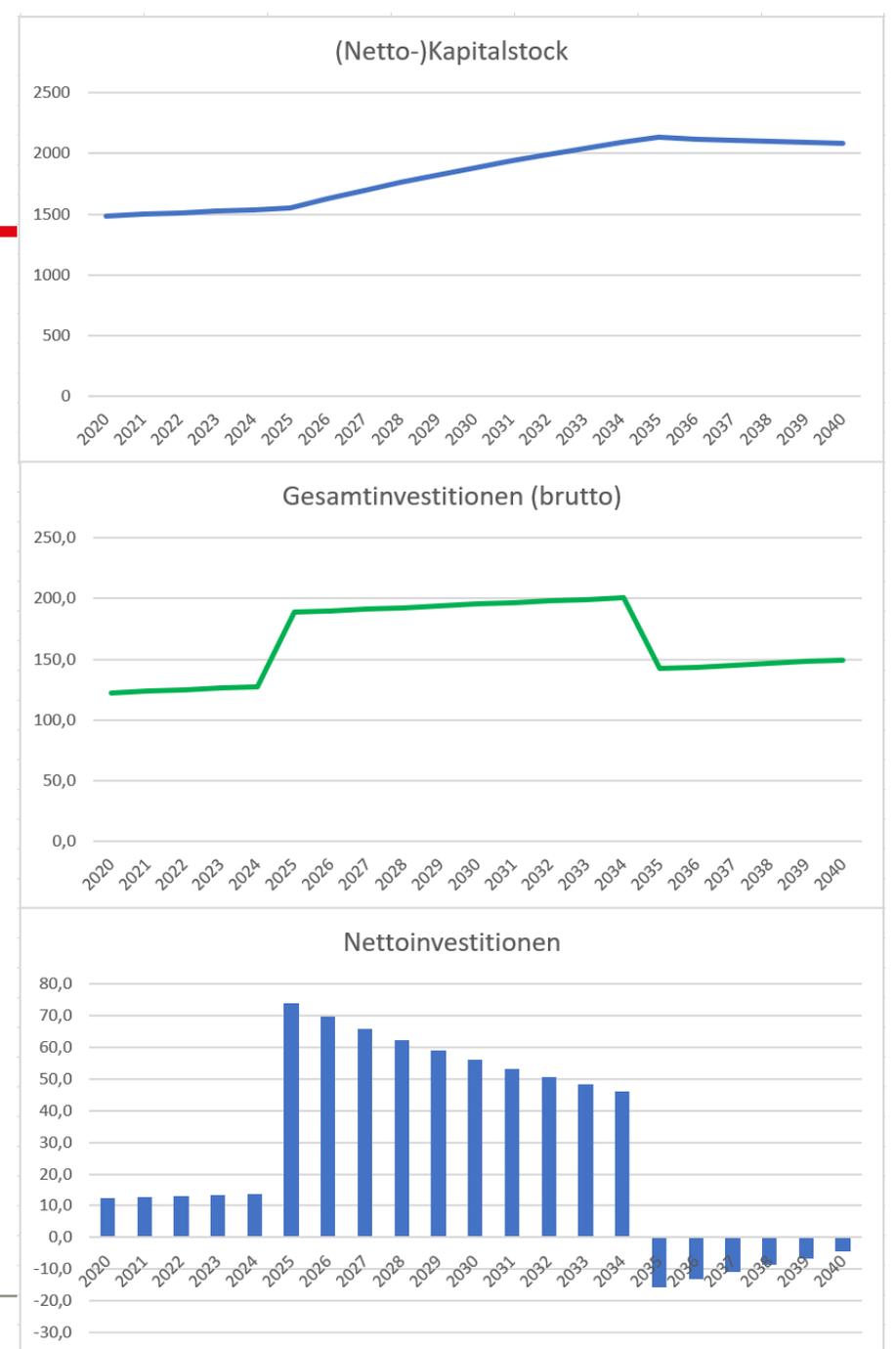
- **Goldene Regel (Dullien et al. 2024; Wiss. Beirat BMWK 2024)**
 - Neuverschuldung in Höhe von Investitionen erlaubt
 - Frage: Brutto- oder Nettoinvestitionen (Wiss. Beirat BMWK) als Richtschnur?
- **Sondervermögen Transformation analog Sondervermögen Bundeswehr (Fuest/Hüther/Südekum 2024)**
 - Es wird zusätzlicher Verschuldungsspielraum für bestimmte Ausgaben über 10 Jahre ins Grundgesetz geschrieben
- **Höhere Verschuldungsgrenze bei Schuldenstand < 60 % (SVR 2024)**
- **Übergangsfristen nach Notsituation (SVR 2020, 2024; Kooths 2024)**
 - Wie bei Einführung der Schuldenbremse allmählicher Abbau von Defiziten
- **Veränderung Berechnung Konjunkturkomponente (u.a. SVR 2024)**
 - Es wird Berechnung „Normalsituation“ verändert
 - Einfachgesetzlich möglich!
- **Ersatz der Schuldenbremse im Grundgesetz durch Verweis auf EU-Schuldenregeln (Rietzler 2024)**

Welche Reformen lösen welche Probleme?

Reform \ Problem	Eingeschränkter Investitionsspielraum	Erzwungene Austerität nach Notsituation	Konjunkturbereinigung oft prozyklisch	Sehr komplexes Regelwerk mit z.T. widersprüchlichen Regeln
Goldene Regel	Lösung, aber Probleme			
Sondervermögen	Befristete Lösung			
Höhere Verschuldungsgrenze	Teilweise Lösung			
Übergangsfristen nach Notsituation		Lösung		
Konjunkturkomponente		Teilweise Lösung	Lösung	
Ersatz Schuldenbremse durch reine EU-Regeln	Teilweise Lösung	Lösung		Teilweise Lösung

Aber: Der Teufel liegt im Detail – Beispiel Goldene Regel mit Nettoinvestitionen

- Wiss. Beirat beim BMWK schlägt Goldene Regel mit Nettoinvestitionen vor
- **Problem I:** Abschreibungen schwer zu berechnen
- **Problem II:** Netto- vs. Bruttokapitalstock in der Produktionsfunktion
- **Problem III:** Bei vorübergehender Investitionsausweitung (z.B. Abarbeiten Investitionslücke) kommt es nach Ende zu Abbruch der Kreditaufnahmefähigkeit



Aber: Der Teufel liegt im Detail – Beispiel Sondervermögen

- Sondervermögen hat auf den ersten Blick viel Charme
- Probleme:
 - Governance
 - Abgrenzung
 - Transparenz – siehe KTF und Sondervermögen Bundeswehr

Schlussfolgerungen

- Die Schuldenbremse ist reformbedürftig
- Zentral ist, Spielraum für mehr Investitionen zu schaffen
- Aber auch andere Details sind fragwürdig
- Reformoptionen sind zum Teil bei genauerer Betrachtung problematischer als auf den ersten Blick erkennbar

HERZLICHEN DANK FÜR DIE AUFMERKSAMKEIT!

