

Die Schuldenbremse und der europäische Fiskalkurs nach Covid-19

Vallée, Shahin; Cohen-Setton, Jérémie; Buhl, Dominik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vallée, S., Cohen-Setton, J., & Buhl, D. (2021). *Die Schuldenbremse und der europäische Fiskalkurs nach Covid-19*. (DGAP Policy Brief, 2). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73499-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Schuldenbremse und der europäische Fiskalkurs nach Covid-19



Shahin Vallée
Programmleiter, Programm
Geoökonomie, DGAP



Jérémie Cohen-Setton
Makroökonom und Experte für
Fiskalpolitik



Dominik Buhl
Praktikant, Programm
Geoökonomie, DGAP

Der vorliegende Policy Brief ist eine leicht aktualisierte Übersetzung der englischen Originalversion von Februar 2021.

Die Verfasser danken Lucas Guttenberg, Philipp Heimberger, Daniela Schwarzer, Philippa Sigl-Glückner, Sander Tordoir und Achim Truger für Feedback und Gespräche. Sämtliche verbliebenen Fehler gehen zu unseren Lasten.

Eine übereilte Rückkehr zu den europäischen und deutschen Fiskalregeln wird den Aufschwung abwürgen und die Bemühungen um eine Erneuerung der transatlantischen Beziehungen in den Bereichen Handel und makroökonomische Zusammenarbeit untergraben. Dieser Policy Brief präsentiert Optionen, die mit einer Rückkehr zur Schuldenbremse verbundene fiskalische Belastung zu mindern.

- Deutschland hat für 2020 und 2021 seine Schuldenbremse ausgesetzt. Das Engagement für eine schnelle Rückkehr zur „Normalität“ ist für Europa mit erheblichen makroökonomischen Risiken verbunden. Der deutsche Plan einer Konsolidierung in Höhe von 2 Prozent des BIP im Jahr 2022 würde innerhalb des Euro-Raums negative finanzpolitische Impulse in einer Größenordnung von 0,6 Prozent des BIP mit sich bringen.
- Eine solche Entwicklung könnte auch ohne Verfassungsänderung verhindert werden. Bspw. könnten technische Vorkehrungen getroffen werden, um die Formel für die Berechnung des anti-zyklischen Kapitalpuffers anzupassen, ein Frontloading der Auszahlung von Rücklagen aus Sondervermögen vorzusehen, den Tilgungszeitraum für zusätzliche Kredite bis 2021 zu verlängern oder die Wiedereinführung der Regeln auszusetzen.
- Es sind ehrgeizige Reformen notwendig, um die mittelfristigen Auswirkungen des haushaltspolitischen Rahmens in Deutschland und im Euro-Raum zu korrigieren.
- Diese Debatte hat gleichzeitig einen wesentlichen Einfluss auf die Beseitigung der externen Ungleichgewichte in Europa und trägt dazu bei, dass Europa im Bereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung eine kooperative Rolle einnehmen kann.

Nachdem die deutsche Bundesregierung die Schuldenbremse als Reaktion auf die Pandemie zunächst ausgesetzt hatte, plant sie nun eine Wiederaufnahme ihres fiskalischen Regelwerks für das kommende Jahr. Dafür wäre für 2022 eine umfassende Reduzierung des strukturellen Defizits um etwa 2 Prozent des BIP erforderlich.¹ Die Risiken, die mit der verfrühten Einleitung eines solchen Konsolidierungskurses für den Aufschwung in Europa verbunden wären, liegen auf der Hand – sowohl direkt, denn Deutschland trägt mit etwa 30 Prozent zur Wirtschaftsleistung im Euro-Währungsgebiet bei, als auch indirekt, weil Deutschlands finanzpolitische Entscheidungen den Ton für den gesamten Euro-Raum vorgeben.

Angesichts der Tatsache, dass die USA einen ehrgeizigen kurzfristigen Finanzplan auf den Weg gebracht haben², würde ein unverhältnismäßig strenger fiskalpolitischer Kurs Europas im klaren Gegensatz zur US-Fiskalpolitik stehen, was sich deutlich auf die weltweite Erholung auswirken und einer Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen im Weg stehen könnte. Es ist zwar davon auszugehen, dass die neue US-Regierung unter Präsident Joe Biden auf die massive Androhung von Zöllen verzichtet. Sie wird allerdings von Europa erwarten, dass es nicht nur einseitig von der US-Nachfrage profitiert, sondern auch eigene fiskalpolitische Stützungsmaßnahmen zugunsten einer weltweiten Konjunkturerholung durchführt.³ Die straffe Finanzpolitik in Deutschland und Europa hat die externen Ungleichgewichte verstärkt⁴ und den Aufschwung nach der Finanzkrise verlangsamt (Abbildung 1⁵). Entsprechend werden die internationalen Akteure in der gesamtwirtschaftlichen Zusammenarbeit genau darauf

achten, ob Europa einen Beitrag zur internationalen Fiskalpolitik leistet oder nicht.

1. Abbildung 1 zeigt die große Bandbreite der Schätzungen zum gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungssaldo. Neben unterschiedlichen Bewertungen hinsichtlich der Geschwindigkeit des Aufschwungs, der Höhe des Produktionspotenzials und der Veränderungen bei der Aufkommenselastizität deuten diese Differenzen darauf hin, dass bei der Erfassung der Notfallmaßnahmen unterschiedliche Buchhaltungsstandards zugrunde gelegt wurden. Unabhängig von ihren genauen Werten gehen alle Schätzungen von einer umfangreichen Steigerung des strukturellen Saldos im Zeitraum zwischen 2021 und 2022 aus. Es ist nicht klar, ob diese Steigerung lediglich auf den Wegfall der Einkommenshilfen und medizinischen Notfallmaßnahmen im Rahmen der Corona-Krise oder auf neue Ausgleichsmaßnahmen für strukturelle Mehrausgaben und strukturelle Mindereinnahmen in den Jahren 2020 und 2021 zurückzuführen ist. Doch wie Cohen-Setton und Vallée in dem nachfolgend zitierten Artikel anmerken, gehen zumindest einige der Notfallmaßnahmen über den einfachen Ersatz der bereits bestehenden automatischen Stabilisatoren hinaus und deuten damit auf die Einführung und Rücknahme diskretionärer Konjunkturmaßnahmen hin. Siehe: Jérémie Cohen-Setton und Shahin Vallée, „Measuring the European Fiscal Stance After Covid-19 from National and European Budget Plans“, CESifo Forum, vol. 22(01) (2021), S. 26–36: <<https://www.cesifo.org/en/publikationen/2021/article-journal/measuring-european-fiscal-stance-after-covid-19-national-and>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

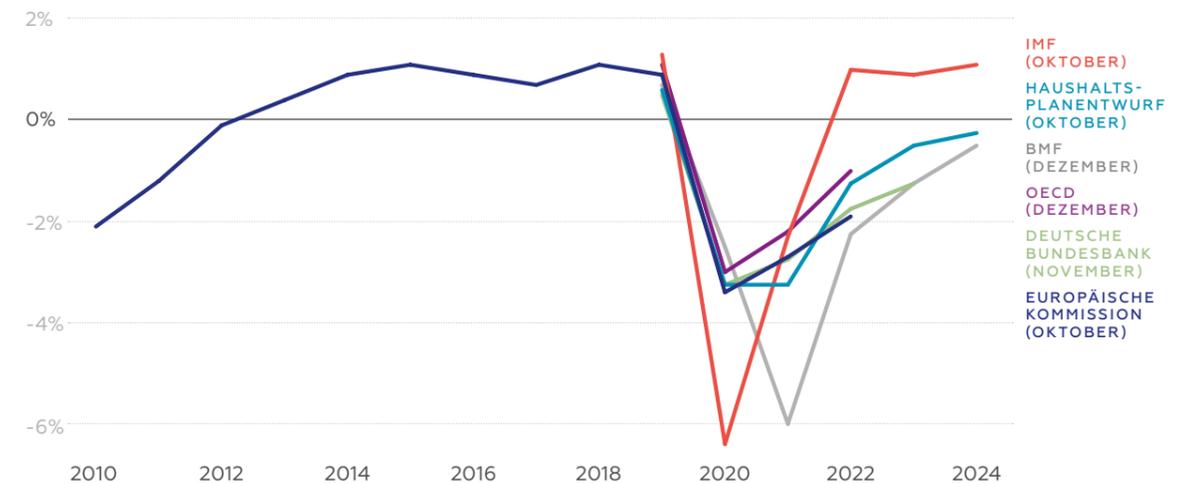
2. Das Corona-Hilfspaket, das im März vom amerikanischen Kongress gebilligt wurde, beläuft sich auf 1,9 Billionen US-Dollar. Da es auf ein Hilfspaket aus dem Dezember 2020 in Höhe von 900 Milliarden US-Dollar folgt, wird es für 2021 einen diskretionären fiskalpolitischen Impuls von 7 bis 13 Prozent des BIP geben.

3. Im Oktober 2020 (und damit vor der Annahme der jüngsten US-Konjunkturpakete) ging der IWF in einer Prognose davon aus, dass die Leistungsbilanz im Euro-Währungsgebiet und in Deutschland zwischen 2020 und 2022 um jeweils 0,6 Prozent bzw. 1,3 Prozent des BIP steigen wird. Siehe: IWF-Datenbank Ausblick auf die Weltwirtschaft, Oktober 2020: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

4. Der Leistungsbilanzsaldo entspricht der Summe der Finanzierungssalden aus den Bereichen private Haushalte, Unternehmen und Staat.

5. Siehe auch: Jan Behringer, Till van Treeck, and Achim Truger, „How to reduce Germany's current account surplus?“, Working Paper, Forum for a New Economy, January 2021: <<https://newforum.org/en/globalization/new-economy-working-paper-wie-der-deutsche-leistungsbilanzueberschuss-abgebaut-werden-kann/>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

1 – SCHÄTZUNGEN DES GESAMTSTAATLICHEN STRUKTURELLEN FINANZIERUNGSSALDOS IN PROZENT DES POTENZIELLEN BIP



Quelle: Stabilitätsrat, „15. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG“, 14. Dezember 2020, https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Beirat/2020/Stellungnahme/20201218_Stellungnahme_Beirat.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 12. Februar 2021). Hinweis: Die Schätzungen der Europäischen Kommission wurden vor 2019 abgegeben.

AUSWIRKUNGEN DER SCHULDENBREMSE AUF DIE COVID-19-KRISENREAKTION

Im Folgenden sollen die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die drei Staatsebenen in Deutschland – Bund, Länder und Kommunen – untersucht werden.

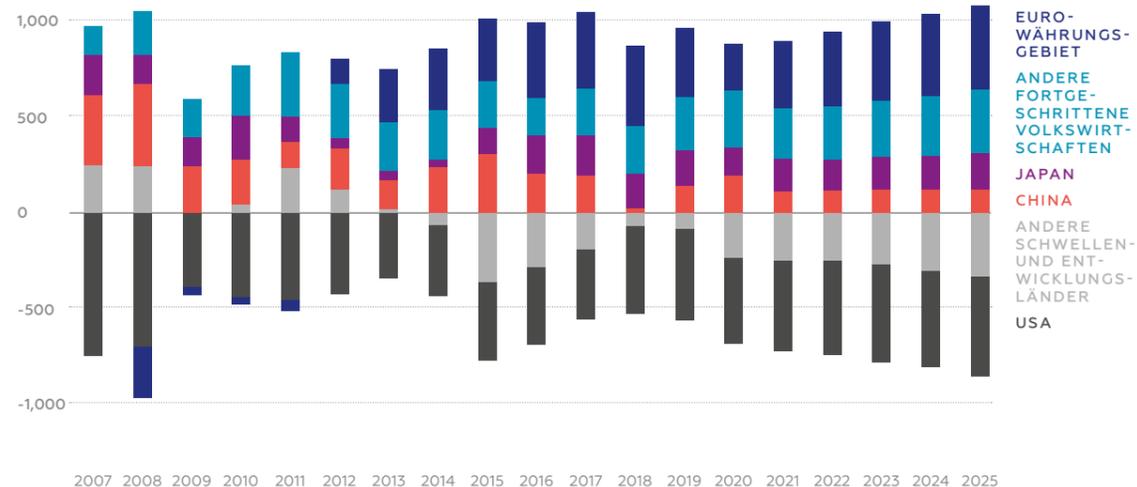
Bund

Die Schuldenbremse legt eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme fest, die anhand mehrerer Komponenten ermittelt wird:

- **Die Strukturkomponente** entspricht einem maximal zulässigen Haushaltsdefizit in Höhe von 0,35 Prozent des BIP⁶;
- **Die Konjunkturkomponente** erweitert oder beschränkt den Neuverschuldungsspielraum in Abhängigkeit von der aktuellen Wirtschaftslage über die Strukturkomponente hinaus und

6. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 109 (3), Art. 115 (2) und Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115): <<https://www.bundestag.de/gg>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

2 – LEISTUNGSBILANZSALDO IN MILLIARDEN USD



Quelle: IWF-Datenbank „Ausblick auf die Weltwirtschaft“, Oktober 2020: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October> (abgerufen am: 12. Februar 2021); eigene Berechnungen. Hinweis: Schätzungen liegen für die Zeit nach 2019 vor.

• **Der Saldo der finanziellen Transaktionen** sieht eine Bereinigung von Transaktionen vor, die das Reinvermögen des Bundes nicht ändern – wie sich am Beispiel der schuldenfinanzierten Darlehensvergabe durch die Regierung zeigt. Der Saldo der finanziellen Transaktionen kam häufig bei der Finanzierung von außerbilanziellen Ausgaben zur Anwendung, die von der Obergrenze der Schuldenbremse abweichen.

Im Zeitraum 2020 bis 2024 wird sich die Strukturkomponente auf etwa 12 Milliarden Euro belaufen⁷. Da bis 2024 nach wie vor von einer Produktion unter dem Produktionspotenzial auszugehen ist, wird die Konjunkturkomponente in diesem Zeitraum weiterhin positiv ausfallen, allerdings von 45 Milliarden Euro im Jahre 2020 auf unter 13 Milliarden Euro im Jahre 2021 absinken⁸. Obgleich sich der Saldo der finanziellen Transaktionen im Jahre 2020 auf

15 Milliarden Euro belief, was auf eine umfassende Verwendung dieser Bilanzierungstechnik durch das BMF zurückzuführen ist, ist davon auszugehen, dass er in den Folgejahren gering ausfällt.

Vor diesem Hintergrund plante der Bund, wie Abbildung 3 zu entnehmen ist, für die Jahre 2020 und 2021 eine Kreditaufnahme in Höhe von 199 bzw. 114 Milliarden Euro. Beide Beträge liegen über den maximal zulässigen Beträgen der Schuldenbremse, sodass die darin vorgesehene Ausweichklausel zur Anwendung kommen musste.⁹ Eine Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahre 2022 würde voraussetzen, dass der Bund seine Nettokreditaufnahme des Jahres 2021 in Höhe von 198 Milliarden Euro für das Jahr 2022 auf den maximal zulässigen Betrag in Höhe von 24 Milliarden Euro senkt, was einer Reduzierung um fast 175 Milliarden Euro entspricht (etwa 4,5 Prozent des BIP).¹⁰

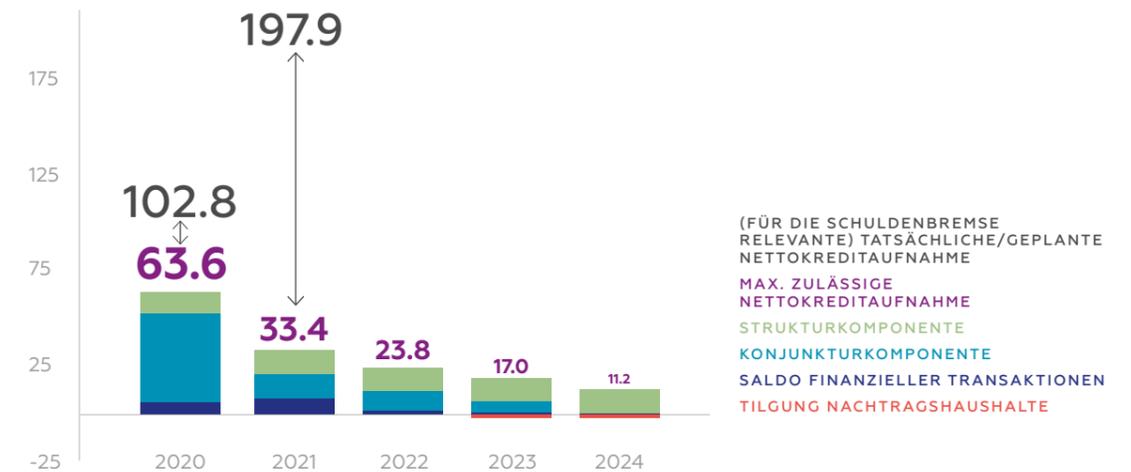
7 Das nominale BIP der Haushaltsaufstellung des vorangegangenen Jahres wird bei Berechnungen nach der Schuldenregel zugrunde gelegt. Siehe: „Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024“, 9. Oktober 2020: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0501-0600/517-20.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am: 12. Februar 2021).

8 Die Konjunkturkomponente wird anhand der Formel $C = \eta \times (Y+a)$ ermittelt. Dabei steht η für die Budgetsemielastizität, Y für die Produktionslücke und a für die Anpassung an die aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen des Bundes. Über den Wert „a“ wird lediglich ex post eine Anpassung vorgenommen, um den im Kontrollkonto zu verbuchenden Betrag zu ermitteln. Ex ante findet er im Haushaltsplan keine Berücksichtigung.

9 Am 25. März 2020 beschloss der Bundestag mit einer Mehrheit von 89 Prozent der Stimmen die Aussetzung der Schuldenbremse. Am 3. Juni 2020 einigte sich die Koalitionsregierung aus SPD, CDU und CSU auf einen ersten, am 17. Juni 2020 auf einen zweiten Nachtragshaushalt.

10 Die Prognosen des BMF zur Nettokreditaufnahme liegen in vielen Fällen über den tatsächlichen Werten. Für das Jahr 2020 wurde beispielsweise eine (für die Schuldenbremse relevante) Nettokreditaufnahme in Höhe von 198,7 Milliarden Euro prognostiziert. Siehe: „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020“, 17. Juni 2020: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/200/1920000>.

3 – DIE REGELGRENZE DES BUNDES NACH DER SCHULDENBREMSE UND GEPLANTE KREDITAUFNAHME IN MILLIARDEN EURO



Quelle: BMF, „Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020“ (siehe Fußnote 28); Deutscher Bundestag, „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021“ (siehe Fußnote 30); Sachverständigenrat Wirtschaft, „Stabilisierungspolitik in Zeiten von Corona“ (siehe Fußnote 1); eigene Berechnungen. Hinweis: Die für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme entspricht der Differenz zwischen der Nettokreditaufnahme des Bundes und den Finanzierungsbilanzen der Sondervermögen. Der im Dezember 2020 vorgelegte Haushaltsplan für das das Jahr 2021 enthält keine revidierten Prognosen zu den Finanzierungsbilanzen der Sondervermögen. Aus diesem Grund wurden die im Haushaltsentwurf vom September 2020 enthaltenen Prognosen zugrunde gelegt.

Solch ein Schritt wäre mit weitreichenden Folgen für den finanzpolitischen Kurs Deutschlands verbunden.

Länder

Die Struktur der Schuldenbremse für die Länder ähnelt der für den Bund. Sie umfasst ebenfalls eine Struktur- und Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen.¹¹ Sie kam zum ersten Mal im Jahr 2020 nach einer langen Übergangsphase zum Einsatz.¹² Allerdings wird die Strukturkomponente auf Länderebene strenger als auf Bundesebene umgesetzt, weil sie einen strukturell ausgeglichenen Haushalt voraussetzt (und nicht ein maximales

strukturelles Defizit in Höhe von 0,35 Prozent des BIP wie im Bund).

Wie auch der Bund haben alle Länder zusätzliche Kreditermächtigungen im Rahmen der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse beschlossen.¹³ Insgesamt haben sie übermäßige Kreditaufnahmen in Höhe von 130 Milliarden Euro oberhalb der Regelgrenzen der Schuldenbremse genehmigt (Tabelle 2¹⁴ auf Seite 10) und mussten gleichzeitig über einen Tilgungsplan abstimmen.

pdf> (abgerufen am: 12. Februar 2021). Dagegen wurde im Januar für das Jahr 2020 eine tatsächliche (für die Schuldenbremse relevante) Nettokreditaufnahme in Höhe von 102,8 Milliarden Euro veranschlagt. Siehe: „Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020“, Januar 2021: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-abschluss-bundeshaushalt-2020-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am: 12. Februar 2021).

11 Die einzelnen Bundesländer gehen sehr unterschiedlich mit finanziellen Transaktionen um. In einigen, jedoch nicht in allen Bundesländern, werden Einnahmen und Ausgaben bei der Ermittlung der Neuverschuldungsobergrenze nicht um finanzielle Transaktionen bereinigt. Siehe: Deutscher Bundestag, „Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern“, 2019: <https://www.bundestag.de/resource/blob/654168/cc4e18e68753c49fb8e31c20dee16988/WD-4-092-19-pdf-data.pdf> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

12 Die diesbezüglichen Regelungen sind in Art. 109 des Grundgesetzes (siehe Fußnote 8) und in den Verfassungen der jeweiligen Länder festgelegt.

13 Die Landtage stimmten für eine Aussetzung der Schuldenbremse.

14 Siehe auch: Sachverständigenrat Wirtschaft, Kapitel 2 des Jahresberichts 2020/21 „Stabilisierungspolitik in Zeiten von Corona“, 11. November 2020: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Kapitel_2.pdf (abgerufen am: 12. Februar 2021).

Kommunen

Die Schuldenbremse erstreckt sich nicht auf die Kommunen. Allerdings erfolgt die Kontrolle der kommunalen Mittel und Ausgaben größtenteils auf Ebene der Länder. Die Kommunen selbst bestimmen nur über einen Bruchteil ihrer Ressourcen und in den meisten Fällen nicht über ihre kommunalen Ausgaben. Der Hauptteil der Steuereinnahmen wird von den Ländern und vom Bund eingezogen. Sie müssen sicherstellen, dass die Kommunen über eine angemessene und ausreichende Mittelausstattung verfügen.

Allerdings lastet durch die Schuldenbremse ein zusätzlicher Druck auf den Beziehungen zwischen Ländern und Kommunen. Die Länder verfügen über einen begrenzten institutionellen Handlungsspielraum, der auch ihre Möglichkeiten zur Unterstützung der Kommunen immer mehr einschränkt. Daraus kann sich eine Situation ergeben, in der die Durchsetzung der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene negative Auswirkungen auf kommunaler Ebene in Form eines verstärkten Investitionsstaus und/oder einer mangelnden Tragfähigkeit der Schulden nach sich zieht.

Grundsätzlich sollte das System der Schuldenbremse auf allen Staatsebenen zu einer Steigerung der fiskalpolitischen Verantwortung beitragen. In der praktischen Umsetzung ergaben sich jedoch zahlreiche Schwierigkeiten, die jeweils neue außergewöhnliche Lösungsansätze erforderten. So wurden zur Vermeidung umfassender prozyklischer Ausga-

benkürzungen auf kommunaler Ebene vor kurzem umfangreiche Transfers aus den Corona-Konjunkturpaketen von Bund und Ländern in Höhe von insgesamt 13 Milliarden Euro im Jahre 2020 und jeweils weiteren 4,3 Milliarden Euro in den Folgejahren beschlossen.

Interessanterweise erforderten zwei der im Corona-Paket der Bundesregierung vorgesehenen Stützungsmaßnahmen für die Kommunen und Länder eine Grundgesetzänderung. Dies zeigt, dass es ganz im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung möglich ist, Mehrheiten für eine Änderung der Schuldenbremse und des Grundgesetzes zu finden, wenn der Wille dazu besteht. Die zwei durch den Bundestag und den Bundesrat am 18. September 2020 verabschiedeten Änderungen sehen Folgendes vor:

- Mit einer Änderung in Absatz 3 des Artikels 104a des deutschen Grundgesetzes steigert der Bund seine Unterstützung für Kommunen und Länder bei der Übernahme der Unterkunftskosten für Arbeitssuchende, die im Rahmen der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ dauerhaft von den Kosten für Unterkunft und Heizung entlastet werden. Er hat seinen Maximalbeitrag zu den Unterkunftskosten von 49 auf 74 Prozent erhöht.
- Gemäß Artikel 143h gewährte der Bund einen Ausgleich von 50 Prozent für Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer. Die übrigen Mindereinnahmen wurden von den Ländern ausgeglichen. Diese Änderung war jedoch nur temporär und lief Ende des Jahres 2020 aus.

TABELLE 1 – HAUSHALTSPROJEKTIONEN IN MILLIARDEN EURO

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
GESAMTSTAATLICHER FINANZIERUNGS-SALDO, DAVON:	52.5	-166	-247	-74	-29	-8
BUND	22.7	-105	-194	-38	-12	-1.5
LÄNDER	16	-23.5	-23	-15	-5.5	-3.5
KOMMUNEN	5.1	1.5	-6.5	-7.5	-6	-6.5
SOZIALVERSICHERUNGEN	8.7	-39.5	-24	-13.5	-5.5	3.5

Source: German Stability Council (*Stabilitätsrat*), 2020

Zahlreiche Kommunen wiesen bereits zu Beginn der Krise einen hohen Schuldenstand auf. Aus diesem Grund legte der Bundesfinanzminister 2019 einen Plan zur Entlastung hoch verschuldeter Kommunen durch die Übernahme eines Teils ihrer Altschulden (Schulden, die sich über die Zeit angesammelt haben und von einigen Kommunen nicht mehr bewältigt werden können) vor. Da dieser Plan lediglich vier von 16 Bundesländern betraf – Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen – war seine Annahme durch den Bundesrat eher unwahrscheinlich. Angesichts eines leicht vergrößerten haushaltspolitischen Spielraums konnten die einzelnen Länder nun jedoch etwas gegen die zunehmende Zahl von Kommunen unternehmen, die sich trotz der jüngsten Transfers und der Grundgesetzänderung in einer finanziellen Schiefelage befinden. Möglicherweise wächst der Konsens für eine Einigung auf einen umfassenderen Plan zur Entschuldung der Kommunalhaushalte nach dem Vorbild der hessischen Landesregierung, die 2019 die Altschulden von 179 Kommunen in Höhe von 4,9 Milliarden Euro übernommen und Investitionen in Höhe von 700 Millionen Euro in 257 Gemeinden gefördert hat.

RÜCKKEHR ZUR UND/ODER REFORM DER SCHULDENBREMSE

Mit der geplanten Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahre 2022 wäre eine noch deutlichere Rückführung der Kreditaufnahmen ab 2021 und eine noch umfassendere fiskalpolitische Bremswirkung verbunden gewesen (siehe Tabelle 1).¹⁵ Die deutsche Bundesregierung hat sich im Rahmen der Ausarbeitung ihres Entwurfs für den Haushalt 2022 entschieden, diesen Plan anzupassen. Nach einer neuen Nettokreditaufnahme von 81,5 Milliarden Euro im Jahr 2022, soll die Schuldenbremse ab 2023 wieder eingehalten werden, was nach wie vor nur durch eine starke Kontraktion möglich ist.¹⁶

Der deutsche haushaltspolitische Rahmen bietet mehrere Optionen für eine kurzfristige Lockerung der Fiskalregeln, die keine Grundgesetzänderung

erfordern. Auch wenn zunächst hier diese Möglichkeiten aufgezeigt werden, soll im Anschluss für weitreichendere Reformen plädiert werden, die keine Grundgesetzänderung erfordern, erstrebenswert und letztendlich auch notwendig sind.

1. Verlängerung einer zustandsabhängigen Aussetzung der Schuldenbremse

Angesichts einer außergewöhnlichen Gesundheits- und Wirtschaftslage könnte die Ausnahmeregel der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene so lange wie nötig angewendet werden. Das Grundgesetz verlangt lediglich, dass eine solche Anwendung vorübergehender Natur ist.¹⁷ Auf diese Weise könnten Wirtschaftsakteure davon überzeugt werden, dass die Nachfrage so lange wie nötig unterstützt wird. Für die Annahme einer solchen Forward Guidance für die Fiskalpolitik auf Bundesebene müsste alljährlich eine erneute Zustimmung erforderlich sein. Unterstützt werden könnte dies durch ein politisches Engagement zugunsten einer alljährlichen Verlängerung der Ausnahmeregel, bis die Wirtschaft zu ihrem Potenzial zurückgekehrt ist. Dies würde vermutlich auch die Verabschiedung ähnlicher Aussetzungen auf Länderebene ermöglichen.

2. Schrittweise Wiedereinführung der Regeln

Nach dem Vorschlag des Sachverständigenrats von 2020 könnte eine Übergangsphase für die Wiedereinführung des gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerts ebenfalls zu einer schrittweisen Rückkehr zur Schuldenbremse beitragen. Für diese Option wäre zwar möglicherweise eine Grundgesetzänderung erforderlich, sie würde sich jedoch nicht von der Übergangsphase unterscheiden, die 2009 im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse gewährt wurde und die eine schrittweise Anpassung des Bundeshaushalts (bis 2016) an den gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwert von 0,35 Prozent des BIP ermöglichte.¹⁸ Sollte die Ausnahmeregel im Jahre 2022 nicht zum Einsatz kommen, müsste die maximal zulässige strukturelle Verschuldung hoch genug sein, um eine unnötig abrupte Haushaltskonsolidierung zu vermeiden. In diesem Zusammenhang fällt die durch den Sachverständigenrat veranschlagte maximal zulässige strukturelle Verschuldung in Höhe von 1 Prozent

¹⁵ Siehe auch: Jérémie Cohen-Setton und Shahin Vallée, „Measuring the European Fiscal Stance After Covid-19 from National and European Budget Plans“ (siehe Fußnote 1).

¹⁶ Am 24. März beschloss die Bundesregierung ihren „Eckwertebeschluss“ für den Bundeshaushalt 2022: Bundesministerium der Finanzen, „Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 und zum Finanzplan 2021 bis 2025“, 03. März 2021: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/2021-03-24-eckwertebeschluss-bundeshaushalt-2022-und-finanzplan.pdf?__blob=publicationFile&v=3> (abgerufen am: 25. März 2021).

¹⁷ Einige Rechtsexperten gehen davon aus, dass das deutsche Grundgesetz lediglich eine Aussetzung für ein Haushaltsjahr zulässt; andere führen an, dass es ausreiche, wenn die Aussetzung der Schuldenbremse vorübergehend sei. Siehe Grundgesetz Art. 109 (3) und Art. 115 (2) (siehe Fußnote 9).

¹⁸ Für die Länder endete die Übergangsphase für die Einhaltung der staatlich vorgeschriebenen Grenzwerte für den strukturellen Finanzierungssaldo im Jahre 2020.

des BIP für 2022 nach Ansicht der Verfasser zu gering aus. Sie sollte für 2022 eher zwischen 1,752 und 2,25 Prozent des BIP liegen. Eine Rückkehr zum gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwert von 0,35 Prozent des BIP sollte eher für 2026 und nicht für 2024 angestrebt werden.

3. Frontloading der Nutzung von Rücklagen

In der Vergangenheit bildete der Bund Rücklagen aus Steuerüberschüssen in Höhe von etwa 54,9 Milliarden Euro über bestimmte Anlagevehikel (Special Purpose Vehicles, SPV): die Asyl- und Flüchtlingsrücklage (48,2 Milliarden Euro)¹⁹, den Energie- und Klimafonds (6,2 Milliarden Euro) und die Rücklagen für die Bundeswehr und ihre zivile Verwaltung (0,6 Milliarden Euro).²⁰ Dies war eine intelligente Möglichkeit, Steuerüberschüsse für eine spätere Verwendung bereitzustellen, die ein einfaches „Kontrollkonto“ nicht bietet. In ihrem Eckwertebeschluss für den Haushalt 2022 sieht die Bundesregierung eine vorzeitige Auszahlung dieser Mittel nicht vor.²¹ Eine neue Bundesregierung könnte sich allerdings für ein solches Vorgehen entscheiden, um den kontraktiven Fiskalimpuls zu begrenzen, der mit einer Rückkehr zur Schuldenbremse verbunden wäre.²² Eine vollständige Inanspruchnahme der Rücklagen aus den Sondervermögen im Jahre 2022 würde einen Puffer von bis zu 1,5 Prozent des BIP bieten. Dem Eckwertebeschluss zu Folge ist erst für die Jahre ab 2023 (wenn die Schuldenbremse wieder eingehalten werden soll) eine vollständige Verwendung der 48,2 Milliarden Euro aus der Flüchtlingsrücklage vorgesehen.²³

4. Anpassung der Konjunkturkomponente im Rahmen der Regelung

Artikel 115 des Grundgesetzes sieht im Rahmen der Schuldenbremse eine Konjunkturkomponente vor, um die zulässige Kreditaufnahme in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Lage anzupassen. Allerdings ergibt sich die Konjunkturkomponente gemäß Paragraph 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 aus einer „Produktionslücke“ und einer „Budgetsensitivität“. Die Produktionslücke wird auf Grundlage eines „Konjunkturbereinigungsverfahrens“ bestimmt. Doch weder das Verfahren zur Berechnung der Produktionslücke noch die Methode zur Bestimmung des Parameters für die Budgetsensitivität werden im einfachen Ausführungsgesetz definiert. Entsprechend können beide Verfahren ohne Grundgesetzänderung angepasst werden.²⁴

- **Anpassung des „Budgetsensitivität“-Parameters:** Die Bundesregierung orientiert sich derzeit an einer Budgetsemielastizität, die in der Regel bei etwa 0,2 liegt.²⁵ Bei einer Abweichung um 1 Prozent vom Produktionspotenzial kann die Nettokreditaufnahme um 0,2 Prozent des BIP angepasst werden. Dieser Parameter könnte erhöht werden, um in guten Zeiten für mehr Konsolidierung und in schlechten Zeiten für größere Impulse zu sorgen. Er könnte wahlweise auch geändert werden, um lediglich die Intensität der möglichen Impulse in schlechten Zeiten zu steigern.
- **Änderung des Referenzwerts für die „Produktionslücke“:** Das Grundgesetz sieht vor, dass die Bundesregierung die Produktionslücke anhand einer

19 Diese Asyl- und Flüchtlingsrücklage diene einem anderen Zweck, als ihr Name vermuten lässt. Ende 2019 wurden etwa 13,5 Milliarden Euro aus dem Haushaltsüberschuss in dieser Rücklage „geparkt“. Angesichts des für die Verwendung dieser Mittel vorhandenen Spielraums wurden Fragen laut, ob dieser Betrag nicht für künftige Konjunkturverlangsamungen zurückgehalten oder zur Bewältigung langfristiger Herausforderungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel eingesetzt werden sollte. Siehe: Martin Greive und Jan Hildebrand, „Wohin mit dem Rekordüberschuss des Bundes?“, Handelsblatt, 1. Januar 2020: <<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/haushalt-wohin-mit-dem-rekordueberschuss-des-bundes/25428736.html>> (abgerufen am: 12. Februar 2021). Am 11. Dezember 2020 schlug die FDP im Bundestag vor, die Rücklagen in einer Gesamthöhe von 48,2 Milliarden Euro zum Ausgleich der erforderlichen Nettokreditaufnahme zu verwenden. FDP, AfD und Die Linke stimmten dafür, CDU/CSU und SPD sowie die Grünen stimmten dagegen.

20 BMF-Monatsbericht Januar 2021: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/01/Downloads/monatsbericht-2021-01-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=8> (abgerufen am: 12. Februar 2021); Cerstin Gammelin, „Wie viel Geld Deutschland übrig hat“, Süddeutsche Zeitung, 19. März 2020: <<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutschland-ruecklagen-1.4850084>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

21 Siehe Fußnote 18; Nur der Klima- und Energiefonds wird zusammen mit anderen Sondervermögen im Haushaltsplan berücksichtigt; Deutscher Bundestag, „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushalts für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021)“, 25. September 2020: <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/226/1922600.pdf>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

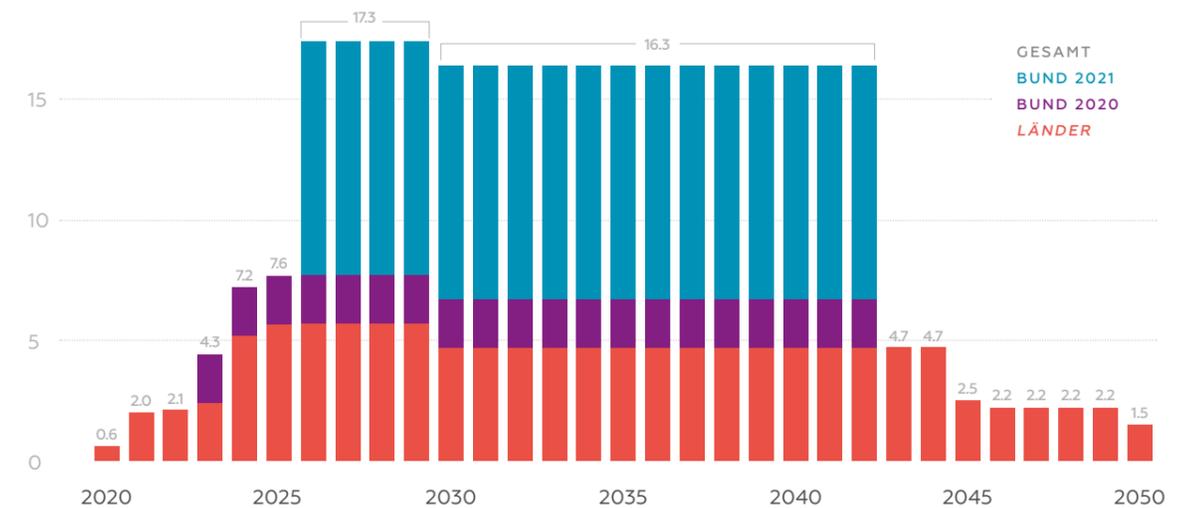
22 Die Rücklagen aus den Anlagevehikeln dürfen nicht mit den Salden des Kontrollkontos der Schuldenbremse verwechselt werden. Im Rahmen der Schuldenbremse werden Mindereinnahmen und Mehreinnahmen der Vergangenheit, die entweder eine zu hohe oder zu niedrige Nettokreditaufnahme im Unterschied zur Haushaltsprognose zur Folge haben, in einem Kontrollkonto verbucht. Sollten sie einen bestimmten Betrag überschreiten, müssen Mindereinnahmen der Vergangenheit in künftigen Haushaltsplänen ausgeglichen werden, wenn das Ergebnis über dem Potenzial liegt und der jährliche Höchstwert von 0,35 Prozent des BIP nicht überschritten wird. Allerdings gibt es keinen symmetrischen eingebauten Mechanismus, der im Anschluss an Mehreinnahmen in den Folgejahren eine höhere Kreditaufnahme ermöglicht. Als solches sind positive Salden in den Kontrollkonten für eine mögliche Erhöhung der Kreditbeträge in den Jahren ab 2022 nicht ausschlaggebend.

23 B Bundesministerium der Finanzen, „Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 und zum Finanzplan 2021 bis 2025“, 03. März 2021: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/2021-03-24-eckwertebeschluss-bundeshaushalt-2022-und-finanzplan.pdf?__blob=publicationFile&v=3> (abgerufen am: 25. März 2021).

24 Eine Anpassung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse wäre durch die Verabschiedung eines neuen einfachen Gesetzes oder durch eine Verordnung der Regierung möglich. Letztere würde eine einfache Mehrheit im Bundestag erfordern.

25 C – Konjunkturkomponente; η – Budgetsemielastizität; Y – Produktionslücke; a – Anpassung an Fehlprognosen der Regierung, C = $\eta \times (Y+a)$. In den Bundesländern werden Konjunkturbereinigungen auf unterschiedliche Weise ermittelt. Einige gehen ähnlich wie der Bund vor, andere legen völlig andere Methoden zugrunde. Jedoch kann die Formel ungeachtet vom jeweiligen Vorgehen ohne Änderung der Landesverfassungen angepasst werden.

4 – TILGUNGSPLÄNE FÜR EINE NETTONEUVERSCHULDUNG ÜBER DEM ZULÄSSIGEN GRENZWERT*



Quelle: Tabelle 2, BMF, eigene Berechnungen. Hinweis: Die Gesamtsumme für alle 16 Bundesländer beläuft sich auf 130,4 Milliarden Euro. Die jährlichen Tilgungsbeträge für die einzelnen Länder werden auf Grundlage des Gesamtzuflusses und des Tilgungszeitraums bestimmt, wobei von einer linear-proportionalen Rückzahlung über einen möglichst langen Zeitraum ausgegangen wird. Für vier Länder sind auch nach 2050 Tilgungen vorgesehen.*

* Im Dezember 2020 befragte die Deutsche Presseagentur (DPA) die Finanzminister der Länder in einem Interview zu ihren Plänen für eine Nettoneuverschuldung. Die DPA ermittelte in diesem Zusammenhang, dass sich die durch die Länderparlamente genehmigte Kreditaufnahme auf insgesamt 128 Milliarden Euro beläuft. Diese kollektive Neuverschuldung könnte nach eigenen Nachforschungen auf Grundlage der jüngsten Entwicklungen bei bis zu 130,4 Milliarden Euro liegen.

spezifischen Methode auf Grundlage des aggregierten Quotierungsverfahren (AQV) der EU bestimmt.²⁶ Allerdings äußern sich Fachleute kritisch über das EU-Verfahren, weil es vor allem prozyklisch ausgelegt ist, sodass es unverhältnismäßig geringe Produktionspotenziale generiert und damit die Produktionslücken in schlechten Zeiten künstlich niedrig hält.²⁷ Deutschland könnte seinen Einfluss als Mitglied der Arbeitsgruppe zur Produktionslücke im EU-Ausschuss für Wirtschaftspolitik geltend machen, um eine Änderung der Verfahren zu bewirken und auf diese Weise Schätzungen des Potenzialwachstums weniger konjunkturabhängig zu gestalten.

5. Verlängerung der Tilgungspläne

Mit dem durch den Bundestag verabschiedeten Tilgungsplan für eine übermäßige Kreditaufnahme sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene wird sich in künftigen Jahren der Spielraum für eine antizyklische Politik verringern. Die Schuldenregel verlangt nicht nur die Annahme eines Tilgungsplans, wenn die Ausnahmeregel der Schuldenbremse zur Anwendung kommt, sondern sieht auch eine Reduzierung der künftigen maximal zulässigen Nettokreditaufnahme unter der Schuldenbremse vor. Die vom Bundestag beschlossenen Tilgungspläne auf Bundesebene für die Jahre 2020 und 2021 sehen unabhängig von einem möglichen Wirtschaftswachstum

26 Deutscher Bundestag, „Konjunkturbereinigungsverfahren für die Haushalte von Bund und Ländern“, 20. August 2014: <<https://www.bundestag.de/resource/blob/295578/084e9366a936cb73d55cd8be26bcdf8/konjunkturbereinigungsverfahren--fuer-die-haushalte-von-bund-und-laendernt-data.pdf>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

27 Eine frühe Kritik an der Zyklichkeit der Berechnung der Produktionslücken findet sich in: Jérémie Cohen-Setton und Natacha Valla, „Unnoticed potential output revisions and their impact on the ‘stimulus/austerity debate’“, VoxEU, 17. August 2010: <<https://voxeu.org/article/output-revisions-and-stimulus-debate>> (abgerufen am: 12. Februar 2021). Für eine ausführlichere Auseinandersetzung siehe: Global Macro Views: Campaign against Nonsense Output Gaps (CANOO), Institute of International Finance, 23. Mai 2019: <<https://www.iif.com/Research/Global-Focus/Global-Macro-Views/Output-Gaps/lappg-9452/2/>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

TABELLE 2 – NACHTRAGSHAUSHALTE UND TILGUNGSPLÄNE DER LÄNDER

LAND	REGIERUNGS-KOALITION	BETRAG (MILLIARDEN EURO)	BETRAG IN % DES BIP DES LANDES FÜR 2019	TILGUNGS-ZEITRAUM
Baden-Württemberg	Die Grünen/CDU	7,200	1.37%	2024–2049
Bayern	CSU/Freie Wähler	40,000	6.32%	2024–2044
Berlin	SPD/Die Linke/ Die Grünen	7,300	4.76%	2023–2050
Brandenburg	SPD/CDU/Die Grünen	2,200	2.96%	2022–2052
Bremen	SPD/Die Grünen/ Die Linke	1,200	3.57%	2024–2054
Hamburg	SPD/Die Grünen	6,000	4.87%	2025–2045
Hessen	CDU/Die Grünen	12,000	4.10%	2021–2050
Niedersachsen	SPD/CDU	7,800	2.50%	2024–2049
Mecklenburg-Vorpommern	SPD/CDU	2,850	6.12%	2025–2044
Nordrhein-Westfalen	CDU/FDP	25,000	3.50%	2020–2070 (spätestens)
Rheinland-Pfalz	SPD/FDP/Die Grünen	3,500	2.40%	2024–2049 (spätestens)
Saarland	CDU/SPD	2,071	1.91%	2020–2050
Sachsen	CDU/Die Grünen/SPD	6,000	4.70%	2021–2029
Sachsen-Anhalt	CDU/SPD/Die Grünen	258	0.41%	2020–2024
Schleswig Holstein	CDU/Die Grünen/FDP	5,500	5.63%	2024–2064
Thüringen	Minderheitsregierung Die Linke/SPD/ Die Grünen (Wahlen im Sep. 2021)	1,560	2.44%	2022–2029
GESAMT		130,439		

Quelle: Eigene Berechnungen

einen linear-proportionalen Rückzahlungsplan vor. Für die Kreditaufnahme des Bundes im Jahre 2020 beläuft sich die jährliche Tilgung auf 2 Milliarden Euro in den Jahren 2023 bis 2042.²⁸ Angesichts der Tatsache, dass die Kreditaufnahme die für 2021 pro-

gnostizierte Obergrenze der Schuldenbremse um 165 Milliarden Euro überschreitet, sinkt die maximal zulässige Nettokreditaufnahme unter der Schuldenbremse durch die Rückführung in den Jahren 2026

²⁸ Im Jahre 2020 betrug die Obergrenze für die Emission von Schuldtiteln gemäß der Schuldenbremse 63,6 Milliarden Euro. Die für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme beläuft sich auf 102,8 Milliarden Euro (130,5 Milliarden Euro Nettokreditaufnahme des Bundes abzüglich der Überschüsse in Höhe von 27,7 Milliarden Euro aus den Sondervermögen). Damit liegt die Gesamtilgung bei 39,2 Milliarden Euro. Die Rückführung der Kredite erfolgt zu jeweils einem Zwanzigstel des Betrags der Kreditaufnahme, der die gemäß der Schuldenbremse festgelegte zulässige Verschuldung überstiegen hat. Siehe: Bundesfinanzministerium, „Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020“, Januar 2021: <https://www.bundesfinanzministerium.de/monatsberichte/2021/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-abschluss-bundeshaushalt-2020-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=4> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

bis 2042 um weitere 9,1 Milliarden Euro jährlich (siehe Abbildung 4²⁹ auf S. 9).³⁰

Gemäß den Regeln mussten alle Länder über ähnliche Tilgungspläne abstimmen, die von den einzelnen Länderparlamenten beschlossen worden waren, um oberhalb der Schuldenbremse für die Länder liegende Kreditaufnahmen zur Ausgabenfinanzierung zurückzuzahlen. Allerdings sind die Tilgungszeiträume recht unterschiedlich. In Abhängigkeit von der politischen Zusammensetzung der Regierungskoalitionen liegen sie zwischen vier und 50 Jahren. Dabei erstreckt sich der Tilgungsbeginn von 2020 bis 2026. Insgesamt gehen die Verfasser von Tilgungen in Höhe von etwa 15 Milliarden jährlich zwischen 2026 und 2042 aus. Dieser Betrag mag gering erscheinen, doch der im Rahmen der Schuldenbremse zulässige Puffer für die Konjunkturkomponente ist ebenfalls sehr gering. Gemäß der Schuldenbremse wäre bei einer negativen Produktionslücke in Höhe von 1 Prozent lediglich ein konjunkturabhängiger Puffer von 0,2 Prozent des potenziellen BIP zulässig. Im Zeitraum von 2026 bis 2042 liegt dieser Betrag zwischen 7,5 und 11 Milliarden Euro.³¹ Im Verlauf gewöhnlicher Konjunkturschwankungen könnte die aktuelle Tilgungsstruktur systematische prozyklische Verzerrungen zur Folge haben, die die leicht konjunkturdämpfende Wirkung der Schuldenbremse aufheben könnte.

Da keine spezifischen Anforderungen bestehen, die Bundesschulden bis 2042 zurückzuzahlen, könnte der Tilgungsplan verlängert werden, um eine derartige Wirkung zu verhindern. Wie der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat, könnte er, wie im Fall einiger Länder, um konjunkturelle Einflüsse bereinigt werden.³² Bei einem solchen Vorgehen würde der Konjunkturverlauf die Tilgungshöhe bestimmen. Damit wäre eine gewisse Unsicherheit mit Blick auf das Ende des Tilgungszeitraums verbunden. Allerdings sind damit deutlich geringere Kosten als mit einer prozyklischen Haushaltskonsolidierung verbunden.

²⁹ Die tatsächliche Schuldenlast kann dennoch unterhalb der durch den Bundestag beschlossenen maximalen Kreditaufnahme liegen. So beläuft sich die tatsächliche Kreditaufnahme für 2020 gemäß dem aktuellen vorläufigen Haushaltsabschluss für 2020 lediglich auf 130,5 Milliarden Euro, da die Steuereinnahmen höher und die Ausgaben geringer ausfielen, als in dem im Sommer 2020 beschlossenen zweiten Nachtragshaushalt veranschlagt. Siehe Bundesfinanzministerium, „Vorläufiger Haushaltsabschluss 2020“, 19. Januar 2021: <<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/01/2021-01-19-vorlaeufiger-haushaltsabschluss-2020.html>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

³⁰ Für 2021 prognostiziert die Regierung eine Nettokreditaufnahme in Höhe von weiteren 197,9 Milliarden Euro (179,8 Milliarden Euro Nettokreditaufnahme des Bundes zuzüglich eines Defizits in Höhe von 18,1 Milliarden aus den Sondervermögen), womit die Regelgrenze der Schuldenbremse um 164,6 Milliarden Euro überschritten wird. Siehe: Deutscher Bundestag, „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021“, 4. Dezember 2020: <<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/233/1923326.pdf>> (abgerufen am: 12. Februar 2021). Für den Zeitraum von 2026 bis 2040 wird eine proportionale Tilgung veranschlagt.

³¹ Diese Schätzungen wurden mit Hilfe der Formel der Schuldenbremse für die Konjunkturkomponente bei einer Budgetsemielastizität von 0,2 ohne Anpassung an die aktuelle gesamtwirtschaftliche Projektion der Regierung für 2024 oder die Produktionspotenzialreihen und BIP-Deflatoren aus der Haushaltsplanung bis 2022 ermittelt. Anschließend veranschlagten wir eine reale Potenzialwachstumsrate von 0,8 Prozent und eine Wachstumsrate für den Deflator in Höhe von 1,5 Prozent.

³² Sachverständigenrat, Kapitel 2 des Jahresberichts 2020/21 (siehe Fußnote 16).

REFORMEN DER SCHULDENBREMSE SIND UNERLÄSSLICH

Die beschriebenen Anpassungen lassen sich vollständig innerhalb der bestehenden durchführenden und würden ganz wesentlich dazu beitragen, die geplanten Restriktionen und ihre Folgen für die politische Gesamtsituation im Euro-Raum abzumildern. Alles in allem hätten sie einen entscheidenden Einfluss auf die Vermeidung einer Fiskalklippe, mit der unnötiger Druck auf Deutschland, Europa und der weltweiten Konjunkturerholung lasten würde. Allerdings sind im Verlauf der gegenwärtigen Krise – sowie im ersten Jahrzehnt der Anwendung der Schuldenbremse – kritische Einschränkungen aufgetreten, die eine grundlegende politische Debatte über eine mögliche Reform des deutschen und letztendlich auch des europäischen haushaltspolitischen Rahmens rechtfertigen. Für eine Anpassung der Schuldenbremse mit Blick auf die Anwendung der Regeln und den deutschen Steuerföderalismus wäre eine Grundgesetzänderung notwendig, die eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erfordert.

Mehrere Aspekte treten klar hervor und könnten eine umfassendere Reform rechtfertigen:

- Die Schuldenbremse hat vermutlich einen Beitrag zur Stärkung der Haushaltslage in Deutschland geleistet, obwohl ihrer Einführung eine Haushaltskonsolidierung vorausgegangen war. Allerdings ist ein Haushaltsrahmen, der sich auf nicht-beobachtbare Daten wie den strukturellen Saldo und die Produktionslücke stützt, anfällig für Prozyklizität, Revisionen und Missmanagement. Die konstante Überperformance der Fiskalregeln der deutschen Bundesregierung ist kein Zeichen des Erfolgs, sondern deutet vielmehr auf systematische Verzerrungen bei der Anwendung der Regeln hin.
- Die Vorgabe, sowohl ausgeglichene Länderhaushalte als auch ein geringes Defizit im Bund zu gewährleisten, bietet nicht genügend Flexibilität, um auf Schocks zu reagieren. Aus diesem Grund stehen

Haushaltstransfers immer wieder im Widerspruch zum eigentlichen Zweck der Regelungen.³³

- Angesichts der begrenzten Möglichkeiten der Länder und Kommunen, eigene Einnahmen zu erzielen, wäre eine größere Solidarität zwischen der Bundesebene und den nachgeordneten staatlichen Ebenen geboten. In der Praxis wird diesen Problemen mit chirurgischen, aber tiefgreifenden wörtlichen und inhaltlichen Änderungen des fiskalpolitischen Regelwerks in Deutschland begegnet. Darunter fallen die Grundgesetzänderung aus dem Jahre 2017, mit der die Transferleistungen für das Saarland, Bremen und Berlin, die ursprünglich auslaufen sollten, (möglicherweise dauerhaft) verlängert wurden. Mit der Grundgesetzänderung vom September 2020 wurde zudem der kommunale Finanzausgleich abgesichert.
- Der Einsatz von Rücklagen und außerbilanziellen Mitteln mit dem Ziel einer flexibleren Anwendung der Regeln für den Aufbau von Reserven aus Steuerüberschüssen und der Einsatz von Finanzinvestitionen hatten einen weniger transparenten, effizienten und demokratischen Haushaltsprozess zur Folge.
- Außerdem hat sich die Schuldenbremse auch nachhaltig auf die öffentliche Investitionsquote in Deutschland ausgewirkt. Der Spielraum für Maßnahmen in Krisenzeiten, wirtschaftliche Erneuerung sowie für eine erfolgreiche Klima- und Energie-wende wurde deutlich reduziert.

Die genannten Nachteile sind nicht nur mit tiefgreifenden und langanhaltenden Folgen für die deutsche Wirtschaft, sondern auch für die Wirtschaft in ganz Europa verbunden. Allerdings bestand nur begrenzter Handlungsdruck, weil sie sich vor dem Hintergrund eines relativen Wachstums der deutschen Wirtschaft entwickelt haben. Mit Blick auf die Regierung von US-Präsident Donald Trump und den Aufschwung der Weltwirtschaft bestand für Europa und Deutschland kein Anlass, einem koordinierten gesamtwirtschaftlichen Vorgehen auf internationaler Ebene größere Bedeutung beizumessen. Wenn der EU tatsächlich daran gelegen ist, als kooperativer internationaler Akteur aufzutreten und die transatlantischen Beziehungen wiederzubeleben, dann muss sie sich der Rolle ihrer Fiskalpolitik und des Einflusses dieser Politik auf die externen Ungleichgewichte bewusstwerden. Tatsächlich läuft die EU angesichts

der umfassenden Konjunkturprogramme, die derzeit in den USA angeschoben werden, und einer verbesserten Wirtschaftslage in Asien Gefahr, im Rahmen des weltweiten Wiederaufschwungs nur Mitnahmeeffekte zu erzielen.

SCHLUSSBEMERKUNG

Bei finanzpolitischen Entscheidungen müssen in der Regel viele unterschiedliche Aspekte in Betracht gezogen werden. In der gegenwärtigen Lage wird diese Aufgabe zusätzlich erschwert, weil die Wirksamkeit der üblichen Instrumente und Maßnahmen in Frage gestellt wird. Tatsächlich sind außergewöhnliche Maßnahmen erforderlich, weil sich automatische Stabilisatoren als unzureichend erwiesen haben. Die Produktionslücke, die üblicherweise zugrunde gelegt wird, um eine Abweichung zwischen der konjunkturellen Entwicklung und dem wirtschaftlichen Potenzial zu einem bestimmten Zeitpunkt nachzuvollziehen, verliert an Bedeutung, weil die Produktion zur Eindämmung einer Pandemie bewusst heruntergefahren wird. In einer solchen Lage wird die Planung und Umsetzung politischer Strategien deutlich erschwert, und es sind flexible Denksätze und Ad-hoc-Instrumente erforderlich.

Als Reaktion auf die Covid-19-Krise hat die deutsche Finanzpolitik eine deutliche Ausweitung der Staatsverschuldung ermöglicht – größtenteils durch Aussetzung der geltenden Fiskalregeln. Eine frühzeitige Rückkehr zum strengen Regelwerk der Schuldenbremse könnte mit schwerwiegenden Folgen für die Konjunkturerholung in Deutschland und Europa verbunden sein. Angesichts der Tatsache, dass Deutschland ein Drittel der Wirtschaftsleistung im gesamten Euro-Währungsgebiet aufbringt, wäre dies mit einem kontraktiven Impuls in Höhe von 2 Prozent des BIP in Deutschland und einem kontraktiven Impuls von fast 0,7 Prozent des BIP im gesamten Euro-Raum verbunden. Es ist eher unwahrscheinlich, dass eine derart umfangreiche Fiskalkontraktion durch expansive fiskalpolitische Maßnahmen in anderen Volkswirtschaften ausgeglichen werden könnte. Wenn überhaupt, dann würde mit diesem Versuch einer Rückkehr zur Schuldenbremse in Deutschland Druck auf andere europäische Volkswirtschaften ausgeübt,

³³ Finanztransfers zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden in Artikel 104b (2) des Grundgesetzes geregelt. Sofern diese Transfers im Rahmen der Bundeshaushaltsordnung erfolgen, ist lediglich eine Zustimmung des Bundestags erforderlich. Wenn die Transfers im Rahmen eines zustimmungspflichtigen Gesetzes vorgesehen sind, müssen sowohl Bundestag als auch Bundesrat ihre Zustimmung erteilen. In beiden Fällen müssen die Regierungen der Länder, die die Transferzahlungen erhalten, in die Voraussetzungen für diese Zahlungen einwilligen. Siehe: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 104b (2): <<https://www.bundestag.de/gg>> (abgerufen am: 12. Februar 2021).

ebenfalls zu den europäischen Fiskalregeln aus der Vorkrisenzeit zurückzukehren.³⁴

Die deutsche Finanzpolitik hat globale Konsequenzen und muss auch auf diese Weise betrachtet werden. Die Fiskalregeln sind zwar ausreichend flexibel gestaltet, um die schwersten kurzfristigen Risiken zu vermeiden. Sie haben sich jedoch auch als begrenzt und reformbedürftig erwiesen. Es bedarf daher, neben vorübergehenden Anpassungen, einer ernsthafteren politischen Debatte über die Vor- und Nachteile des gegenwärtigen finanzpolitischen Regelwerks. Dies ist notwendig, damit die Fiskal- und nicht die Geldpolitik eine wichtigere Rolle mit Blick auf den Aufschwung übernimmt. Außerdem ist dies entscheidend, um einer drohenden Explosion der externen Ungleichgewichte zwischen der EU und den USA entgegenzuwirken, die mit weit reichenden wirtschaftlichen und politischen Folgen verbunden wären. Tatsächlich wird sich die neue US-Regierung von Präsident Biden zurecht dafür einsetzen, die internationale wirtschaftspolitische Koordinierung gegenüber ihrem Status quo während der Vorgängerregierung von Trump oder sogar der von Barack Obama zu stärken.

³⁴ Jérémie Cohen-Setton und Shahin Vallée, „Measuring the European Fiscal Stance After Covid-19 from National and European Budget Plans“ (siehe Fußnote 1).

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

The German Council on Foreign Relations (DGAP) is committed to fostering impactful foreign and security policy on a German and European level that promotes democracy, peace, and the rule of law. It is nonpartisan and nonprofit. The opinions expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the German Council on Foreign Relations (DGAP).

Publisher

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Editing Helga Beck

Layout Luise Rombach

Design Concept: WeDo

Author picture(s) © DGAP (Vallée),
Delphine Tomaselli (Cohen-Setton), I
rene van Kessel (Buhl)



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0
International License.