

DIE SVR-POSITION ZU SCHULDENBREMSE UND ZUKUNFTSAUSGABEN

Jahresgutachten 2024/25

Prof. Dr. Achim Truger

Universität Duisburg-Essen und Sachverständigenrat

Impuls im New Economy Short Cut

“Schuldenbremse 2.0: Welche Reform bringt was?”

Forum New Economy, 11. Dezember 2024

Die Präsentation gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

KOMBINATION ZWEIER PUBLIKATIONEN

SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Policy Brief 1/2024

DIE SCHULDENBREMSE NACH DEM BVERFG-URTEIL: FLEXIBILITÄT ERHÖHEN – STABILITÄT WAHREN

Veronika Grimm, Ulrike Malmendier,
Monika Schnitzer, Achim Truger, Martin Werding

Die Autorinnen und Autoren danken Christian Breuer,
Lukas Nöh, Veronika Püschel und Christopher Zuber für
ihre wertvolle Unterstützung.

Das Wichtigste in Kürze

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist die Schuldenbremse deutlich enger auszulegen als von der Bundesregierung zuvor praktiziert. Insbesondere können nach Anwendung der Ausnahmeregel für Notlagen keine Kreditermächtigungen in Sondervermögen eingestellt werden, um sie in den Folgejahren zu nutzen. Nach der Ausnahmesituation muss daher entweder eine sofortige Konsolidierung erfolgen oder eine Notlage in darauffolgenden Jahren neu begründet werden.

Ziel der Schuldenbremse ist es, die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen zu sichern. In ihrer aktuellen Ausgestaltung ist die Schuldenbremse allerdings starrer, als es für die Aufrechterhaltung der (Schulden-)Tragfähigkeit in Deutschland notwendig wäre. Vor dem Hintergrund der Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung der Schuldenbremse und der daraus resultierenden stärkeren fiskalpolitischen Einschränkungen im Anschluss an eine Notlage sollte eine Reform der Schuldenbremse in Betracht gezogen werden.

Eine pragmatische Reform könnte durch Anpassung der Schuldenbremse an drei Stellen die Flexibilität der Fiskalpolitik erhöhen, ohne die Stabilität zu gefährden. Erstens sollte eine Übergangsphase

in den Jahren unmittelbar nach einer Anwendung der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse eingeführt werden. In dieser Phase dürfte das zulässige strukturelle Defizit über der normalen Regelgrenze liegen, müsste aber stetig reduziert werden. Zweitens sollte die Regelgrenze für das jährliche strukturelle Defizit in Abhängigkeit von der Schuldenstandsquote gestaffelt werden. Die Regelgrenze könnte so ausgestaltet werden, dass bei geringerer Schuldenstandsquote höhere strukturelle Defizite als bisher, bei höherer Schuldenstandsquote weiterhin nur die bisherigen Defizite zulässig sind. Drittens sollte die Konjunkturbereinigung durch methodische Verbesserungen der Schätzung des Produktionspotenzials weniger revisionsanfällig ausgestaltet werden.

Handlungsoptionen

- Übergangsphase für die Jahre unmittelbar nach Anwendung der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse einführen.
- Strukturelle Defizitgrenze der Schuldenbremse bei niedrigen Schuldenstandsquoten erhöhen.
- Konjunkturbereinigung weniger revisionsanfällig ausgestalten.

2

ZUKUNFTSORIENTIERUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN STÄRKEN

I. Einleitung

II. Ausgangslage: Zukunftsorientierte Ausgaben

1. Identifizierung und staatliche Zuständigkeit
2. Entwicklung
3. Gesamtwirtschaftliche Wirkung

III. Herausforderungen

1. Polit-ökonomische Probleme
2. Enger werdende fiskalische Spielräume
3. Wirkung von Fiskalregeln
4. Bürokratische Hindernisse und fehlende Kapazitäten

IV. Handlungsoptionen: Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben steigern und verstetigen

1. Entscheidungsgrundlage für öffentliche Ausgaben verbessern
2. Verbindlichkeit erhöhen
3. Fiskalische Spielräume erweitern

V. Fazit

Eine andere Meinung

Literatur

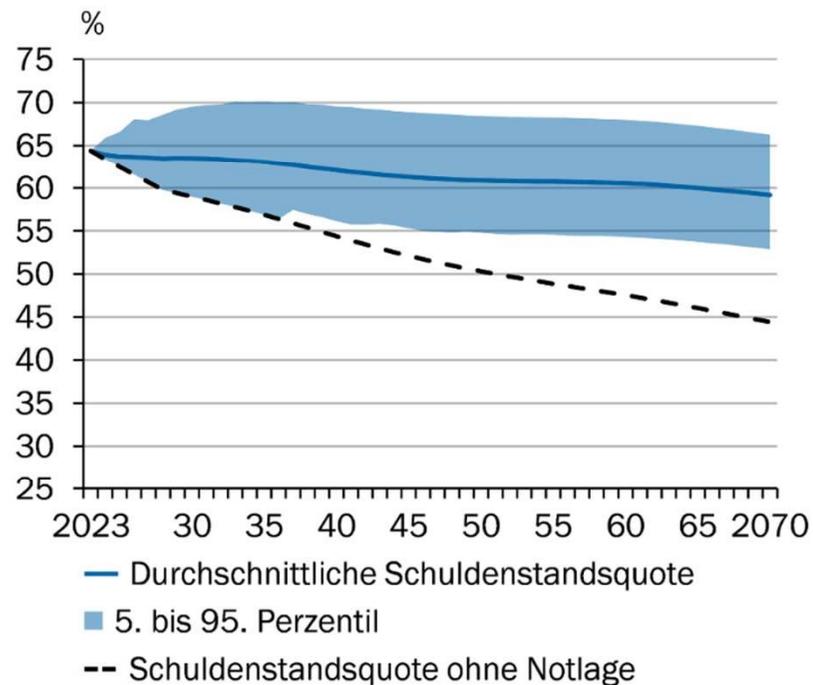
ZUR „DRAMATURGIE“ DER SVR-POSITION (I)

1. Reform der Schuldenbremse mit Erhöhung der Kreditspielräume (PB)

Reform der Schuldenbremse:

Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren

Reformvorschlag: Stabile Schuldenstandsquote mit Übergangsregelung & schuldenstandsabh. Defiziten



Quelle: eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-002-01

Anpassung der Schuldenbremse an drei Stellen

- **Übergangsphase nach Anwendung der Ausnahmeklausel**
 - Erholung stärken
 - Häufige Ausnahme vermeiden

- **Strukturelle Defizitgrenze bei niedrigen Schuldenstandsquoten erhöhen**
 - Defizitgrenzen bei 1,0%, 0,5% und 0,35% des BIP bei Schuldenstandsquote von <60%, 60-90% und >90%

- **Konjunkturbereinigung reformieren**
 - konjunkturgerechte Haushaltsplanung

ZUR „DRAMATURGIE“ DER SVR-POSITION (II)

1. Reform der Schuldenbremse mit Erhöhung der Kreditspielräume (PB)
2. Vorschlag für institutionelle Mechanismen zur Priorisierung bestimmter zukunftsorientierter Ausgaben (JG)
 - a) (endlich) Anerkennung hoher zusätzlicher Ausgabenbedarfe in drei Kernbereichen (Infrastruktur, Bildung, Verteidigung)
 - b) (konservatives) polit-ökonomisches Narrativ zur Notwendigkeit der institutionellen Förderung von Zukunftsausgaben
 - c) Diskussion vieler Instrumente
 - d) Verkehrsinfrastrukturfonds mit Übertragung von Einnahmen aus dem Bundeshaushalt
 - e) gesetzliche Mindestausgabequoten für Bildung und Verteidigung

NACHTEILE DER SVR-POSITION

- Vernachlässigung wesentlicher Ausgabekategorien (Klimaschutz / Transformation)
- Simultane Schaffung von investiven UND konsumtiven Spielräumen könnte sinnvoll und politisch aussichtsreicher sein
- Risiken weiterer Verrechtlichung der Politik durch neue institutionelle Schranken?
- zu geringe dauerhafte Spielräume (Bundesbank hält mittlerweile strukturelles Defizit von bis zu 1,5% des BIP für sinnvoll !)

VORTEILE DER SVR-POSITION

- klare verfassungsändernde Reform statt weiteres „Durchwursteln“
- Priorisierungsmechanismen (begegnet konservativen Ängsten vor „konsumtiven Missbrauch“)
- dauerhaft höhere Kreditspielräume für Zukunftsausgaben
- Stärkung der makroökonomischen Stabilisierung durch schrittweise Rückkehr zur Regelgrenze nach Notlagen
(= mehr Spielraum für Investitionen UND für die Konjunkturstabilisierung!)

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT.



Besuchen Sie uns im Internet unter:
www.sachverständigenrat-wirtschaft.de

Und folgen Sie uns bei Twitter
[SVR_Wirtschaft](https://twitter.com/SVR_Wirtschaft)

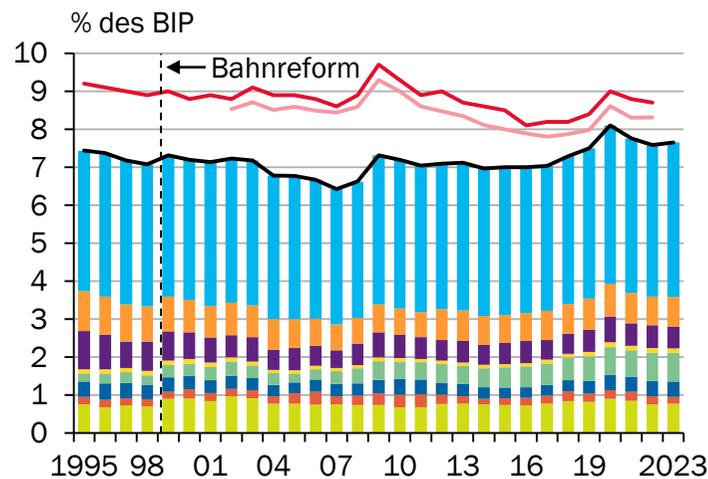


Zukunftsorientierung der Öffentlichen Finanzen stärken

Niedrige zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben

... haben zu Mängeln in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Verteidigung und Bildung geführt

In Deutschland seit Jahrzehnten geringer als im EU-Durchschnitt...

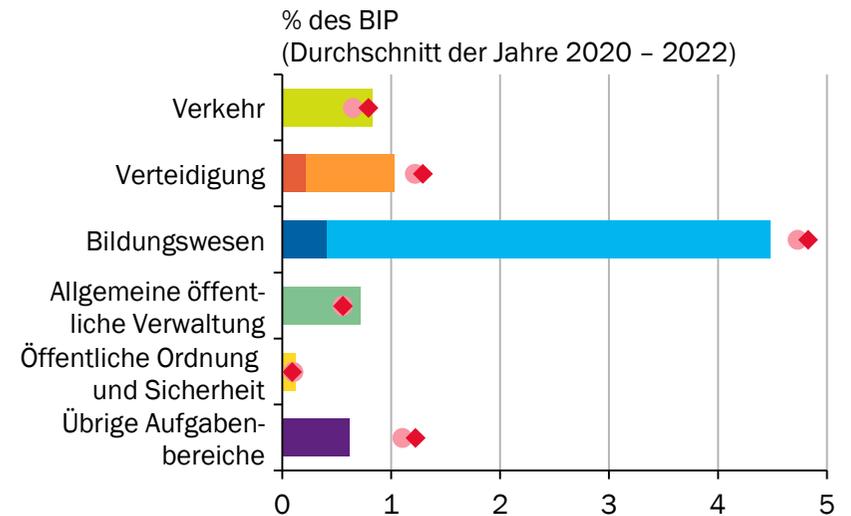


Investitionen: ■ Verkehr ■ Verteidigung ■ Bildungswesen ■ Allgemeine öffentliche Verwaltung
■ Öffentliche Ordnung und Sicherheit ■ Übrige Aufgabenbereiche

Nicht-investive Ausgaben: ■ Verteidigung ■ Bildungswesen
 — Summe Deutschland ◆ Summe EU27 ◆ Summe EU11

Quellen: Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-222-05

... insbesondere bei Verteidigung und im Bildungswesen



Quellen: Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-222-05

Hemmnisse für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben

Gegenwartspräferenz, engere fiskalische Spielräume, bürokratische Hürden und Baukapazitäten

Geringere Priorisierung aufgrund der Gegenwartspräferenz der Politik



Fiskalillusion

- unvollständige Wahrnehmung fiskalischer Effekte durch Bürgerinnen und Bürger



politische „Tragedy of the Commons“

- ungenügende Berücksichtigung gemeinsamer Schulden bei Defizitfinanzierung



alte Wählerschaft

- geringe Gewichtung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung

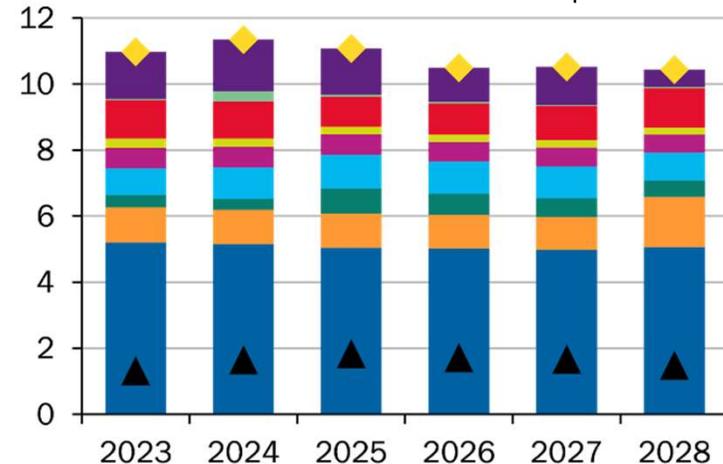


häufige Regierungswechsel zusammen mit begrenzten Amtszeiten

- Anreiz „schnelle“ Ergebnisse zu erzielen

Enger werdende fiskalische Spielräume im Bundeshaushalt

Ausgaben der verabschiedeten bzw. geplanten Bundeshaushalte in % des Produktionspotenzials

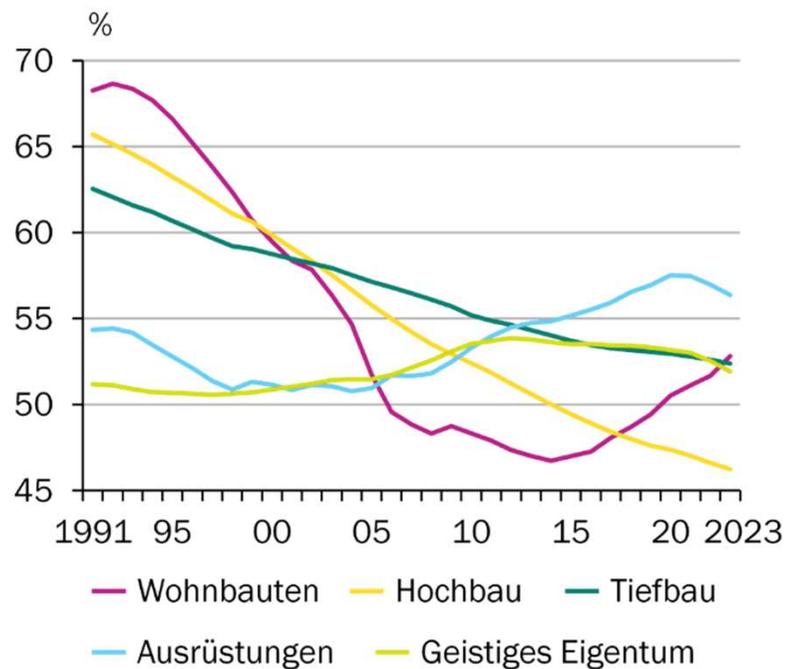


Quellen: BMWK und BMF (2024b), Deutscher Bundestag (2024a), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-249-02

Ausgaben für Verkehrsinfrastruktur glaubwürdig verstetigen

Stetige, langfristig geplante Ausgaben sind wichtig für Kapazitätsaufbau in der Bauindustrie

Modernitätsgrad des öffentlichen Hoch- und Tiefbaus stark zurückgegangen



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-207-02

Maßnahme 1

Verkehrsinfrastrukturfonds zur Erhöhung und Verstetigung der Investitionen im Verkehrsbereich



Mit Einnahmen aus dem Kernhaushalt dauerhaft ausstatten

- ↳ konsumtive Ausgaben nicht ausweiten
- ↳ Planbarkeit verbessern



Gesetzlich verankern

- ↳ Bindungswirkung stärken



Intermodal ausgestalten

- ↳ Mobilitätsziele aufeinander abstimmen



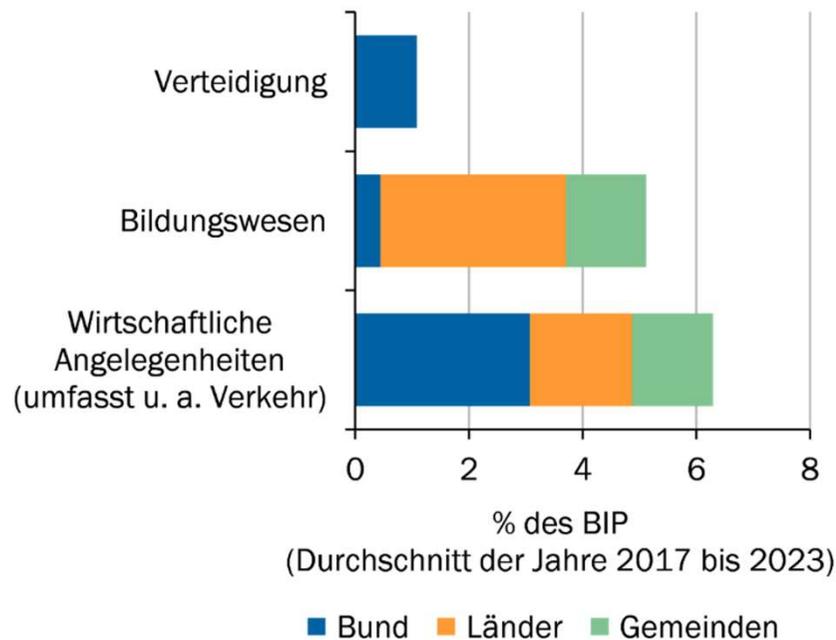
ggf. begrenzte Kreditermächtigungen, um ...

- ↳ Nachholbedarf zu adressieren
- ↳ Konjunkturelle Schwankungen auszugleichen

Ausgaben für Verteidigung und Bildung sicherstellen

... um aufgelaufene Mängel zu beheben und sich an neue Realitäten anzupassen

Klare Aufgabenteilung: Bund für Verteidigung, Länder weitgehend für Bildungswesen zuständig



Maßnahme 2

Mindestquoten zur verbindlichen Erhöhung der Ausgaben



Verteidigung: Orientierung am NATO 2%-Ziel

- ↳ Militärische Ausrüstung modernisieren
- ↳ bürokratische Hürden abbauen



Bildungswesen: Mindestausgaben, z.B. pro Schülerin und Schüler

- ↳ gesetzlich implementieren auf Ebene der Länder
- ↳ bundesweite Koordination sinnvoll