

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.

Einleitung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 2023) zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat einige grundlegende Fragen zur Ausnahmeklausel der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse geklärt. Das Urteil stellt fest, dass die Haushaltsprinzipien der Jährlichkeit und der Jährigkeit auch für die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse gelten. Somit können Kreditermächtigungen, die im Rahmen der Ausnahmeklausel begründet wurden, nur bis zum Ende des betreffenden Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden und verfallen anschließend ersatzlos. Die von der Bundesregierung praktizierte Verbuchung von Kreditermächtigungen aus Jahren mit einer Notlage (2020 bis 2022) in Sondervermögen und deren Nutzung zur Kreditaufnahme in Folgejahren (2023 bis 2027) wurde somit für verfassungswidrig erklärt. Diese Klärung bedeutet, dass die Schuldenbremse deutlich enger auszulegen ist, als es gängige Praxis war und dass keine Kreditermächtigungen in Sondervermögen für die Jahre im Anschluss an eine Notlage genutzt werden können. Wenn für das Haushaltsjahr 2024 nicht – wie für das Jahr 2023 im Anschluss an das Urteil geschehen – erneut eine Notlage ausgerufen werden kann, muss nun eine schnellere Konsolidierung erfolgen als bislang angenommen. [↘ KASTEN 1](#)

Ziel der Schuldenbremse ist es, die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen zu sichern. Das Konzept der Tragfähigkeit beschreibt, wie stark der staatliche Ausgabenspielraum von der Bedienung der Staatsschulden beeinflusst wird. Die Tragfähigkeit der Staatsschulden ist beeinträchtigt, wenn ein immer größerer Teil der Staatsausgaben für die Refinanzierung der Staatsschulden aufgewendet werden muss. Im Extremfall kann der Staat seine Finanzierungsverpflichtungen nicht mehr einhalten.

Fiskalregeln stehen jedoch im Spannungsfeld verschiedener polit-ökonomischer Probleme: Das zentrale Problem ist, dass Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger dazu neigen, aktuelle Verteilungsfragen auf Kosten derjenigen zu lösen, die aktuell nicht zu ihren Wählern gehören. Dadurch werden Belastungen in die Zukunft verschoben (present bias). Das kann erstens dazu führen, dass

außerhalb von Krisenzeiten kein hinreichender finanzieller Puffer zur Bewältigung zukünftiger Krisen aufgebaut wird. Zweitens besteht die Gefahr, dass aufgrund dieser Neigung die Lasten der Finanzierung laufender Ausgaben übermäßig durch Kreditfinanzierung in die Zukunft verschoben werden (deficit bias). Dies kann die Tragfähigkeit beeinträchtigen. Drittens neigen politische Entscheidungsträger daher dazu, der Wohlfahrt künftiger Generationen zu wenig Gewicht einzuräumen. Sie tätigen zu wenige Ausgaben, die sich erst in fernerer Zukunft auszahlen (anti-investment bias).

Die Schuldenbremse dient dazu, eine übermäßige Schuldenfinanzierung des Haushalts zu begrenzen. Sie adressiert also das erste und zweite polit-ökonomische Problem. Sie adressiert jedoch nicht das dritte polit-ökonomische Problem, welche Art von Ausgaben durch Schulden finanziert werden. Wie dies gelingen kann, wird kontrovers diskutiert. Dieser Policy Brief fokussiert sich auf Modifikationen der Schuldenbremse, die ökonomischen Dynamiken und fiskalpolitischen Realitäten Rechnung tragen und fiskalische Größen wie die Regelgrenze für das jährliche Finanzierungsdefizit und die Konjunkturkomponente betreffen.

Im Mittelpunkt steht dabei die Schuldentragfähigkeit (Debt Sustainability), die auf den Zusammenhang zwischen Defizit und Schuldenstandsquote abstellt. Nicht adressiert wird dabei, wie zur Einhaltung der Defizitgrenzen langfristige Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Fiscal Sustainability) gelöst werden.¹ Diese resultieren etwa aus Trends wie der demografischen Alterung oder dem Klimawandel. Solange Maßnahmen in anderen Politikfeldern, wie der Migrations-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik oder der Wirtschafts- und Energiepolitik, nicht zu langfristigen Anpassungen der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen an diese Herausforderungen führen, können sie sich in ungünstigen Entwicklungen der öffentlichen Finanzen niederschlagen.

Die Sicherung der Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen ist nicht nur im nationalen Interesse. Vor dem Hintergrund hoher Schuldenstandsquoten im Euro-Raum und der Funktion Deutschlands als Stabilitätsanker der Europäischen Währungsunion ist es wichtig, dass die Tragfähigkeit der

¹ Die Europäische Kommission (2023) wendet ein umfangreiches Rahmenwerk für die Analyse der Tragfähigkeit in der kurzen, mittleren und langen Frist an.

deutschen Staatsfinanzen weiterhin langfristig sichergestellt ist. Angesichts der aktuellen weltpolitischen Lage ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren weiterhin Krisensituationen auftreten. Perspektivisch sinken die fiskalischen Spielräume aufgrund der demografischen Entwicklung und der absehbaren Steigerungen der demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben, die den Bundeshaushalt vor allem durch die jährlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung und zu anderen Sozialversicherungen belasten. Dennoch ist die Schuldenbremse in ihrer aktuellen Ausgestaltung starrer, als es für die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen notwendig wäre. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote liegt trotz mehrfacher schwerer Krisen und vorübergehend hoher Defizite derzeit mit 64,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Prognose des SVR für 2023) nur leicht über der vom Maastricht-Vertrag geforderten 60-%-Grenze, mit sinkender Tendenz (JG 2023 Ziffer 70). Der Internationale Währungsfonds (IWF, 2023) hatte selbst unter Berücksichtigung der geplanten Kreditaufnahme der bisherigen Sondervermögen, für das Jahr 2028, eine Schuldenstandsquote von lediglich 57,5 % des BIP prognostiziert. Die Schuldenbremse erlaubt in ihrer aktuellen Ausgestaltung lediglich ein strukturelles Defizit² für den Bund von 0,35 % des BIP, unabhängig von der aktuellen Schuldenstandsquote und der Bewertung der Schuldentragfähigkeit Deutschlands und schränkt dadurch die Möglichkeit zu potenziell notwendigen zukunftsgerichteten öffentlichen Ausgaben mehr als nötig ein.

Vor dem Hintergrund der zukünftig enger als bisher auszulegenden Schuldenbremse, der möglichen fiskalpolitischen Einschränkungen im Anschluss an eine Notlage und der geringen Tragfähigkeitsrisiken sollten Modifikationen der Schuldenbremse in Betracht gezogen werden. Zugleich gilt es, eine erhöhte Unsicherheit über die fiskalpolitische Ausrichtung in den kommenden Jahren zu vermeiden, denn diese könnte bei den privaten Haushalten zur Konsum- und bei Unternehmen zur Investitionszurückhaltung oder sogar zur Investitionsverlagerung ins Ausland führen.

Eine Reform der Schuldenbremse sollte zwei Bedingungen erfüllen. Erstens sollte die Ausgestaltung ökonomisch fundiert sein und so Anreizmechanismen ebenso wie makroökonomischen Dynamiken

Rechnung tragen. Zweitens sollten die deutschen Fiskalregeln mit den EU-Fiskalregeln und der von den Finanzministerinnen und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten im Dezember 2023 vorgeschlagenen neuen Verordnung (Rat der Europäischen Union, 2023) kompatibel sein. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob eines der Regelwerke deutlich engere Grenzen setzt als das andere. Dabei ist zu beachten, dass für Reformen der Schuldenbremse eine Zweidrittelmehrheit zur Grundgesetzänderung erforderlich ist, was einen breiten politischen Konsens voraussetzt.

Eine pragmatische Reform, die diese Bedingungen erfüllt, könnte die Schuldenbremse an drei Stellen anpassen. Dadurch würden – in unterschiedlichem Ausmaß – die finanzpolitischen Spielräume erweitert, ohne dabei die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu gefährden. Erstens könnte eine Übergangsphase in den Jahren unmittelbar nach der Anwendung der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse eingeführt werden. In diesen Jahren könnte das zulässige strukturelle Defizit über der normalen Regelgrenze liegen, müsste aber von Jahr zu Jahr daran angenähert werden. Diese Regelung wäre ähnlich der schrittweisen Anpassung bei der ursprünglichen Einführung der Schuldenbremse oder dem Anpassungspfad an das strukturelle Defizitziel („Medium-term objective“) der bisherigen europäischen Fiskalregeln. Zweitens könnte die aktuell sehr starre Regelgrenze für das jährliche strukturelle Defizit von 0,35 % des BIP von der Höhe der Schuldenstandsquote abhängig gemacht werden. Die Regelgrenze könnte so gestaffelt werden, dass bei geringerer Schuldenstandsquote höhere Defizite und bei höherer Schuldenstandsquote die bisherigen geringeren strukturellen Defizite erlaubt sind. Drittens könnte die Konjunkturbereinigung durch methodische Reformen angepasst werden, um weniger revisionsanfällige Anpassungen der Konjunkturkomponente zu verursachen.

Nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil wird die Notwendigkeit einer Reform der Schuldenbremse kontrovers diskutiert. Kritikerinnen und Kritiker einer Reform fürchten, dass sich dabei Forderungen nach weiteren Lockerungen durchsetzen könnten (JG 2021 Ziffer 228). Andererseits könnte selbst ohne Reform die nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil notwendige sehr enge Ausle-

² Das strukturelle Defizit ist bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und finanzielle Transaktionen.

gung der Schuldenbremse ihre faktische Verbindlichkeit künftig schwächen, etwa wenn in immer kürzeren Abständen Notlagen festgestellt werden.

Die Mitglieder des Sachverständigenrates bewerten einzelne öffentlich diskutierte Reformvorschläge für die Schuldenbremse hinsichtlich ihrer

ökonomischen Wirkung und ihrer politischen Durchsetzbarkeit unterschiedlich. Die Ratsmitglieder sind sich aber bei den im vorliegenden Policy Brief beschriebenen Reformschritten einig, dass sie substantielle Verbesserungen gegenüber dem Status quo bedeuten.

▸ KASTEN 1

Implikationen des Urteils zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse nicht dafür genutzt werden kann, Sondervermögen auf Reserve mit Kreditermächtigungen auszustatten und diese erst in den Jahren nach dem notlagenbedingten Aussetzen der Schuldenbremse zu nutzen. Die für die Jahre 2023 und 2024 geplanten, hohen Haushaltsdefizite über die Regelgrenze der Schuldenbremse hinaus waren möglich, da der Bundestag aufgrund der Coronapandemie und später des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine eine außergewöhnliche Notlage festgestellt und die Ausnahme von der Schuldenbremse angewendet hat (Deutscher Bundestag, 2020a, 2020b, 2022). Die Nutzung von Kreditermächtigungen in Folgejahren widerspricht aber dem Haushaltsprinzip der Jährigkeit. Damit stehen in den Jahren 2024 bis 2027 insgesamt mindestens 60 Mrd Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) nicht mehr zur Verfügung. Hinzu kommen die Mittel des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und die „Aufbauhilfe 2021“ zur Bewältigung der Folgen der Hochwasserkatastrophe von 2021. Zwar könnte die fehlende Summe etwas geringer ausfallen, beispielsweise durch eine geringere Inanspruchnahme der Mittel der Sondervermögen oder höher als geplant ausfallende Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Schätzungen des ifo (2024) und Boysen-Hogrefe und Groll (2024) gehen von einer Finanzierungslücke zwischen 19 und 21 Mrd Euro aus.

Daraus ergibt sich für die Bundesregierung dringender Handlungsbedarf. Für das Jahr 2023 wurde erneut die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse für die bereits verausgabten Mittel im WSF und im Fonds Aufbauhilfe 2021 angewendet, um einen verfassungsgemäßen Haushalt zu ermöglichen (Deutscher Bundestag, 2023). In den kommenden Jahren sind nun Bundeshaushalte aufzustellen, die ohne die Mittel aus den Sondervermögen auskommen müssen. Für das Jahr 2024 hat sich die Bundesregierung auf ein Maßnahmenpaket geeinigt. Zudem muss die mittel- bis langfristige Finanzierungsstruktur des Bundeshaushalts überdacht werden.

Neue Übergangsregelung nach Anwendung der Ausnahmeklausel

Bei Anwendung der Ausnahmeklausel aufgrund einer Notlage ist der Bund im jeweiligen Jahr im Umfang der Neuverschuldung durch die Schuldenbremse nicht beschränkt. Die zusätzliche Verschuldung muss allerdings in einem inhaltlichen Zusammenhang zur Notlage stehen. Unmittelbar nach Ende des Jahres, für das eine Notlage festgestellt wurde, gelten die Regelgrenzen der Schuldenbremse wieder vollumfänglich, sofern nicht erneut die Notlage ausgerufen werden kann. Dies ist jedoch nur möglich, wenn es weiterhin eine erhebliche Belastung des Bundeshaushalts durch die Krisensituation gibt. Krisen haben jedoch oft auch

dann noch spürbare Auswirkungen, wenn ihre primäre Ursache bereits überwunden ist. Der zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendige Konsolidierungsbedarf könnte für eine noch schwächelnde Wirtschaft unnötig starke, negative Impulse setzen (JG 2021 Ziffer 225). Zudem besteht ein wichtiges Instrument der Krisenbekämpfung darin, Erwartungen zu stabilisieren und wirtschaftlichen Akteuren Planungssicherheit zu geben. Dazu können auch nach dem unmittelbaren makroökonomischen Schock fiskalische Spielräume nötig sein. Deshalb könnte es zielführend sein, die Ausnahmeklausel durch eine Übergangsregelung zu ergänzen. Diese würde eine geordnete schrittweise Rückführung des strukturellen Defizits zur Regelgrenze festlegen (JG 2020 Ziffer 222).

Anlässlich der Einführung der Schuldenbremse hat eine solche Übergangsphase geholfen, den Konsolidierungsprozess schrittweise und damit moderat zu gestalten. So wurde die Schuldenbremse im Jahr 2009 im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossen. Aufgrund der erheblichen Belastungen der öffentlichen Finanzen zum Startzeitpunkt der Schuldenbremse im Jahr 2011 galt die Obergrenze für eine Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP für den Bund erst ab dem Jahr 2016. Bis dahin musste das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden (BMF, 2022). Tatsächlich konnte das Defizit in den Jahren nach 2010 abgebaut und es konnten sogar Überschüsse aufgebaut werden. [↘ **ABBILDUNG 1 LINKS**](#) Dies hat zusammen mit durchgängigem BIP-Wachstum die Schuldenstandsquote des Staates bis zum Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 merklich reduziert. [↘ **ABBILDUNG 1 RECHTS**](#)

Der Übergang nach Anwendung der Ausnahmeklausel könnte in Anlehnung an die aktuellen EU-Fiskalregeln einen Abbau des strukturellen Defizits von mindestens 0,5 Prozentpunkten pro Jahr vorsehen. Die zukünftigen Fiskalregeln der EU sehen nach dem Vorschlag der Finanzministerinnen und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten Ähnliches vor (Rat der Europäischen Union, 2023). Maßnahmen, die zum Erreichen der Defizitgrenzen notwendig sind, werden dabei über vier Jahre gestreckt. Die Anforderungen an die tatsächliche Defizitreduzierung könnte dabei wie bisher an die

Produktionslücke, also der prozentualen Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial, und den aktuellen Schuldenstand gekoppelt werden (Europäische Kommission, 2019). Eine weniger komplexe Regelung könnte vorsehen, die strukturelle Nettokreditaufnahme innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Ausnahmeklausel linear auf das in Normalzeiten geltende Niveau zurückzuführen (Kooths, 2023).

Die Einführung einer Übergangsregelung würde zusätzliche fiskalische Spielräume eröffnen, aber je nach Ausgestaltung die Tilgungsverpflichtungen erhöhen. Gleichzeitig könnte sie die Schuldenbremse jedoch stärken. Denn nach der Notlage könnten krisenbedingte Unterstützungsmaßnahmen schrittweise reduziert werden, ohne das Wachstum zu schwächen oder wiederholt Diskussionen über das Ausrufen einer Notlage führen zu müssen. Damit könnte eine mögliche Verwässerung der Schuldenbremse vermieden werden, insbesondere wenn dadurch die Wahrscheinlichkeit der Ausrufung einer (wiederholten) Notlage verringert wird.

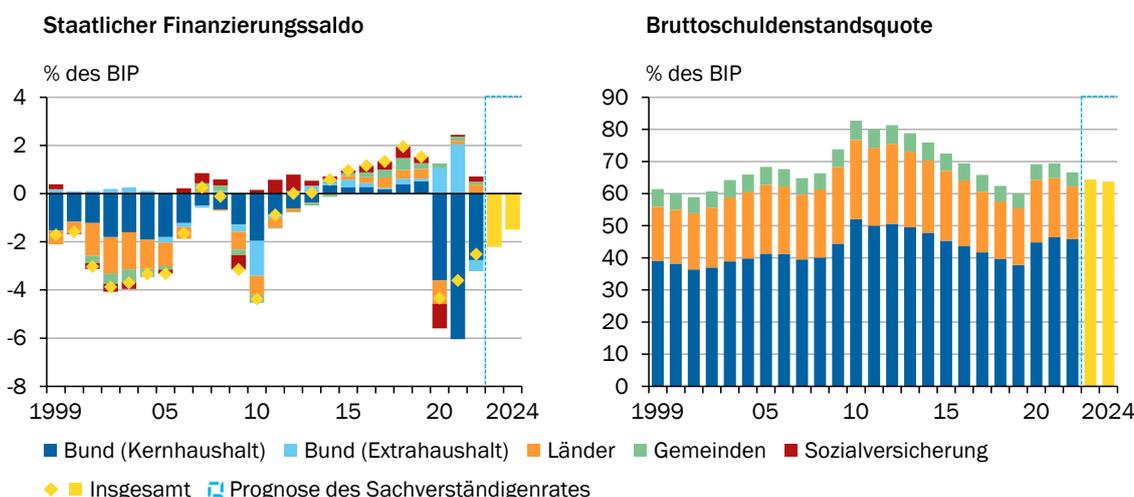
Schuldenstandsabhängige Defizitgrenzen

Determinanten der Schuldenstandsquote

Exogene Ereignisse können die Schuldenstandsquote in kurzer Zeit auf ein deutlich höheres Niveau heben, wie beispielsweise zu Beginn der Corona-Pandemie mit einem Anstieg der Schuldenstands-

[↘ **ABBILDUNG 1**](#)

Staatlicher Finanzierungssaldo und Bruttoschuldenstandsquote in Deutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-005-01

quote von annähernd 10 Prozentpunkten. Dadurch kann die Zinsbelastung steigen, was die fiskalischen Spielräume verringert. Daher ist es sinnvoll, dass die Schuldenstandsquote hinreichend unter einem für die Tragfähigkeit kritischen Niveau liegt. Das für die Tragfähigkeit kritische Niveau hängt maßgeblich von der Entwicklung dreier Größen ab: dem langfristigen realen Zinssatz, das Potenzialwachstum und dem staatlichen Primärsaldo (JG 2020 Kasten 12). Bei höheren Potenzialwachstumsraten oder einem langfristig geringeren Zinssatz sind höhere Schuldenstandsquoten tragfähig (Furman und Summers, 2020; Blanchard, 2022). Zusammengenommen können diese drei Größen nur mit hoher Unsicherheit für einen längeren Horizont vorhergesagt werden. Hinzu kommt die Ausgestaltung des Schuldenmanagements, insbesondere die Laufzeit von Staatsschulden (Nöh, 2019) als Determinante der Schuldentragfähigkeit.

Fiskalregeln sollten aus Gründen der Praktikabilität weiterhin auf Grenzwerte für Defizite und Schuldenstandsquoten abstellen. Der Fokus auf Defizit- und Schuldenstandsquote ist trotz ihrer unvollkommenen Aussagekraft über die Tragfähigkeit weit verbreitet, denn beide Größen lassen sich einfach beobachten. Fiskalregeln in Abhängigkeit von Zinssätzen oder Zinsausgaben könnten die Tragfähigkeit zwar genauer adressieren, sind aber schwieriger umzusetzen. Zum einen schwanken diese Größen stärker. Zum anderen hängen sie nicht nur von der Finanzpolitik ab. So wäre es problematisch, sich bei der Sicherstellung der Tragfähigkeit auf eine günstige Relation von Zinssätzen zum Potenzialwachstum zu verlassen (JG 2021 Ziffern 102 ff.). Ein abrupter Anstieg der Zinsen im Verhältnis zum Wachstum kann die Tragfähigkeit rasch massiv gefährden. Die äußerst niedrigen Zinsen in den 2010er-Jahren haben die Zinsausgaben vieler Staaten, auch Deutschlands, wesentlich reduziert. Der Zinsanstieg der vergangenen zwei Jahre um über 2 Prozentpunkte hat die Aussichten für die Entwicklung der Zinsausgaben jedoch deutlich verschlechtert (Grimm et al., 2023). Die Zinsausgaben des Bundes im Verhältnis zum BIP dürften sich dadurch gegenüber dem Jahr 2021 bei gleichbleibendem Zins bis

zum aktuellen Jahr etwa verdoppeln und bis 2027 etwa verdreifachen (Grimm et al., 2023). Falls die Schuldenstandsquoten in Deutschland nicht sehr stark steigen, dürften sich aus den Zinsausgaben zwar deutliche Haushaltsbelastungen, aber keine Tragfähigkeitsprobleme ergeben. Wieder sinkende Zinsen würden dagegen zu einer Entspannung der Haushaltslage führen.

Aktuelle Defizitgrenze besonders vorsichtig

Die strukturelle Defizitgrenze der Schuldenbremse von 0,35 % des BIP für den Bundeshaushalt ist restriktiver als die europäischen Fiskalregeln, die sich aber im Unterschied zur deutschen Schuldenbremse nicht auf die Bundesebene, sondern auf das gesamtstaatliche Defizit beziehen (Deutsche Bundesbank, 2022).³ Die europäischen Regeln erlauben in der aktuellen Fassung ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit in Höhe ihres länderspezifischen Medium Term Objectives (MTO), maximal 0,5 % des BIP bei einer Schuldenstandsquote über 60 % des BIP. Unterhalb der 60%-Grenze sind strukturelle Defizite von 1 % des BIP möglich. Die zukünftigen Fiskalregeln der EU sehen nach dem Vorschlag der Finanzministerinnen und Finanzminister einen Zielwert für das strukturelle Defizit in Höhe von 1,5 % des BIP vor. Für Deutschland liegt das MTO derzeit bei 0,5 % des BIP.

Die Schuldenbremse begrenzt das Finanzierungsdefizit und zielt nicht direkt auf die Begrenzung der Schuldenstandsquote ab. Mit Hilfe von Simulationen kann allerdings gezeigt werden, wie sich die Schuldenstandsquote in den nächsten Jahrzehnten entwickelt, wenn die Schuldenbremse durchgängig eingehalten wird. Dabei wird ein Inflationsziel von 2 % und ein reales Wachstum des BIP gemäß der Potenzialprojektion des Sachverständigenrates unterstellt (JG 2023 Ziffer 101). Durchschnittlich würde das nominale BIP in den nächsten Jahrzehnten demnach um etwa 2,7 % jährlich wachsen. Konkret steigt das Wachstum des realen BIP von etwa 0,4 % im Jahr 2024 auf 0,8 % bis zum Jahr 2040. In den Folgejahren geht das Wachstum um etwa 0,1 Prozentpunkte zurück, bevor es bis zum Jahr 2070 auf 1 % steigt. Außerdem wird angenommen,

³ Da die Länder in Deutschland grundsätzlich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufweisen müssen, die Sozialversicherungen keine Kredite aufnehmen dürfen und auch den Kommunen enge Verschuldungsgrenzen auferlegt sind, liegen das gesamtstaatliche Defizit und das Defizit des Bundes in der Regel nicht weit auseinander. In einzelnen Jahren kann die Differenz jedoch stärker ausfallen (Deutsche Bundesbank, 2022).

dass die Konjunkturkomponente aufgrund ihrer symmetrischen Ausgestaltung null ist. Im ersten Schritt wird angenommen, dass die Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP jedes Jahr voll ausgeschöpft wird und während der gesamten Zeit keine weiteren Kredite etwa aufgrund einer Notlage aufgenommen werden. Dann würde die Schuldenstandsquote im Jahr 2028 unter 60 % des BIP fallen und ab dem Jahr 2066 unter 30 % des BIP liegen. [↘ ABBILDUNG 2 LINKS](#)

Im nächsten Schritt wird hingegen angenommen, dass die Regelgrenzen der Schuldenbremse in Notlagen überschritten werden. In den dargestellten Simulationen beträgt das Defizit in 20 % der Fälle 3 % statt 0,35 % des BIP. Diese Kalibrierung orientiert sich grob an den Erfahrungen seit Inkrafttreten der Schuldenbremse. In etwa jedem fünften Jahr befindet sich der Staat demnach in einer Notlage. Eine Notlage kann dabei auch in zwei aufeinanderfolgenden Jahren auftreten. Das würde einer zweijährigen Notlage entsprechen, die jedoch entsprechend seltener auftritt. Auch in einem solchen Szenario sinkt die Schuldenstandsquote. In 95 % aller für dieses Szenario simulierten Pfade fällt sie bis zum Jahr 2042 auf unter 60 % des BIP. Im Durchschnitt sinkt

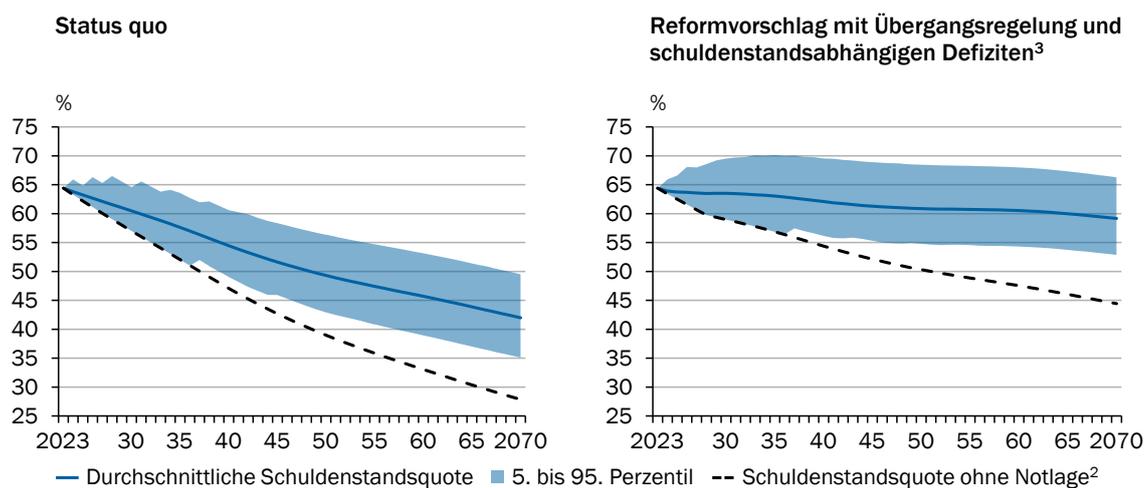
die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2031 auf unter 60 % des BIP und bis zum Jahr 2070 auf knapp 42 % des BIP. Langfristig konvergiert sie gemäß der Simulation gegen etwa 30 % des BIP.

Ein pragmatischer Vorschlag: Schuldenstandsabhängige Defizitgrenzen

Von der Schuldenstandsquote abhängige Defizitgrenzen könnten die strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten moderat erweitern, ohne die Tragfähigkeit zu gefährden. Der Sachverständigenrat schlägt deshalb vor, die strukturellen Defizitgrenzen an die bislang geltenden EU-Fiskalregeln anzupassen. Daraus würde sich eine Defizitgrenze von 1 % des BIP ergeben, wenn die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote unter 60 % des BIP liegt. Bei einer Schuldenstandsquote von über 60 % sollte die Regel ein geringeres Defizit von 0,5 % des BIP vorgeben. Die Deutsche Bundesbank (2022) nennt in ihrem Reformvorschlag die gleichen Grenzen mit Verweis auf die EU-Regeln. Als eine weitere Sicherungslinie sollte das Defizit auf 0,35 % des BIP begrenzt werden, wenn die Schuldenstandsquote 90 % überschreitet. Diese Grenzen würden für den Bund angewendet. Die EU-Fiskalregeln betrachten

↘ ABBILDUNG 2

Begrenzung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote durch die Schuldenbremse¹



1 – Den Simulationen liegen die Projektionen des Sachverständigenrates für die Schuldenstandsquote im Jahr 2023 und das Wachstum des realen Produktionspotenzials bis 2070 zugrunde (JG 2023 Ziffern 70 und 101). Zudem wird eine Inflationsrate von 2 % angenommen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das Defizit 3 % des BIP. In der Normallage beträgt es sonst 0,35 % des BIP. In jedem Szenario werden 10 Millionen Pfade simuliert. 2 – In jedem Jahr gilt für das Defizit die Normallage. 3 – Nach einer Notlage gilt eine Übergangsregelung, die eine lineare Reduktion des Defizits zur Normallage innerhalb von drei Jahren vorsieht. In der Normallage darf das Defizit bei einer Schuldenstandsquote von unter 60 % bzw. unter 90 % des BIP außerdem 1 % bzw. 0,5 % des BIP betragen.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-002-01

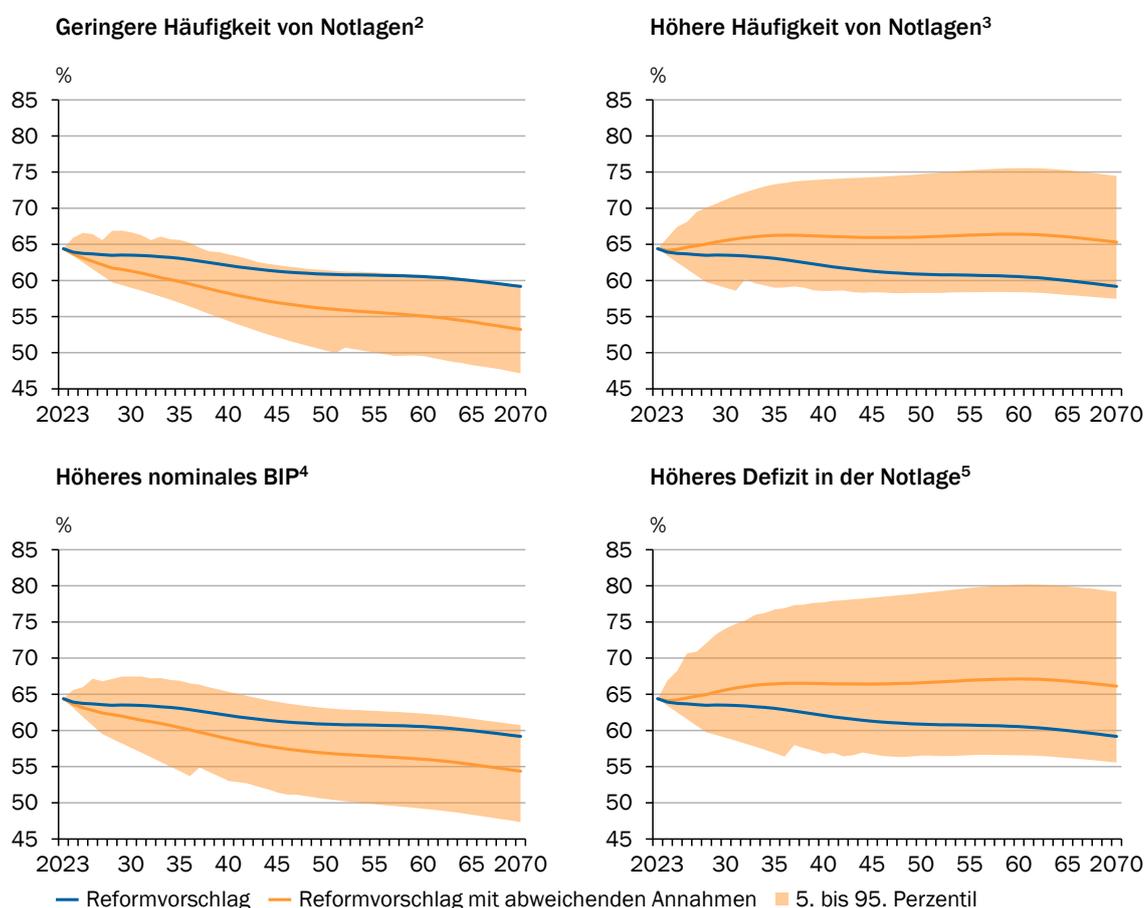
jedoch den Gesamtstaat. Da sich die Länder strukturell nicht verschulden dürfen, die Sozialversicherungen überhaupt nicht und die Kommunen nur sehr eingeschränkt, dürfte die Schuldenbremse in der Regel nicht mit den EU-Fiskalregeln in Konflikt geraten (Deutsche Bundesbank, 2022).

Ein Reformvorschlag mit schuldenstandsabhängigen Defizitgrenzen und einer dreijährigen Übergangsregelung, die eine lineare Rückführung des Defizits vorsieht, reduziert die Schuldenstandsquote zwar jährlich weniger stark, führt mittelfristig unter den getroffenen Annahmen aber dennoch zu einer Verringerung. [↘ ABBILDUNG 2 RECHTS](#) Die durch-

schnittliche Schuldenstandsquote dürfte trotz annehmegemäß regelmäßig auftretender Notlagen stetig auf 59 % des BIP bis zum Jahr 2070 fallen. Langfristig konvergiert die Schuldenstandsquote gemäß der Simulation gegen 56 % des BIP. Mit diesem Vorschlag würden immer noch ausreichend schnelle Abbaupfade für die Verschuldung festgeschrieben. Selbst wenn sich die Schuldenstandsquoten aufgrund steigender Zinsen erhöhen, wäre ein ausreichender Sicherheitsabstand zu einem für die Tragfähigkeit kritischen Niveau gegeben. Die mit höheren Schuldenstandsquoten einhergehenden strengeren Defizitgrenzen würden die Bundes-

[↘ ABBILDUNG 3](#)

Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote: Sensitivitätsanalysen¹



1 – Den Simulationen liegen die Projektionen des Sachverständigenrates für die Schuldenstandsquote im Jahr 2023 und das Wachstum des realen Produktionspotenzials bis 2070 zugrunde (JG 2023 Ziffern 70 und 101). Zudem wird eine Inflationsrate von 2 % angenommen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das Defizit 3 % des BIP. In der Normallage beträgt es sonst 0,35 % des BIP. In jedem Szenario werden 10 Millionen Pfade simuliert. Nach einer Notlage gilt eine Übergangsregelung, die eine lineare Reduktion des Defizits zur Normallage innerhalb von drei Jahren vorsieht. In der Normallage darf das Defizit bei einer Schuldenstandsquote von unter 60 % bzw. unter 90 % des BIP außerdem 1 % bzw. 0,5 % des BIP betragen. 2 – Eine Notlage tritt mit einer Wahrscheinlichkeit von 10 % ein. 3 – Eine Notlage tritt mit einer Wahrscheinlichkeit von 30 % ein. 4 – Das nominale Wachstum ist jährlich 0,5 Prozentpunkte höher. 5 – Das Defizit liegt in der Notlage bei 4 % des BIP.

regierung zu einer Dämpfung des Ausgabenpfads veranlassen. Die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen dürfte dadurch sichergestellt sein.

Gleichzeitig erhöht sich der Verschuldungsspielraum des Bundes, der für zukunftsgerichtete Ausgaben verwendet werden sollte, wofür geeignete Anreizmechanismen entwickelt werden sollten. Im Jahr 2023 ist bei einer Defizitgrenze von 0,35 % des BIP ein strukturelles Defizit von 12,6 Mrd Euro möglich. Mit einer Grenze von 0,5 % bzw. 1 % des BIP im Fall einer Schuldenstandsquote unter 60 % des BIP, könnte die strukturelle Verschuldung jährlich 5,4 Mrd Euro bzw. 23,4 Mrd Euro mehr als aktuell betragen. Basierend auf der vom IWF prognostizierten Schuldenstandsquote für Deutschland würde sich der kumulierte strukturelle Verschuldungsspielraum bis zum Jahr 2027 bei gleichbleibendem nominalen BIP um 57,5 Mrd Euro gegenüber der bisherigen Defizitgrenze von 0,35 % des BIP erhöhen: um jeweils 5,4 Mrd Euro in den Jahren 2024 und 2025 und jeweils 23,4 Mrd Euro in den Jahren 2026 und 2027, in denen eine Schuldenstandsquote von unter 60 % des BIP prognostiziert wird.

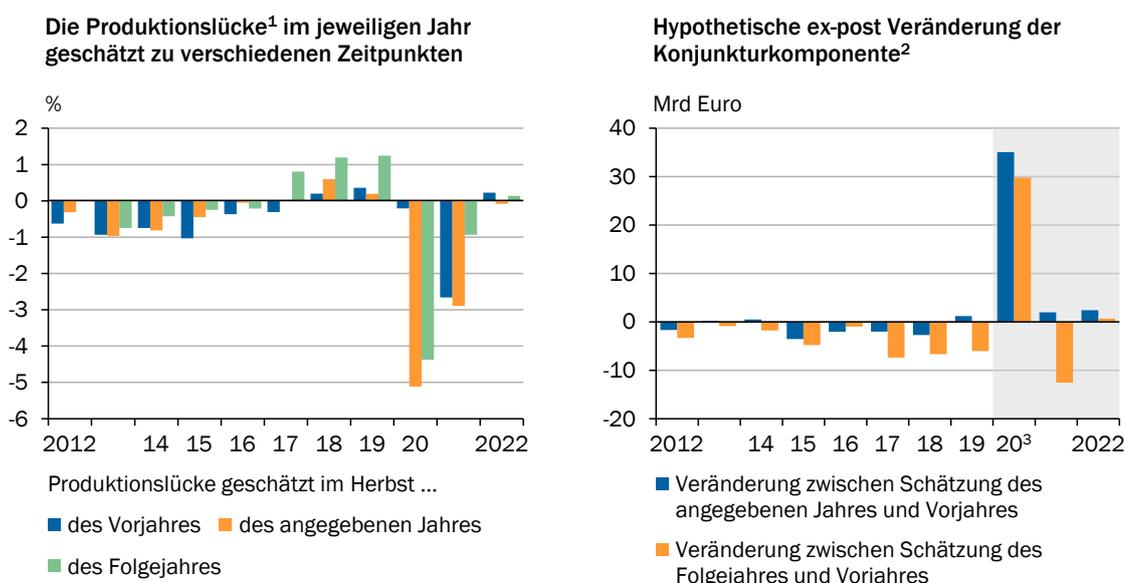
Sensitivitätsanalysen zeigen, wie sich die Schuldenstandsquote unter günstigeren und ungünstigeren Annahmen entwickelt. Wenn Notlagen seltener auftreten oder das nominale BIP höher ausfällt, reduziert sich die Schuldenstandsquote stärker als unter den Basisannahmen. [↘ ABBILDUNG 3 LINKS](#) Andererseits fällt die Schuldenstandsquote höher als in diesem Szenario aus, wenn Notlagen häufiger auftreten oder das Defizit in Notlagen höher ist. [↘ ABBILDUNG 3 RECHTS](#) Auch unter diesen ungünstigeren Annahmen ergeben sich langfristig stabile Schuldenstandsquoten.

Konjunkturkomponente reformieren

Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse soll eine konjunkturgerechte Finanzpolitik ermöglichen. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Lage erhöht sie die zulässige Neuverschuldung in schlechten Zeiten und reduziert diese in guten Zeiten (BMF, 2022; JG 2019 Ziffer 439). Das aktuelle Schätzverfahren (Havik et al., 2014) gilt als revisionsanfällig und erschwert eine konjunkturgerechte Haushaltsplanung (Ademmer et al., 2019). Daher hat das Bundesministerium für

↘ ABBILDUNG 4

Die Produktionslücke bestimmt die Konjunkturkomponente



1 – Die Produktionslücke wurde von der Europäischen Kommission mit dem EU-Verfahren geschätzt. 2 – Die Konjunkturkomponente wird bei Aufstellung des Haushalts ermittelt (BMF, 2022; JG 2019 Ziffer 439). Die hypothetische ex-post Veränderung betrachtet die Differenz zwischen der Konjunkturkomponente bei Haushaltsaufstellung im Vorjahr und derjenigen Konjunkturkomponente, wie sie sich in den Jahren nach Haushaltsaufstellung aufgrund der dann geschätzten Produktionslücke ergeben hätte. 3 – Seit dem Jahr 2020 gilt die Ausnahmeklausel bei der Schuldenbremse.

Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) einen wissenschaftlichen Beteiligungsprozess zur Reform der Konjunkturbereinigung ausgerichtet (BMWK, 2022, 2023; Boysen-Hogrefe und Hoffmann, 2023). Eine sinnvolle Reform würde die Revisionsanfälligkeit des Schätzverfahrens reduzieren. Es geht dabei nicht darum, den Verschuldungsspielraum strukturell auszuweiten.

Im derzeit angewandten Verfahren wird als Maß für die konjunkturelle Situation die Produktionslücke als prozentuale Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial genutzt. Das Produktionspotenzial entspricht dem Produktionsvolumen, das bei Normalauslastung erreicht wird. Dabei handelt es sich jedoch um eine unbeobachtbare Größe, die in Echtzeit geschätzt werden muss und teils sehr revisionsanfällig ist (Orphanides und van Norden, 2002; Ochsner und Zuber, 2022). [↘ ABBILDUNG 4 LINKS](#) Insbesondere nach Rezessionen können die Revisionen des Produktionspotenzials erheblich sein (Dovern und Zuber, 2020). Erst nach Abschluss eines Haushaltsjahres steht fest, ob die tatsächlichen Haushaltsspielräume größer oder kleiner ausgefallen wären (Deutsche Bundesbank, 2022). [↘ ABBILDUNG 4 RECHTS](#)

Bei starken Revisionen wird gemessen an der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung entweder zu viel Verschuldung zugelassen oder zu wenig, mit unerwünschten Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Moderne ökonometrische Schätzverfahren, wie sie der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2023/24 verwendet hat, könnten Revisionen des Produktionspotenzials und der Produktionslücke reduzieren. Schon das wäre ein Gewinn, Revisionen lassen sich jedoch nicht vollständig vermeiden (Ochsner et al., 2024).

Um die Auswirkungen von Schätzrevisionen auf die Planbarkeit der Finanzpolitik zu reduzieren, schlägt

die Deutsche Bundesbank (2022) eine Fehlerkorrekturkomponente für die erwartete Entwicklung der Wirtschaftsleistung und der Steuereinnahmen in den kommenden Jahren vor. Diese Komponente würde es ermöglichen, Revisionen nur graduell im Zeitverlauf zu berücksichtigen und so den Anpassungsdruck auf die Finanzpolitik, etwa nach einer Rezession, zu reduzieren.

Weitere Reformvorschläge betreffen das Kontrollkonto. Dieses dient dazu, die Einhaltung der Vorgaben für die Höhe der Neuverschuldung im Haushaltsvollzug zu prüfen. Dazu werden dort jährlich positive und negative Abweichungen von der Regelgrenze erfasst. Beträgt das Defizit des Kontrollkontos mehr als 1,5 % des BIP, muss die Abweichung reduziert werden. Die Regelgrenzen wurden bis zum Jahr 2019 in allen Jahren deutlich unterschritten. So wies das Kontrollkonto zum Jahresende 2022 ein Guthaben von 47,7 Mrd Euro auf und entsprach damit 1,3 % des BIP (BMF, 2023). Dieses Guthaben darf in zukünftigen Haushalten nicht verplant werden. Die Deutsche Bundesbank (2022) schlägt vor, Guthaben auf dem Kontrollkonto mit Notlagenkrediten zu verrechnen.

Fazit

Die Mitglieder des Sachverständigenrates stimmen überein, dass die im vorliegenden Policy Brief beschriebenen Reformschritte eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status quo bedeuten. Erstens sollte eine Übergangsphase in den Jahren unmittelbar nach einer Anwendung der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse eingeführt werden. Zweitens sollte die Regelgrenze für das strukturelle Defizit bei niedrigen Schuldenstandsquoten erhöht werden. Drittens sollte die Konjunkturbereinigung durch methodische Verbesserungen der Schätzung des Produktionspotenzials weniger revisionsanfällig ausgestaltet werden.

Literatur

- Ademmer, M. et al. (2019), Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Blanchard, O.J. (2022), Fiscal policy under low interest rates, MIT Press, Cambridge, MA.
- BMF (2023), BMF-Monatsbericht: September 2023, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2022), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Stand: 25. Februar 2022, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMWK (2023), Ergebnisworkshop am 7. Juni zum BMWK-Beteiligungsprozess zur Potenzialschätzung, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 07/2023, 17–18.
- BMWK (2022), Quo vadis, Potenzialschätzung? Beteiligungsprozess zur Potenzialschätzung gestartet, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 08/2022, 28–33.
- Boysen-Hogrefe, J. und D. Groll (2024), Auswirkungen des Haushaltsurteils, Wirtschaftsdienst 104 (1), 67–68.
- Boysen-Hogrefe, J. und T. Hoffmann (2023), Potenzialschätzung und Produktionslücken der Bundesregierung – Darstellung und Vergleich von Vorschlägen zur Anpassung der Bestimmungsmethode, Gutachten für das BMWK zum Projekt Nr. 08/22, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- BVerfG (2023), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22-Rn. 1-231, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 15. November.
- Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht April 2022, Frankfurt am Main, 53–70.
- Deutscher Bundestag (2023), Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 20/9501, Berlin, 27. November.
- Deutscher Bundestag (2022), Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 20/2036, Berlin, 30. Mai.
- Deutscher Bundestag (2020a), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/18108, Berlin, 24. März.
- Deutscher Bundestag (2020b), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 19/18108 – Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/18131, Berlin, 25. März.
- Dovern, J. und C. Zuber (2020), Recessions and potential output: Disentangling measurement errors, supply shocks, and hysteresis effects, Scandinavian Journal of Economics 122 (4), 1431–1466.
- Europäische Kommission (2023), Debt sustainability monitor 2022, Institutional Paper 199, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2019), Vade mecum on the stability & growth pact – 2019 edition, Institutional Paper 101, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Furman, J. und L. Summers (2020), A reconsideration of fiscal policy in the era of low interest rates, Working Paper, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Grimm, V., L. Nöh und V. Wieland (2023), Government bond rates and interest expenditure of large euro area member states: A scenario analysis, International Finance 26 (3), 286–303.
- Havik, K. et al. (2014), The production function methodology for calculating potential growth rates & output gaps, European Economy – Economic Paper 535, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- ifo Institut (2024), ifo Institut kappt Wachstumsprognose für 2024 auf 0,7%, Pressemitteilung, München, 24. Januar.
- IWF (2023), World Economic Outlook, October 2023: Navigating global divergences, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

- Kooths, S. (2023), Wirtschafts- und Finanzpolitik: Zurück auf Los!, Merkur, München, 5. Dezember.
- Nöh, L. (2019), Increasing public debt and the role of central bank independence for debt maturities, *European Economic Review* 119, 179–198.
- Ochsner, C., L. Other, E. Thiel und C. Zuber (2024), German economic growth in the very long run, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.
- Ochsner, C. und C. Zuber (2022), Die Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse: ein Plädoyer für methodische Reformen, *Wirtschaftsdienst* 102 (11), 822–825.
- Orphanides, A. und S. van Norden (2002), The unreliability of output-gap estimates in real time, *Review of Economics and Statistics* 84 (4), 569–583.
- Rat der Europäischen Union (2023), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97, 15874/4/23 REV 4, Brüssel, 20. Dezember.

Impressum

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
c/o Statistisches Bundesamt
65180 Wiesbaden
Tel.: 0049 611 / 75 2390
E-Mail: info@svr-wirtschaft.de
Internet: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Erschienen im Januar 2024

Abgeschlossen am 29. Januar 2024, 12:00 Uhr

© Sachverständigenrat