



Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Policy Brief 2024 | 03

Mehr Spielraum für investive Staatsausgaben schaffen

Marcus Wortmann und Thieß Petersen

Das Verfassungsgerichtsurteil zur Finanzierung des Klima- und Transformationsfonds aus dem November 2023 hat die Diskussion um die Angemessenheit der deutschen Schuldenbremse wieder ganz nach oben auf die politische Agenda gebracht. Im Mittelpunkt der Debatte steht die Frage, ob dem deutschen Staat genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um den großen Herausforderungen unserer Zeit begegnen zu können. Tatsächlich dürften die Bedarfe für investive Staatsausgaben die laufenden Haushalte bei Einhaltung der aktuellen Schuldenbremse überfordern. Eine Reform sollte deshalb mehr Raum für Schuldenfinanzierung schaffen, ohne dadurch die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen zu gefährden.

Schuldenbremse auf dem Prüfstand

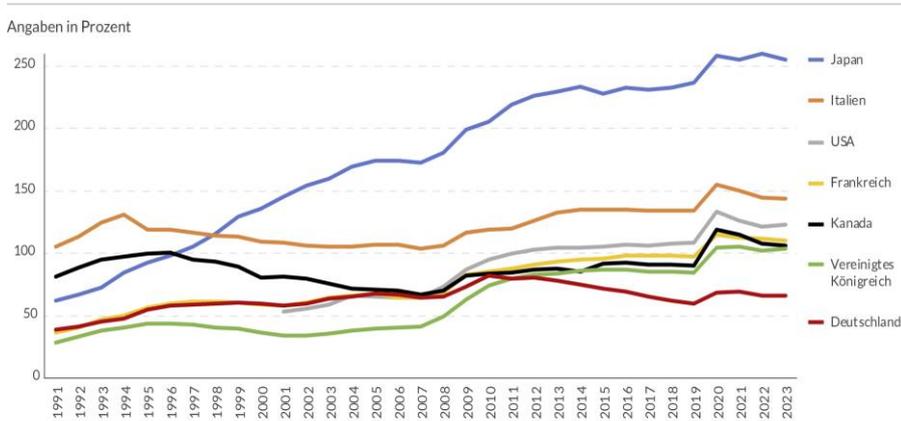
Nachdem das Bundesverfassungsgericht im November 2023 die Umwidmung der Kreditermächtigungen aus der Corona-Pandemie für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) für ungültig erklärt hatte, entzündete sich erneut eine politische Auseinandersetzung über die Zeitgemäßheit der deutschen Schuldenbremse. Diese 2009 eingeführte grundgesetzliche Regelung soll mit Hilfe einer strukturellen Defizitgrenze von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gewährleisten, dass der Bund sich nicht übermäßig verschuldet. Tatsächlich sank die Schuldenstandsquote des Staates von ca. 82 Prozent 2010

kontinuierlich auf unter 60 Prozent 2019, bis dann im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie 2020 eine außergewöhnliche Notlage erklärt wurde. So konnten höhere Schulden zur Bekämpfung der Pandemiefolgen aufgenommen werden (siehe Abb. 1), die aber nicht für andere Zwecke wie den Klimaschutz hätten genutzt werden dürfen. Schließlich wurde die Schuldenbremse aufgrund des Überfalls Russlands auf die Ukraine und der anschließenden Energiekrise bis 2023 ausgesetzt, doch wird nach dem Karlsruher Urteil

darum gerungen, ob und wie der Staat bei Wiedereinhaltung ab 2024 seinen vielfältigen und dringlichen Aufgaben noch gerecht werden kann.

werden könnten, die letztlich eher in Form von Subventionen und Sozialausgaben aktuellen Generationen und Wählern zu Gute kämen. In diesem Fall liefe der Staat Gefahr, sich zu exzessiv zu verschulden, sodass die entstehenden Zins- und Tilgungslasten die politischen Gestaltungsspielräume künftiger Generationen zu stark einschränkten. Besonders deutlich würden diese Probleme zur Geltung kommen, wenn durch zusätzliche Staatsausgaben kein Wachstum entstünde, welches sich in Form von künftigen Steuerzahlungen auch fiskalisch auszahlen würde. So könnte der Staat durch die Ausweitung seiner Ausgaben theoretisch auch private Investitionen verdrängen, anstatt sie anzufachen. Dies würde dann passieren, wenn durch die entsprechende Schuldenaufnahme die Zinsen am Kapitalmarkt stiegen. Trifft die zusätzliche Staatsnachfrage auf völlig ausgelastete Kapazitäten, könnte auch die Inflation anstelle des Wirtschaftswachstums steigen. Letztlich würden aktuelle Generationen mit einem zu aufgeblähten Sozialstaat auf Kosten künftiger Generationen leben, sodass diese dann nicht nur mit höheren Kapitalkosten, sondern schlimmstenfalls auch mit Solvenzproblemen konfrontiert sein könnten.

ABBILDUNG 1 Entwicklung der staatlichen Schulden in Relation zum BIP zwischen 1991 und 2023 in den G7-Staaten



Werte für die USA liegen erst ab 2001 vor. Werte für das Jahr 2023: Schätzungen.
Quelle: IMF 2023.

| BertelsmannStiftung

Während die Befürworter einer Reform der Schuldenbremse auf die Notwendigkeit umfassender öffentlicher Investitionen und eine gerechtfertigte Ausweitung der Schuldenfinanzierung pochen, verweisen die Gegner auf bereits heute hohe staatliche Investitionen und die Notwendigkeit einer Gegenfinanzierung insbesondere durch die Senkung konsumtiver Ausgaben. Dabei werden nicht nur die tatsächlichen zusätzlichen Investitionsbedarfe unterschiedlich eingeschätzt, sondern auch die dafür maßgebliche Rolle des Staates in der Wirtschaft und ihrer Transformation. Ein eher zurückhaltender Staat, der sich auf gute Rahmenbedingungen konzentriert, käme unter Umständen mit geringeren Staatsausgaben zurecht, als ein stärker interventionistischer oder sozialer Staat, der auf Subventionen bzw. Sozialausgaben setzt.

Die Meinungen gehen auch darüber auseinander, welche öffentlichen Ausgaben eigentlich als investiv zu erachten sind. Besonders die Frage, wie etwa Bildungs- und Verteidigungsausgaben zu betrachten sind, ist nicht einfach zu beantworten. Auch soziale Flankierungsmaßnahmen der ökologischen Transformation könnten unter Umständen erfolgskritisch für das eigentliche Investitionsziel sein. Letztlich nähren derlei Definitivitätsunsicherheiten oft die Befürchtung, dass mit zusätzlichen Kreditspielräumen allzu viele politische Vorhaben als Staatsinvestitionen bezeichnet

werden könnten, die letztlich eher in Form von Subventionen und Sozialausgaben aktuellen Generationen und Wählern zu Gute kämen. In diesem Fall liefe der Staat Gefahr, sich zu exzessiv zu verschulden, sodass die entstehenden Zins- und Tilgungslasten die politischen Gestaltungsspielräume künftiger Generationen zu stark einschränkten. Besonders deutlich würden diese Probleme zur Geltung kommen, wenn durch zusätzliche Staatsausgaben kein Wachstum entstünde, welches sich in Form von künftigen Steuerzahlungen auch fiskalisch auszahlen würde. So könnte der Staat durch die Ausweitung seiner Ausgaben theoretisch auch private Investitionen verdrängen, anstatt sie anzufachen. Dies würde dann passieren, wenn durch die entsprechende Schuldenaufnahme die Zinsen am Kapitalmarkt stiegen. Trifft die zusätzliche Staatsnachfrage auf völlig ausgelastete Kapazitäten, könnte auch die Inflation anstelle des Wirtschaftswachstums steigen. Letztlich würden aktuelle Generationen mit einem zu aufgeblähten Sozialstaat auf Kosten künftiger Generationen leben, sodass diese dann nicht nur mit höheren Kapitalkosten, sondern schlimmstenfalls auch mit Solvenzproblemen konfrontiert sein könnten.

Solche Szenarien hängen aber nicht nur von der absoluten Höhe der nominalen Neuverschuldung und der Mittelverausgabung, sondern auch von vielen anderen Faktoren wie den Opportunitätskosten unterlassener Ausgaben oder den jeweils vorherrschenden wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen ab. Auch hierzu gibt es fundamental abweichende Auffassungen zwischen Befürwortern und Gegnern der Schuldenbremse. Im Folgenden wollen wir deshalb zunächst einige zentrale Argumente für und wider einer höheren Staatsverschuldung vor dem Hintergrund aktueller Rahmenbedingungen diskutieren, um zur Versachlichung der Debatte beizutragen, bevor wir

der Frage nachgehen, wie eine Reform der Schuldenbremse den Zielen der Handlungsfähigkeit und Generationengerechtigkeit deutscher Staatsfinanzen entsprechen könnte.

Investitions- und Opportunitätskosten

Die deutsche Volkswirtschaft sieht sich zahlreichen großen und zeitgleich zu bewältigenden Herausforderungen gegenüber, die in den nächsten Jahren maximale Innovationskraft von Wirtschaft und Gesellschaft erfordern: Während der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine unsere Verteidigungsfähigkeit und Souveränität herausfordert, werden uns insbesondere die Umwelt- und Klimakrisen eine bespiellose ökologische Transformation abverlangen. Gleichzeitig dürfte sich der globale Standort- und Systemwettbewerb im Zuge der Digitalisierung und des technologischen Fortschritts weiter verschärfen, sodass der Konkurrenzdruck gerade auf heimische Industrieunternehmen steigt. Mit dem demografischen Wandel wird es hierzulande nicht nur schwieriger werden, ausreichend Fachkräfte zu finden, sondern auch die Finanzierung öffentlicher Investitionen sicherzustellen, die zum Erhalt der Standortattraktivität nötig sind. Schon heute fließen über 100 Mrd. Euro jährlich aus dem Bundeshaushalt in die Rentenversicherung.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass auf vielen Aufgabenfeldern des Staates von der Bildung, über die Infrastruktur und Dekarbonisierung bis hin zur Verteidigung erheblich wachsende öffentliche Finanzbedarfe entstehen, die für eine erfolgreiche Transformation der deutschen Industrienation kritisch sind. Wenngleich die genaue Höhe – wie erwähnt – vom Rollenverständnis des Staates ebenso wie von den Unwägbarkeiten einer dynamischen Weltentwicklung abhängt, dürften jährliche Mehrbedarfe von 100 Mrd. Euro nicht unrealistisch sein (vgl. Südekum 2023; für eine detaillierte Übersicht über die Projektionen öffentlicher Investitionsbedarfe siehe SVR 2023 und Petersen und Wortmann 2024). Hinzu kommt, dass die staatlichen Nettoinvestitionen seit Jahren sehr gering ausfielen und vielfach keine ausreichende Instandhaltung oder Modernisierung stattfand, sodass auch ein Nachholbedarf besteht.

Natürlich bedeuten diese Bedarfe noch nicht automatisch, dass die entsprechenden Mittel vollumfänglich über den Kapitalmarkt aufgenommen werden müssten. Selbst wenn dies für viele investive Ausgaben ein logisches Vorgehen wäre, besteht die staatliche Pflicht, auch ausgabe- und einnahmeseitige Anpassungen zur Finanzierung zu prüfen und einen sorgsamem Umgang mit Steuermitteln zu gewährleisten. Dies gilt in erster Linie für Subventionen, die heute vielfach als unwirksam, überflüssig oder umwelt- und klimaschädlich gelten und insofern den aktuellen Investitionszielen im Bereich der Dekarbonisierung zuwiderlaufen. Eine fortwährende und überdies schuldenfinanzierte Förderung emissionsintensiver Aktivitäten ist gegenüber künftigen Generationen nicht zu rechtfertigen. Dies heißt allerdings wiederum nicht, dass derartige Ausgaben, etwa im Industrie- und Verkehrsbereich, unmittelbar, einseitig und mit dem alleinigen Ziel, Haushaltsspielräume zu schaffen, eingestellt werden sollten. Vielmehr sollten je nach Tatbestand spezifische Reformen eingeleitet werden, die weiterhin zeitgemäße sozio-ökonomische Subventionsziele einlösen, ohne dabei ökologische Schäden zu befördern (vgl. Holzmann 2023).

Sicherlich ließen sich dadurch ebenso wie mit Blick auf Reformen bei der Rente und anderen Sozialausgaben zwar Einsparpotenziale identifizieren. Doch vor dem Hintergrund eines aufgelaufenen gesellschaftlichen Klimas und einer zunehmend fragilen Akzeptanz für Energie- und Verkehrswende sollte ein zur Deckung der enormen akuten Mehrbedarfe erforderlicher Kahlschlag bei Subventionen und Sozialausgaben ebenso unterlassen werden wie ein gegenseitiges Ausspielen von Klima-, Wohlstands- und sozialen Zielen sowie unserer Sicherheitsinteressen (vgl. Holzmann und Wolf 2023). Wenngleich spezifische Steuererhöhungen nicht pauschal ausgeschlossen werden sollten, erscheinen angesichts der konjunkturell und strukturell schwierigen wirtschaftlichen Situation auch breite Einnahmeerhöhungen zur Deckung der Mehrbedarf derzeit kaum angemessen. Der häufige Verweis auf CO₂-Preise als Finanzierungsinstrument, die die Dekarbonisierung gewährleisten sollen, ohne den

Staat etwas zu kosten, führt ebenfalls nicht weiter. Denn die Einnahmen, die selbst mit einem deutlich steigenden CO₂-Preis verbunden sind, könnten nicht zweifach ausgegeben werden – zur sozialen Abfederung ebendieses Anstiegs und zur Umstellung auf klimaneutrale Technologien. Natürlich darf es ebenso wenig versäumt werden, auch einen effektiven Einsatz und Abfluss öffentlicher Finanzmittel zu gewährleisten. Dies betrifft vor allem den Abbau politischer und wirtschaftlicher Unsicherheiten, die Digitalisierung von Verwaltungen sowie die Beschleunigung von langwierigen Planungs- und Genehmigungsprozessen.

Gleichzeitig spielen insbesondere mit Blick auf die globalen Umweltkrisen die Opportunitätskosten unterlassener oder zu geringfügiger Investitionen eine große Rolle bei der Bewertung der Notwendigkeit zusätzlicher Staatsschulden. Schon heute belasten Starkwetterereignisse die Volkswirtschaften und öffentlichen Finanzen weltweit über verschiedene Kanäle. Für Deutschland lassen sich klimabedingte Gesamtbelastungen von jährlich über 100 Mrd. Euro feststellen (Bär et al. 2023). Sollte es nicht gelingen, den globalen Temperaturanstieg stark zu begrenzen, dürften die Kosten der Klimawandelfolgen und -anpassung noch stärker steigen und die Investitionskosten übersteigen. Das Umweltbundesamt geht davon, dass eine im Jahr 2022 in Deutschland ausgestoßene Tonne CO₂ weltweit zu sozialen Zusatzkosten in Höhe von 237 Euro führt (vgl. UBA 2023). Wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Umweltkrisen dürften also eine ökologische wie ökonomische Rendite für künftige Generationen versprechen, die besonders dann entsteht, wenn durch Investitionen nicht nur CO₂ eingespart, sondern auch Produktivität und grünes Wachstum induziert werden. Der Fokus sollte auf einer weitgehenden Entkopplung von Wirtschaft und Ressourcenverbrauch bzw. CO₂-Emissionen liegen.

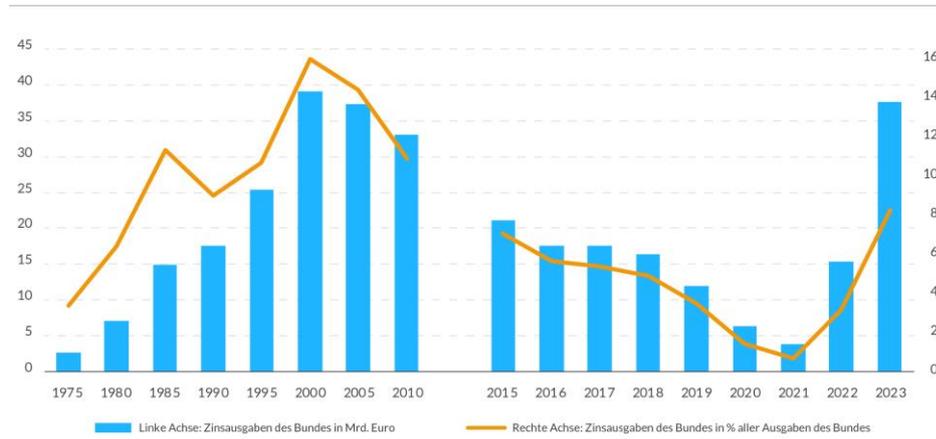
Finanzierungs- und Rahmenbedingungen

Wie bereits erwähnt, ist die nominale Höhe der Neuverschuldung oder des Schuldenstandes wenig aussagekräftig zur Bewertung der

Angemessenheit staatlicher Schulden. Vielmehr kommt es darauf an, dass das jährliche Finanzierungsdefizit nicht so hoch ausfällt, dass das Schuldenwachstum die Handlungsspielräume künftiger Haushalte einschränkt oder gar die Zahlungsfähigkeit des Staates in Zweifel gezogen würde. Das könnte theoretisch dann passieren, wenn der Schuldenstand bereits sehr hoch wäre, wenn die Mittel nicht investiv genug verausgabt würden und/oder wenn Wirtschaftswachstum, Inflation und Zinsen sich unvorteilhaft entwickeln würden. Wie sind diese Risiken für Deutschland zu bewerten?

Im Vergleich mit den anderen führenden Industrienationen hat Deutschland eine sehr geringe Schuldenstandsquote von zuletzt etwa 66 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (siehe Abb. 1). Sollten die aktuellen Schuldenregeln im Rahmen der Schuldenbremse so beibehalten werden, ist davon auszugehen, dass die Gesamtverschuldung in den nächsten Jahren sogar noch weiter deutlich sinkt (vgl. SVR 2024) und sich die Divergenz zwischen Deutschland und anderen Industrienationen beschleunigt. Zwar könnten so auch die Zinsausgaben im Bundeshaushalt von aktuell rund 37 Mrd. Euro wieder gedrückt werden, doch dürften die Opportunitätskosten in Form von entgangenen Entkopplungserfolgen und Wachstumsimpulsen schwerer wiegen. Ob es sinnvoll ist, bestehende oder zusätzliche Staatsausgaben stärker mit Schulden zu finanzieren, hängt aber nicht nur von den realwirtschaftlichen Effekten der entsprechenden Mittelverwendung ab, sondern auch wie sich die Realzinsen, also die nominalen Zinsen abzüglich der Inflationsrate, entwickeln. Bis heute konnte Deutschland jahrelang davon profitieren, dass die Inflationsrate die Zinsen (zuletzt sogar deutlich) überstieg und die Schuldenaufnahme entsprechend vorteilhaft war. Wenngleich die Kapitalkosten im Bundeshaushalt im Zuge der Krisenjahre und der zuletzt restriktiven Geldpolitik heute nominal wieder hoch wirken, ist zu berücksichtigen, dass sie gemessen an den Gesamtausgaben nicht höher sind, als sie es auch in der Vergangenheit schon waren (siehe Abb. 2). Aufgrund des extrem hohen Vertrauens internationaler Kapitalanleger in

ABBILDUNG 2 Entwicklung der Zinsausgaben des Bundes



Quelle: BMF 2024.

BertelsmannStiftung

deutsche Staatsanleihen ist angesichts des oben beschriebenen relativ niedrigen Schuldenstands weiterhin davon auszugehen, dass sich auch bei moderat steigenden Haushaltsdefiziten die vergleichsweise vorteilhaften Zinskonditionen fortsetzen (siehe Abb. 3).

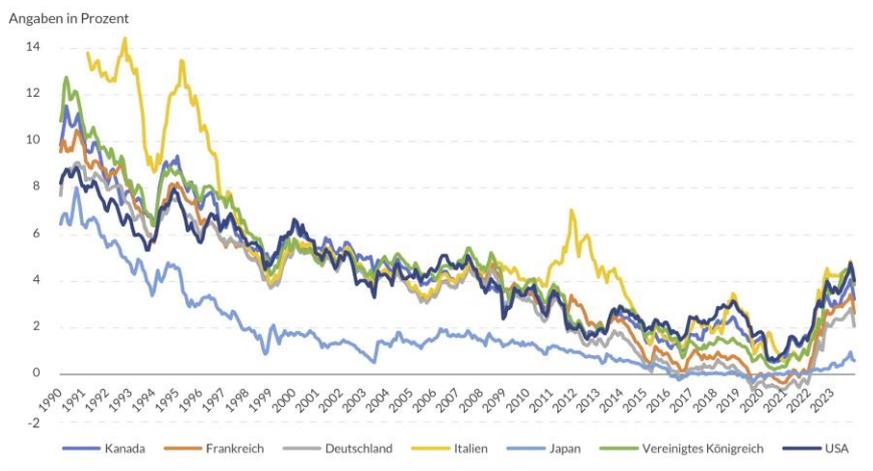
Es bliebe das Risiko, dass die Staatsausgaben in Deutschland zu konsumtiv verausgabt werden und/oder auch bei höherer Verschuldung aus diversen Gründen ein fortgesetzter wirtschaftlicher Niedergang eintreten könnte, der das Wachstumspotenzial und damit auch die Bonitätsaussichten für den deutschen Staat strukturell verschlechterten. Ein solches Szenario ist gerade vor dem Hintergrund des globalen Standortwettbewerbs um Zukunftstechnologien und Industrieproduktion denkbar. Während sowohl China als auch die USA heimische Unternehmen massiv mit öffentlichen Mitteln subventionieren, setzt die EU hauptsächlich auf die CO₂-Bepreisung, weshalb Sorgen vor einer Deindustrialisierung nicht unbegründet sind. Ob sich diese jedoch auf breiter Front bewahrheiten und damit das Wachstumsmodell der deutschen Industrie- und Exportwirtschaft letztlich scheitert, ist keinesfalls ausgemacht. Allerdings kann festgehalten werden,

dass das Risiko zu geringer staatlicher Ausgaben zur Stärkung der Standortattraktivität in diesem Kontext deutlich überwiegen dürfte. Denn sowohl für die Dekarbonisierung als auch den Erhalt etwa der heimischen Grundstoffindustrien und anderer

kritischer Produktionen und Technologien wird es wettbewerbsfähige Bedingungen geben müssen, die durch staatliche Absicherungen, Subventionen und intakte Infrastrukturen zu schaffen sind.

Schließlich ist für die Bewertung der Generationengerechtigkeit kreditfinanzierter Staatsausgaben auch die Gläubigerstruktur der entsprechenden Bundesanleihen zu bedenken. Denn eine unverhältnismäßige Belastung künftiger Generationen entstünde nur dann, wenn Zins- und Tilgungszahlungen zu großen Teilen ins Ausland abfließen und insofern keine inländischen Halter der Wertpapiere davon profitierten. Hier zeigen die jüngsten Schätzungen der Finanzagentur allerdings, dass der Großteil deutscher Staatsanleihen entweder von nationalen Akteuren oder Zentralbanken des Eurosystems wie der Bundesbank gehalten

ABBILDUNG 3 Entwicklung der Zinsen zehnjähriger Staatsanleihen zwischen Januar 1991 und Dezember 2023 in den G7-Staaten



Angaben für Italien erst ab März 1991. Quelle: OECD 2024.

BertelsmannStiftung

werden, die ihre Gewinne jahrelange in den Haushalt ausschüttete.

Reformvorschläge in der Diskussion

Mittlerweile hat sich in weiten Teilen der Wissenschaft und Wirtschaftspolitik die Einsicht durchgesetzt, dass die staatliche Investitionstätigkeit auch durch mehr Schulden ausgeweitet werden sollte, um den drängenden Herausforderungen adäquat begegnen zu können. Die aktuellen grundgesetzlichen Schuldenregeln werden als nicht mehr zeitgemäß und kontraproduktiv erachtet, wie zuletzt auch der IWF und die OECD attestierten. Entsprechend viele Reformvorschläge wurden in jüngerer Zeit aus ganz unterschiedlichen Richtungen vorgebracht, von denen die meisten auf verschiedene Weise darauf abzielen, die staatlichen Neuverschuldungsspielräume auszuweiten, ohne exzessive Verschuldung zuzulassen. Dabei werden diverse Aspekte von Definitionsschwierigkeiten investiver Ausgaben, über die Bestimmung struktureller und konjunktureller Obergrenzen, dem Verhältnis von Neuverschuldung und Schuldenstand, den Vor- und Nachteilen gegenüber Sondervermögen oder dem Anpassungsbedarf bei den Notfallregelungen diskutiert. Ohne jeweils in die technischen Details und Unterschiede der einzelnen Vorschläge gehen zu können, möchten wir deshalb im Folgenden die wichtigsten Punkte herausarbeiten, die es bei einer Reform der deutschen Schuldenbremse aus unserer Sicht zu berücksichtigen gilt (für mehr Details siehe Wortmann, Petersen und Brauer 2024).

1. Investitionscharakter von Staatsausgaben

Es gibt gute Gründe dafür, besonders jene Staatsausgaben mit Schulden zu finanzieren, deren Vorteile langfristig entstehen und damit auch künftigen Generationen zufallen. Diese können dann auch entsprechend für einen Teil der Kosten aufkommen, sodass investive Ausgaben eine Orientierung für eine angemessene Höhe neuer Schulden geben können. Wie bereits beschrieben, ist in der Praxis allerdings weder ganz klar, auf welche Staatsausgaben dies grundsätzlich zutrifft, noch ob die beabsichtigte Wirkung auch tatsächlich eintreten wird. Vor der 2009 verankerten Schuldenbremse orientierte sich die zulässige

Neuverschuldung im Rahmen der „Golden Regel“ an den Bruttoanlageinvestitionen des Staates, ließ also einen recht großen Spielraum. Mit Blick auf die Rendite künftiger Generationen aus staatlichen Ausgaben sollten eher die Nettoanlageinvestitionen eine Orientierungsgröße darstellen, da sie über die Instandhaltung des Kapitalstocks hinausgehen. Gerade diese haben sich in Deutschland bedenklich schwach entwickelt. Allerdings könnte auch eine starre Verankerung an den (Netto-)Anlageinvestitionen den eigentlichen Bedarfen für öffentliche investive Ausgaben nicht gerecht werden, die sich etwa in den Bereichen Bildung und Verteidigung auf tun. Zudem zielen verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente auf die Auslösung und Hebelung privater Investitionen ab und könnten daher ebenfalls qualifiziert sein, um schuldenfinanziert zu werden. Grundsätzlich ist zu klären, ob sich „investiv“ auf rein ökonomische oder auch ökologische oder soziale Ziele beziehen darf, deren Nutzen sich ungleich schwerer beziffern ließe.

Letztlich sind diese Fragen kaum pauschal durch eine grundgesetzliche Regel zu bestimmen, sondern Ausdruck sich wandelnder gesellschaftlicher Präferenzen und politischer Mehrheiten. Um aber der politischen Versuchung vorzubeugen, zu viele Maßnahmen als investiv deklarieren zu können, deren Nutzen tatsächlich eher heutigen Generationen zu Gute kommt, spricht Vieles für die Schaffung eines Expertengremiums im Zuge einer Schuldenbremsenreform (vgl. WB 2023). Dieses könnte zur möglichst wissenschaftsbasierten Bestimmung investiver Staatsausgaben in die haushalterischen Entscheidungsprozesse einbezogen werden und die allgemeinen Finanzierungs- und Rahmenbedingungen, wie zuvor beschrieben, möglichst neutral einschätzen, um der Politik eine transparente Entscheidungsgrundlage zu liefern.

2. Schuldenobergrenzen und Notsituationen

Selbst bei der Feststellung des investiven Charakters von Staatsausgaben, die sich grundsätzlich für eine Schuldenfinanzierung qualifizieren, sollte eine Reform auch die Schuldentragfähigkeit in Zukunft gewährleisten. Deshalb ist es sinnvoll, die Höhe der Neuverschuldung stärker am aktuellen Schuldenstand und den Projektionen über

seine weitere Entwicklung zu orientieren. Liegt dieser über einem zu bestimmenden Schwellenwert, dürfte die Neuverschuldung tendenziell niedriger ausfallen als unterhalb der Schwelle. Doch selbst bei erweiterten generellen Schuldengrenzen sollte in Zukunft sichergestellt werden können, dass der Staat auch in Krisen handlungsfähig bleibt. Hier besteht Reformbedarf bei den Regelungen zu Notlagen. Dabei sollte nicht ausgeschlossen werden, dass vermehrt auftretende Extremwetterereignisse, wenn auch nicht mehr außergewöhnliche, aber dennoch folgenschwere Notsituationen darstellen können. Zudem sollte auf Notlagen künftig generell zeitlich angemessener über mehrere Jahre reagiert werden können.

3. Reform oder Sondervermögen?

Um absehbare Investitionserfordernisse etwa mit Blick auf die ökologische Transformation und entsprechende Infrastrukturen durch zusätzliche Schulden finanzieren zu können, wurde auch ein Sondervermögen ähnlich dem der Bundeswehr ins Spiel gebracht (vgl. Fuest, Hüther und Südekum 2024). Dadurch solle gewährleistet werden, dass vermeintliche Sparzwänge im regulären Haushalt nicht zu einem Rückgang öffentlicher Investitionsaktivität führen und langfristige Planungssicherheit hergestellt werden kann. Allerdings bestünde dabei das Problem, solch „transformative“ Ausgaben genau abzugrenzen. Denn anders als etwa bei den Verteidigungsausgaben ist – wie bereits erörtert – nicht so leicht zu bestimmen und politisch stärker umstritten, was für den Erfolg der Transformation nötig ist. Zudem könnte eine solche Auslagerung zu einem Anstieg konsumtiver Staatsausgaben im Kernhaushalt, zu einer Abnahme von Transparenz aufgrund diverser Nebenhaushalte und schließlich zu einer schwierigeren Begrenzung der staatlichen Gesamtverschuldung führen.

Fazit und Ausblick

Insgesamt hat der deutsche Staat enorme Herausforderungen und Handlungsbedarfe gleichzeitig zu bewältigen, die nicht nur, aber auch durch mehr öffentliche Investitionstätigkeit angegangen werden müssen. Natürlich sind dafür zunächst auch andere, eher konsumtive Staatsausgaben auf den Prüfstand zu stellen – gerade diejenigen,

die überdies umwelt- und klimaschädlich wirken. Gleichzeitig ist aber das fiskalische Risiko einer moderat höheren Verschuldung zugunsten investiver Ausgaben als deutlich geringer anzusehen als die Risiken, die aufgrund zu geringer Aktivität im Bereich Klimaschutz, Standortattraktivität und Sicherheit auftreten können oder das soziale Risiko, das durch zu massive, einseitige oder abrupte Ausgabenkürzungen zur Gegenfinanzierung entstände. Die kreditfinanzierte Schaffung eines größeren Ausgabenspielraums darf dennoch keinen Freibrief darstellen. Weder entbindet sie von der Pflicht einer stetigen Ausgabenoptimierung, noch löst sich dadurch das Problem, dass Finanzmittel oft auch aufgrund von zu schwerfälligen Strukturen nicht effektiv verausgabt werden können. Ebenso wenig dürfen Ausgabensteigerungen, selbst wenn sie investiv sind, die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen beeinträchtigen. Die allermeisten Vorschläge der aktuellen Debatte zielen daher auf eine ausgewogene Reform der Schuldenbremse anstelle einer Abschaffung.

Dabei gilt es mehrere wichtige Punkte zu berücksichtigen. So sollte künftig ein wissenschaftlicher Expertenrat zur Bewertung des Investitionscharakters schuldenfinanzierter Staatsausgaben eingebunden werden und eine möglichst neutrale Korrekturfunktion ausüben. Weiterhin sollten Obergrenzen für die Verschuldung gelten, die sich aber flexibler am Schuldenstand und dessen Projektionen orientieren. Eine immer weitere Senkung der Schuldenquote, wie sie unter den aktuellen Regeln wahrscheinlich einträte, wäre ökonomisch wie ökologisch kontraproduktiv. Schließlich sollten veränderte Notlageregelungen gewährleisten, dass künftig zeitlich angemessener und bedarfsorientiert auf extreme Herausforderungen reagiert werden kann.

Bei den laufenden Verhandlungen über den Bundeshaushalt für 2025 zeichnet sich noch keine Lösung zur Deckung zweistelliger Milliardenfehlbeträge ab. Durch eine legislativ überdauernde Reform der Schuldenbremse könnten nicht nur weitere Haushaltskrisen vermieden werden, sondern auch die so wichtige Planungssicherheit gestärkt werden, die es für eine Investitionsoffensive in Deutschland ebenso braucht.

Literatur

Bär, H., F. Peiseler, B. Richter und I. Aleksandrova (2023). „Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte“. Focus Paper #7. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Fuest C., M. Hüther und J. Südekum (2024). „Folgen des Verfassungsurteils: Investitionen schützen“. <https://www.iwkoeln.de/presse/in-den-medien/michael-huether-investitionen-schuetzen.html> (zuletzt abgerufen am 20.03.2024).

Holzmann, S. (2023). „Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen: Reformvorschläge für eine konsistentere Transformationspolitik“. Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft, Policy Brief 2023/12, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Holzmann, S. und I. Wolf (2023.) Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit. Wie die deutsche Bevölkerung Zielkonflikte in der Transformation wahrnimmt. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Petersen, T. und M. Wortmann (2024). „Staatsfinanzen und ökologische Transformation“. Focus Paper Bertelsmann Stiftung. Im Erscheinen. Gütersloh.

Südekum, J. (2023). Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2024 und zum Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 für die Öff. Anhörung des BT-Haushaltsausschusses am 21.11.2023. Düsseldorf.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2021). „TRANSFORMATION GESTALTEN: BILDUNG, DIGITALISIERUNG UND NACHHALTIGKEIT – Jahresgutachten 21/22“. Wiesbaden.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2024). „Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren“. Policy Brief 1/2024. Wiesbaden.

UBA (Umweltbundesamt) (2023). Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen. Veröffentlicht am 10.08.2023. [Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen | Umweltbundesamt](#) (zuletzt abgerufen am 30.04.2024).

WB (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) (2023). „Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen

und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik“. Berlin.

Wortmann, M., T. Petersen und Y. Brauer (2024). „Deutsche Schuldenbremse auf dem Prüfstand“. Focus Paper #20. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh

Armando Garcia Schmidt
Telefon: +49 5241 81-81543
armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: © Norbert Braun - stock.adobe.com

Autor | Kontakt

Dr. Marcus Wortmann
Senior Expert
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
marcus.wortmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 5241 81-81549

Dr. Thieß Petersen
Senior Advisor
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 5241 81 81218

ISSN: 2751-7373