

// Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg),
Paul Steger (ZEW Mannheim und Universität Mannheim)

Mehr finanzielle Spielräume, mehr öffentliche Investitionen?

Forderungen nach Lockerungen der Schuldenbremse haben seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 Auftrieb erhalten. Oft wird argumentiert, dass die Schuldenbremse wichtige Zukunftsinvestitionen behindere und eine ambitionierte Investitionspolitik mehr haushaltspolitischer Flexibilität bedürfe. Eine entscheidende Frage ist in diesem Zusammenhang, ob zusätzliche finanzielle Spielräume auch tatsächlich den öffentlichen Investitionen zu Gute kommen und nicht vorrangig für konsumtive Zwecke genutzt werden. Diese von der Strube Stiftung geförderte Studie untersucht dazu die Verwendung der steuerinduzierten Haushaltszuwächse zwischen 2010 und 2019 und somit den Zeitraum zwischen Finanzkrise und Pandemie. In diesen Zeitraum fällt die volle Bindungswirkung der Schuldenbremse für den Bundeshaushalt ab dem Haushaltsjahr 2016. Für die Analyse wird die Systematik des Gruppierungsplans genutzt, um die Ausgaben in konsumtive Ausgaben, investive Ausgaben und Zuführungen an Fonds und Rücklagen zu klassifizieren. Es zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen der „Konsolidierungsphase“ 2010-2015 und der „Expansionsphase“ 2015 bis 2019. In der ersten Phase wurden die Steuerzuwächse und frei werdende Haushaltsmittel primär für die Rückführung der Nettoneuverschuldung genutzt. In der zweiten Phase konnten die stark wachsenden Einnahmen für eine Steigerung des Budgets verwendet werden. Die Ausgaben für konsumtive Zwecke wuchsen gegenüber den investiven Ausgaben dabei ungefähr drei Mal so stark.



ZENTRALE ERKENNTNISSE

- Dem Bundeshaushalt standen zwischen 2010 und 2019 136 Milliarden Euro an zusätzlichen Haushaltsmitteln zur Verfügung.
- Die Jahre 2010 bis 2015 waren von Konsolidierungsanstrengungen gekennzeichnet. Zusätzlicher finanzieller Spielraum wurde in dieser Phase vor allem zur Rückführung der Nettoneuverschuldung genutzt.
- Die Jahre 2015 bis 2019 waren expansiver Natur, da die Haushaltskonsolidierung größtenteils abgeschlossen war und zusätzliche Haushaltsmittel frei zur Verfügung standen.
- Finanzielle Spielräume wurden in dieser Phase primär für konsumtive Ausgaben genutzt.
- Diese Erfahrungen mahnen zur Vorsicht im Hinblick auf eine Erweiterung des Verschuldungsspielraums der Schuldenbremse ohne weitere Vorkehrungen.
- Die Gefahr besteht, dass sich das Muster der 2010er-Jahre wiederholt, in dem ein zusätzlicher Finanzierungsspielraum nicht primär den Investitionsausgaben zu Gute kam.

AKTUELLE SITUATION

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtswidrigkeit des zweiten Nachtragshaushaltes 2021 hat sich die Diskussion über einen möglichen Reformbedarf der Schuldenbremse intensiviert. Ein oft vorgebrachter Kritikpunkt ist, dass diese Fiskalregel wichtige öffentliche Investitionen verhindere, da sie den finanziellen Spielraum unnötig stark einschränke. Grundsätzlich kann die Schuldenfinanzierung öffentlicher Investitionen in die Infrastruktur, die ökologische und digitale Transformationen aus ökonomischer Sicht durchaus begründet werden. Dies ist dann der Fall, wenn der gesamtwirtschaftliche „return on investment“ die Zinskosten übersteigt, sodass sich eine kreditfinanzierte öffentliche Investition ökonomisch auszahlt.

Eine Voraussetzung für eine solche positive Bewertung eines möglicherweise erweiterten Verschuldungsspielraums nach einer Reform der Schuldenbremse ist jedoch, dass zusätzliche Verschuldungsspielräume auch tatsächlich für zusätzliche öffentliche Investitionen genutzt werden. Die Erträge öffentlicher Investitionen zahlen sich im Unterschied zu konsumtiven Ausgaben mit unmittelbarem politischem Nutzen erst zeitverzögert aus. Deshalb besteht aus polit-ökonomischer Sicht die Gefahr, dass ein größerer Verschuldungsspielraum eher für höhere konsumtive Ausgaben wie beispielsweise höhere Sozialtransfers als für eine Steigerung öffentlicher Investitionen genutzt wird. Inwieweit ein höherer Finanzierungsspielraum tatsächlich zu höheren Investitionen führt oder letztlich nur den Weg für eine noch stärkere Ausweitung gegenwarts-orientierter Ausgaben bereitet, ist eine Schlüsselfrage für die Reform der Schuldenbremse.

Die hier vorgelegte Analyse liefert dazu Hinweise, in dem sie untersucht, wie die steuerinduzierte Ausweitung des finanziellen Spielraums im Bundeshaushalt verwendet worden ist. Betrachtet wird in der Analyse die Dekade von 2010 bis 2019. Diese Jahre deckt somit die Zeit nach der Finanzkrise 2008/09 bis zum Vorabend der Pandemie ab. Die Jahre der Pandemie ab 2020 sind für die hier betrachtete Fragestellung aufgrund der krisenbedingten Sondersituation wenig informativ.

Der Bundeshaushalt verzeichnete zwischen 2010 und 2019 eine Reihe von vorteilhaften Entwicklungen. Zum einen sind die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen in diesem Jahrzehnt unter anderem aufgrund einer sehr guten Beschäftigungsentwicklung stark gestiegen und haben auch dem Bund ein hohes Einnamewachstum beschert. Auf der anderen Seite war diese Dekade durch fallende Zinsen für die Bundesschuld gekennzeichnet, sodass der Bundeshaushalt auch hier weiter entlastet wurde. Es ist aufschlussreich zu erfahren, wie diese zusätzlichen Einnahmen und Entlastungen tatsächlich verwendet wurden. Wenn sich zeigt, dass dieser zusätzliche Finanzierungsspielraum vorwiegend für nicht-investive Ausgaben genutzt wurde, wäre dies ein Hinweis darauf, dass die auch eine Lockerung der Schuldenbremse nicht ohne weitere Sicherungen investiv genutzt würde.

Diese Frage ist für die Reformdebatte zur Schuldenbremse auch deshalb relevant, da prominente Forderungen nach mehr haushaltspolitischer Flexibilität implizit davon ausgehen, dass zusätzliche Spielräume auch tatsächlich für investive Zwecke genutzt würden. Beispielsweise beinhaltet der Reformvorschlag des Sachverständigenrats schuldenstandabhängige großzügigere strukturelle Defizitgrenze ohne eine genauere Erörterung, wie gesichert werden kann, dass der zusätzliche Defizitspielraum auch wirklich investiv genutzt wird (Sachverständigenrat Wirtschaft, 2024; Heinemann, 2024).

Forderungen nach Lockerung der Schuldenbremse zur Erhöhung der öffentlichen Investitionen

Es besteht die Gefahr, dass größere finanzielle Spielräume nicht für Investitionen genutzt werden.

Große finanzielle Spielräume im Bundeshaushalt zwischen 2010 und 2019

Für Lockerungsfor-derungen ist wichtig, ob diese auch für Investitionen genutzt wurden.

DER BUNDESHAUSHALT 2010 BIS 2019 ZWISCHEN KONSOLIDIERUNG UND EXPANSION

Dem Bundeshaushalt stehen auf der Finanzierungsseite einerseits die Einnahmen aus Steuern und sonstigen Einnahmen und andererseits Mittel aus der in Anspruch genommenen Kreditfinanzierung (Nettokreditaufnahme) zur Verfügung. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Gesamteinnahmen sowie dieser beiden Subkomponenten für die Haushaltsjahre von 2010 bis 2019. Betrachtet man die Entwicklung der Gesamteinnahmen, so lassen sich zwei Phasen deutlich unterscheiden. Die Jahre 2010 bis 2015 sind generell von stagnierenden bis leicht abnehmenden Gesamteinnahmen gekennzeichnet, wohingegen zwischen 2015 und 2019 ein starker Zuwachs der Gesamteinnahmen zu verzeichnen ist.

Der leichte Rückgang in der ersten Phase ist vor allem durch gegenläufige Entwicklungen bei den Steuereinnahmen und der Nettokreditaufnahme zu erklären. Während die Steuereinnahmen aufgrund der stabilen wirtschaftlichen Lage und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit nach der globalen Finanzkrise 2009 stark anstiegen, wurden die Einnahmen aus der Kreditaufnahme von knapp 80 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf Tilgungen von knapp 5 Milliarden Euro im Jahr 2015 sehr massiv zurückgeführt. Mit anderen Worten wurde der deutlich wachsende finanzielle Spielraum aus den steigenden Steuereinnahmen bis zum Jahr 2015 im Wesentlichen zur Konsolidierung genutzt und nicht für ein Wachstum des Bundeshaushalts. Ein Grund dafür könnte die Vorausrückung der Schuldenbremse gewesen sein, deren Defizitobergrenze von 0,35 Prozent des BIP ab dem Jahre 2016 für den Bundeshaushalt wirksam wurde. Die Phase lässt sich somit als Konsolidierungsphase bezeichnen.

Betrachtet man im Vergleich dazu die Entwicklung ab 2015, so lässt sich eine Phase einer stabil geringen Nettokreditaufnahmen (mit Tilgungen im Jahr 2015) und weiterhin stark steigender Steuereinnahmen erkennen. Dies spiegelt sich somit auch in den Gesamteinnahmen wider. Diese Phase eines deutlich wachsenden Budgetvolumens lässt sich daher als Expansionsphase bezeichnen. Im Folgenden wird die Verwendung zusätzlicher Haushaltsmittel auf der Ausgabenseite dargestellt. Der Fokus hierbei liegt auf dem Gruppierungsplan des Bundeshaushalts, der eine Aufschlüsselung in laufende (konsumtive) und investive Ausgaben zulässt. Der Gruppierungsplan klassifiziert die Ausgaben des Bundeshaushalts in sechs Ausgabekategorien. Diese sind im Folgenden absteigend nach ihrem Anteil am Bundeshaushalt im Jahr 2019 aufgelistet (die Prozentwerte beziehen sich auf den Anteil am gesamten Haushaltsvolumen 2019):

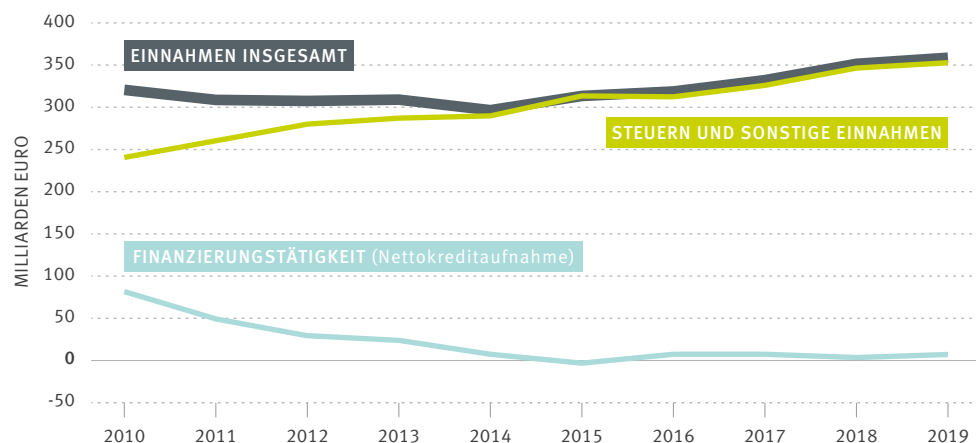
Starker Anstieg der Steuereinnahmen zwischen 2010 und 2019

Haushaltskonsolidierung bis 2015

Anwachsen der Gesamteinnahmen ab 2015

Fokus auf den Gruppierungsplan erlaubt Differenzierung nach konsumtiven und investiven Aufgaben

ABBILDUNG 1: ENTWICKLUNG DER EINNAHMEN DES BUNDESHAUSHALTS



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Daten: Berechnung des ZEW

- » Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (den größten Anteil machen hier Zuweisungen an die Sozialversicherungen aus) (63,94 %)
- » Personalausgaben (9,57 %)
- » sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (8,39 %) (enthält auch Finanzinvestitionen wie den Erwerb von Beteiligungen, aber auch Investitionszuschüsse an die Gemeinden)
- » Sächliche Verwaltungsausgaben (4,64 %)
- » Militärische Beschaffungen (3,95 %)
- » besondere Finanzierungsausgaben (wie zum Beispiel Zuführungen an Rücklagen und Fonds) (3,9 %)
- » Zinsausgaben am Kreditmarkt (3,33 %)
- » Baumaßnahmen (2,27 %)

Um konsumtive vs. investive Verwendungen voneinander trennen zu können, wird der Erwerb von Beteiligungen aus der oben genannten dritten Ausgabenkategorien ausgegliedert. Der Erwerb von Beteiligungen wird ausgegliedert, weil eine solche Finanzinvestition nicht als Investition im ökonomischen Verständnis gewertet werden kann. Militärischen Beschaffungen werden im Hinblick auf die Gewährleistung einer künftigen Verteidigungsfähigkeit hier als investiv betrachtet. Somit umfassen in dieser Analyse investive Ausgaben die folgenden Positionen: direkte Investitionsausgaben, Investitionsfördermaßnahmen, militärische Beschaffungen und Baumaßnahmen. Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, sächliche Verwaltungsausgaben und Personalausgaben als Ausgaben werden als konsumtive Ausgaben klassifiziert.

VERWENDUNG VERFÜGBARER HAUSHALTSMITTEL IM BUNDESHAUSHALT

Die Analyse stellt ab auf die Veränderungen des Haushalts. Die Leitfrage ist, wie stark ein wachsender Finanzierungsspielraum für investive oder für konsumtive Zwecke verwendet wird. Methodisch werden die zusätzlich verfügbaren Haushaltsmittel (Diagramme auf der linken Seite) als Summe aller positiven Veränderungen in den Einnahmequellen (hier insbesondere die Steuereinnahmen) und aller negativen Veränderungen in den Ausgabenkategorien (zum Beispiel Rückgänge in den Zinsausgaben durch die sinkende Verzinsung der Bundesschuld) definiert. Letztere stehen dem Bundeshaushalt als zusätzliche Mittel zur Verfügung und können somit für (andere) Ausgabenzwecke genutzt werden. Die Diagramme auf der rechten Seite stellen dann die Verwendung dieser freien Ressourcen als Zunahme der Ausgaben in der jeweiligen Kategorie dar. Diese werden für die Gesamtperiode 2010 bis 2019 sowie für die beiden Subperioden, die Konsolidierungsphase (2010 – 2015) und die Expansionsphase (2015 – 2019), präsentiert.

**Haushaltspolitische
Verwendung
steigender Steuer-
einnahmen und
abnehmender
Zinsausgaben**

GESAMTPERIODE 2010 BIS 2019

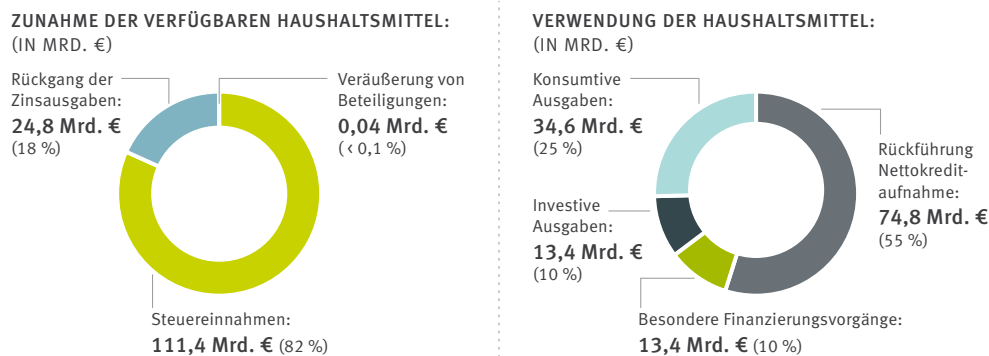
Betrachtet man die Herkunft der verfügbaren Haushaltsmittel für die Jahre 2010 bis 2019 insgesamt, erkennt man, dass dem Bundeshaushalt zwischen 2010 und 2019 rund 136 Milliarden Euro zusätzlich zur Verfügung standen. Knapp 82 Prozent dieses Zuwachses des Volumens rührten von den stark gestiegenen Steuereinnahmen in dieser Periode, rund 18 Prozent sind auf einen Rückgang der Zinsausgaben zurückzuführen. Vernachlässigbar sind entstandene Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen. Die Verwendung auf der rechten Seite ergibt folgendes Bild:

**136 Milliarden Euro
an zusätzlich ver-
fügbaren Haushalts-
mitteln zwischen
2010 und 2019**

55 Prozent des zusätzlichen Finanzierungsspielraums sind für die Rückführung der Nettokreditaufnahme eingesetzt worden. An zweiter Stelle fanden sich mit 25 Prozent die Ausgaben für konsumtive Zwecke gefolgt von Zuführungen an Fonds und Rücklagen. Ungefähr 10 Prozent des gewachsenen Finanzierungsspielraums wurden für investive Zwecke aufgewendet. Somit überstieg im gesamten Analysezeitraum die Ausweitung der konsumtiven Ausgaben die der investiven Zwecke um 2,58. Allerdings entfielen weitere Verwendungen der Mehreinnahmen im Umfang von 10 Prozent auf besondere Finanzierungsvorgänge in Form von Rückstellungen und Zuführungen an Sondervermögen, mit denen auch eine gewisse Zukunftsvorsorge verbunden war. Vor dem Hintergrund der vollen Wirksamkeit der Schuldenbremse für den Bund ab 2016 ist wenig verwunderlich, dass die Rückführung der Nettokreditaufnahme bis zum Ausgleich des Haushalts eine Priorität war. Aus diesem Grund wird die obige Grafik separat für die Konsolidierungs- und Expansionsphase dargestellt. Die Fiskalpolitik sollte sich in beiden Perioden deutlich unterscheiden, da bereits ab dem Jahr 2015 der Budgetausgleich weitgehend gelungen war, so dass von nun an die wachsenden Steuereinnahmen in nahezu vollem Umfang für ein Wachstum des Budgets genutzt werden konnten.

74,8 Milliarden für Defizitrückführung; 34,6 Milliarden für konsumtive Ausgaben; Jeweils 13,4 Milliarden für Investitionen und Rücklagen

ABBILDUNG 2: HERKUNFT UND VERWENDUNG DER ZUSÄTZLICHEN HAUSHALTSMITTEL 2010 BIS 2019

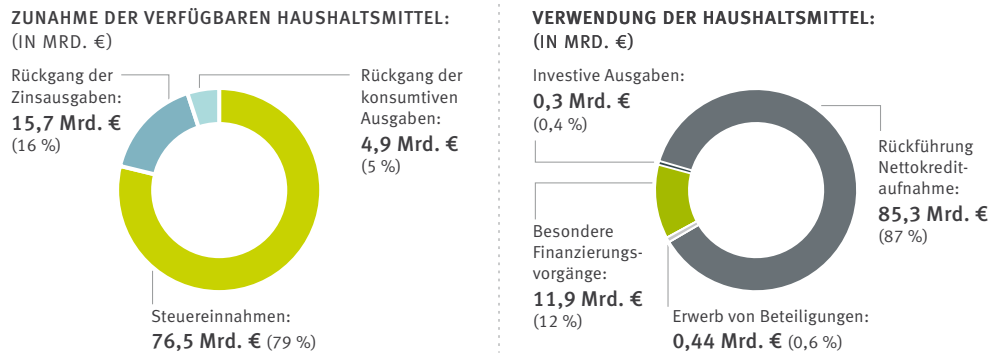


Quelle: ZEW-Berechnungen; Daten: Bundesministerium der Finanzen

KONSOLIDIERUNGSPHASE 2010 BIS 2015

Betrachtet man die Periode 2010 bis 2015 (Abbildung 3), erkennt man auf der Einnahmenseite, dass zusätzliche verwendbare Ressourcen mehrheitlich von steigenden Steuereinnahmen herührten, aber auch Rückgänge in Ausgabenkategorien finanzielle Spielräume verschafften. Neben dem Rückgang der Zinsausgaben spielte auch eine Verringerung in den konsumtiven Ausgaben eine Rolle. Im Hinblick auf die darin enthaltenen Zuweisungen an die Sozialversicherungen schlugen sich hier die stetig steigende Erwerbstätigkeit in diesem Zeitraum und Sparmaßnahmen der schwarz-gelben Koalition ab 2011 nieder. Betrachtet man die Verwendung, verdeutlicht sich der Konsolidierungscharakter dieser Periode, weil die Rückführung der Nettokreditaufnahme in Richtung Null mit 87 Prozent den Löwenanteil des Finanzierungsspielraums absorbierte. Die investiven Ausgaben profitierten hingegen nur marginal von den frei werdenden Haushaltsmitteln. Interessant ist hier die Veränderung bei den besonderen Finanzierungsvorgängen. Da diese größtenteils aus Zuführungen an Rücklagen und Fonds bestehen, wurden diese Mittel zumindest nicht unmittelbar konsumtiv genutzt, sondern für eine Verwendung in zukünftigen Haushaltsjahren reserviert.

In der Konsolidierungsphase wurden die finanziellen Spielraum zur Rückführung der Nettoneuverschuldung genutzt

ABBILDUNG 3: HERKUNFT UND VERWENDUNG DER ZUSÄTZLICHEN HAUSHALTSMITTEL 2010 BIS 2015

Quelle: ZEW-Berechnungen; Daten: Bundesministerium der Finanzen

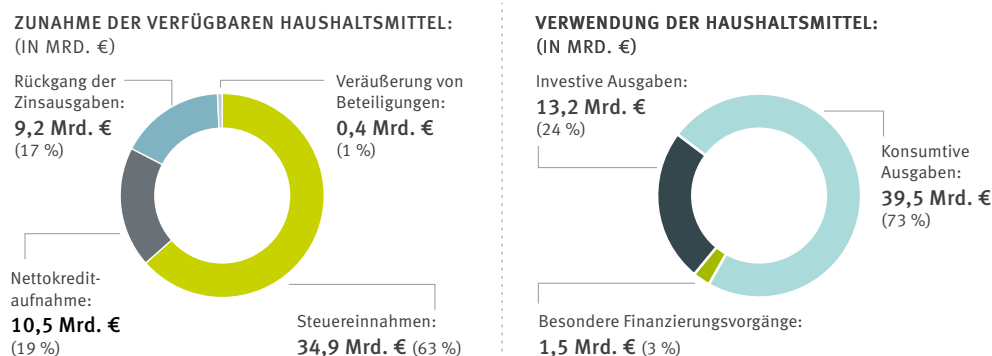
EXPANSIONSPHASE 2015 BIS 2019

Vergleicht man nun die Dynamik des Bundeshaushalts (Abbildung 4) in der Periode 2015 bis 2019, ergibt sich ein deutlich anderes Bild. Der Ausgangspunkt dieser Phase ist dadurch gekennzeichnet, dass der Budgetausgleich bereits weitgehend erreicht war. In dieser Phase sind mit Ausnahme der sinkenden Zinsausgaben keine Sparmaßnahmen mehr erkennbar, die sich in rückläufigen Haushaltsposten niedergeschlagen hätten. Somit wurde die Zunahme der für Zusatzausgaben verfügbaren Ressourcen in dieser Vier-Jahres-Periode größtenteils durch die weiter stark wachsenden Steuereinnahmen (rund 35 Milliarden Euro), eine gegenüber dem Überschussjahr 2015 leicht steigende Nettokreditaufnahme (10,5 Milliarden Euro) und weiterhin fallende Zinsausgaben (9,2 Milliarden Euro) getrieben, während Beteiligungsverkäufe nur in geringerem Maße (400 Millionen Euro) den finanziellen Spielraum erweitert haben.

Auch diese Jahre waren durch robuste Beschäftigungszahlen geprägt, sodass zusätzliche Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung nicht durch eine Problemlage am Arbeitsmarkt erklärt werden können. Exogene Ereignisse wie die Flüchtlingskrise 2015 könnten allerdings einen Einfluss auf unabwendbare Ausgabensteigerungen gehabt haben. Beispielsweise könnte der starke Anstieg der konsumtiven Ausgaben durch höhere soziale Leistungen aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes und eine höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten von Heizung und Unterkunft getrieben sein. Vergleicht man jedoch den erstgenannten Ausgabenposten in der Funktionsgliederung des Bundeshaushalts von 2015 mit dem von 2019, sind die betreffenden

Steigende Steuereinnahmen, moderate Neuverschuldung und fallende Zinsausgaben

Anstieg der konsumtiven Aufgaben kann nicht durch Flüchtlingskrise 2015 erklärt werden

ABBILDUNG 4: HERKUNFT UND VERWENDUNG DER ZUSÄTZLICHEN HAUSHALTSMITTEL 2015 BIS 2019

Quelle: ZEW-Berechnungen; Daten: Bundesministerium der Finanzen

Ausgaben lediglich um 1,4 Milliarden Euro gestiegen. Auch der zweite Ausgabenposten kann mit einem Plus von 1,1 Milliarden Euro den Anstieg ebenfalls nicht erklären (Bundesministerium der Finanzen, 2020). Somit lässt sich argumentieren, dass der zusätzliche Finanzierungsspielraum größtenteils tatsächlich nach politischen Prioritäten verwendet werden konnte und nicht maßgeblich durch exogen bedingte Zwangslagen gebunden wurde.

Insgesamt zeigt sich auf der Ausgabenseite im Vergleich zur Vorperiode 2010 bis 2015 ein sehr unterschiedliches Bild. Die rund 55 Milliarden Euro an zusätzlichen Haushaltsmitteln wurden fast zu drei Vierteln (39,5 Milliarden Euro) für steigende konsumtive Ausgaben verwendet. Wie bereits oben erwähnt, finden sich in diesem Ausgabenposten zum großen Teil die Zuweisungen und Zuschüsse an die Sozialversicherungen wieder. Als Ausgaben mit investivem Charakter werden hier die Investitionsausgaben, Baumaßnahmen und Ausgaben für militärische Beschaffungen zusammengefasst. Auf diese entfielen rund 24 Prozent oder rund 13,2 Milliarden Euro des zusätzlichen freien Haushaltsvolumens. Somit kommen auf jeden Euro Investition fast 3 Euro an Ausgaben konsumtiver Natur. Den besonderen Finanzierungsvorgängen (Zuführungen an Fonds und Rücklagen) kam mit 1,5 Milliarden Euro nur eine geringe Bedeutung zu.

In der Expansionsphase wuchsen die konsumtiven Ausgaben dreimal so schnell wie die investiven Ausgaben

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Haushaltsdynamik auf Bundesebene zwischen 2010 und 2019 war von zwei gegensätzlichen Phasen gekennzeichnet. Zwischen 2010 und 2014 wurden die steigenden Steuereinnahmen und fallenden Zinskosten genutzt, um die Rückführung des Haushaltsdefizits zu ermöglichen. Auf der Ausgabenseite waren diese Jahre durch Konsolidierung geprägt, insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben (Zuweisungen an die sozialen Sicherungssysteme), wohingegen die investiven Ausgaben weitgehend konstant blieben.

Finanzpolitik bis 2015 war von Konsolidierung geprägt

Die Jahre 2015 bis 2019 waren von einer gegensätzlichen Dynamik gekennzeichnet. Nachdem der Budgetausgleich in den Jahren zuvor erreicht war, konnte die Politik über die weiterhin stark steigenden Steuereinnahmen auf der Ausgabenseite nun vergleichsweise frei verfügen. In dieser Phase zeigt sich die stärkere Neigung zu konsumtivem Ausgabeverhalten: Die zusätzlichen Steuereinnahmen wurden in einem Verhältnis von fast drei zu eins für Ausgaben mit konsumtivem Charakter wie Sozial-, Sach- und Personalausgaben in Relation zu den investiven Ausgabekategorien verwendet.

Ab 2015 war die Finanzpolitik von Expansion geprägt

Eine direkte Übertragung in den aktuellen Kontext ist vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur mit Vorsicht möglich. Dennoch stehen auch heute die Gegenwartsinteressen einer alternden Gesellschaft im Kontrast mit wichtigen Zukunftsaufgaben von Transformation und Dekarbonisierung über Bildung bis hin zur Sicherung der Verteidigungsfähigkeit angesichts des russischen Überfalls auf die Ukraine.

Hohe Gegenwartsinteressen einer alternden Gesellschaft versus Zukunftsaufgaben

Konzeptionell verhindert die Schuldenbremse keine Investitionen. Will die Politik mehr investieren, muss sie die ihr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel anders priorisieren oder für höhere Steuereinnahmen Sorge tragen. Angesichts der Erfahrung aus der Expansionsphase des öffentlichen Haushalts in den Jahren 2015-2019 ist Vorsicht geboten, höhere Verschuldungsgrenzen zu etablieren ohne Wege zu gewährleisten, dass dieser Spielraum tatsächlich für Zukunftsaufgaben genutzt wird. Die Erfahrungen dieser Betrachtungsperiode legen nahe, dass die Politik bei Entscheidungsfreiheit einen zusätzlichen Ausgabespielraum prioritär konsumtiv einsetzen wird. Es sind zudem keine Gesichtspunkte erkennbar, warum sich die in einer Phase steigender Steuereinnahmen klar offenbarte Präferenz der Politik für den Gegenwartskonsum nicht auch in einer Phase einer schuldenfinanzierten Ausgabesteigerung durchsetzen sollte.

Lockerung der Schuldenbremse könnte für höhere konsumtive Ausgaben genutzt werden

In diesem Zusammenhang sind Vorschläge wie die des BMWK-Beirats oder des ZEW zielführend. Der Beirat im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz schlägt vor ausschließlich die öffentlichen Nettoinvestitionen (d.h. Investitionsausgaben abzüglich Abschreibungen) von der Schuldenbremse auszunehmen. Die Frage, welche Ausgabe auch tatsächlich investiven Charakter hat, müsste von einem unabhängigen Gremium überprüft werden, um eine Umschichtung konsumtiver Ausgaben (laufende Ausgaben wie zum Beispiel Sozial- oder Personalausgaben) in die Investitionen zu verhindern (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023). Damit zusammenhängend könnte eine stärkere Zukunftsorientierung der Ausgaben im Bundeshaushalt Abhilfe schaffen.

Mit dem Konzept einer Zukunftsquote hat das ZEW einen Kompass für die Zukunftsausrichtung des Bundeshaushalts entwickelt (Bohne et al, 2024). Hierbei würden Ausgabenkategorien gemäß ihrer Zukunftsorientierung gewichtet. Neben Investitionen in das Sachkapital erhalten auch Investitionen in das Human- und Naturkapital eine positive Gewichtung. Eine Ausweitung der zulässigen Kreditaufnahme im Rahmen einer Reform der Schuldenbremse könnte somit an eine nachweisbare Erhöhung der Zukunftsquote geknüpft werden.

Unabhängige Prüfungsgremien könnten gewährleisten, dass größere finanzielle Spielräume für Investitionen genutzt werden

Verknüpfung von höherem Kreditrahmen mit ZEW-Zukunftsquote als Reformoption

LITERATUR

Bohne, Albrecht, Friedrich Heinemann und Thomas Niebel (2024), Berechnung der Zukunftsquote 2018 bis 2023: Zukunftsausrichtung des Bundeshaushalts erholt vom Corona-Tief, ZEW policy brief Nr. 24-02, Mannheim

Bundesministerium der Finanzen (2020), Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Berlin.

Heinemann, Friedrich, Vorschlag des Sachverständigenrats zur Schuldenbremse: Das wichtigste Teil fehlt, Handelsblatt 04.02.2024

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024), Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, policy brief 1/2024, Wiesbaden.



ZEW policy brief

Autoren: Friedrich Heinemann · friedrich.heinemann@zew.de, Paul Steger · paul.steger@zew.de

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW

Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Kaufmännische Geschäftsführerin: Claudia von Schuttenbach

Redaktionelle Verantwortung: Pascal Ausäderer · cvd@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz
Leibniz
Gemeinschaft