

Die Schuldenbremse in der COVID-19-Krise – quo vadis?

John Meister

Typ des Dokumentes / type of the document:

Arbeitspapier / Working Paper

Für diese Version ist keine Begutachtung geplant / no review is planned for this version

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meister, J. (2023). Die Schuldenbremse in der COVID-19-Krise – quo vadis?

<https://doi.org/10.48441/4427.966>

Zitierlink / citation link:

DOI: <https://doi.org/10.48441/4427.966>

Handle: <https://hdl.handle.net/20.500.12738/13985>

Nachnutzung / reuse:

Diese Publikation wird unter den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung 4.0 (CC BY 4.0) verbreitet. Sofern der Name der Autor*innen/Rechteinhaber*innen genannt wird, kann der Inhalt vervielfältigt, verbreitet, öffentlich aufgeführt und kommerziell genutzt werden. Außerdem dürfen Bearbeitungen angefertigt und verbreitet werden. Weitere Informationen und die vollständigen Bedingungen der Lizenz finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/?lang=de>.

Die Schuldenbremse in der COVID-19-Krise – quo vadis?

Dr. John Meister

ABSTRACT

Die Einführung der Schuldenbremse in 2009 stellte ein weitreichender Paradigmenwechsel in der deutschen Haushaltspolitik dar. Durch die effektive Institutionalisierung des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots als fiskalisches Verfassungsregime konnte der Bundeshaushalt aus dezidiert finanzpolitischer Sicht erfolgreich auf den Pfad der Haushaltskonsolidierung zurückgebracht werden. Doch mit der COVID-19-Pandemie seit 2020 steht die Schuldenbremse nunmehr unter einer beispiellosen Belastungsprobe. Der nachfolgende Beitrag führt zunächst in die Entstehungsgeschichte und Funktionsweise der Schuldenbremse ein. Anschließend erfolgt eine Analyse der Wechselwirkungen zwischen der Pandemiepolitik und der Schuldenbremse im Zeitraum von 2020 bis Mitte 2023. Zum Abschluss des Beitrags wird ein Ausblick gegeben.

Keywords: Schuldenbremse, Haushalt, Haushaltskonsolidierung, Corona, COVID-19, Staatsverschuldung

1. Einführung

Der kontinuierliche Anstieg der Staatsverschuldung und die damit verbundenen Zinsbelastungen haben im Laufe der Jahrzehnte seit Gründung der Bundesrepublik zu spürbaren Einschränkungen der Handlungsautonomie des deutschen Staates geführt. Als eine entscheidende Ursache für den Schuldenanstieg gilt die mangelnde Wirksamkeit der Institutionen zur Schuldenbegrenzung und mithin das unkontrollierte ausgabenexpansive Verhaltensmuster der politisch-administrativen Akteur:innen in Bund, Länder und Kommunen. Exemplarisch für diese fiskalisch kontraproduktive Entwicklung ist die ehemalige Regelung zur Begrenzung der Neuverschuldung aus 1969, die sogenannte „Goldene Regel“ in Artikel 115 des Grundgesetzes alter Fassung, die über Jahre hinweg fortlaufend konterkariert wurde. Die Goldene Regel sah im Prinzip eine einfache, vermeintlich effektive Regulierung vor: Im Wesentlichen durfte die Nettokreditaufnahme (Neuverschuldung) im Haushalt des Bundes die Summe der Investitionen im jeweiligen Haushaltsjahr nicht überschreiten. Investitionen und Neuverschuldung sollten somit im Gleichgewicht gehalten werden. Normativer Hintergrund dieser Regelung war der Gedanke, dass eine Neuverschuldung eine Belastung für nachkommende Generationen darstellt, weil die Tilgungskosten auf sie externalisiert werden. Um die auf die Zukunft verschobenen Lasten zu egalisieren und die intergenerative Gerechtigkeit wiederherzustellen, sollten daher zugleich auch Nutzen generiert werden, von denen die zukünftigen Generationen mit profitieren. Dadurch würde das reine Abwälzen von Belastungen auf Kosten nachkommender Generationen verhindert werden. In der Praxis fand die Regelung jedoch kaum konsolidierungsförderliche Beachtung. Stattdessen wurde diese

Möglichkeit in der Praxis vielmehr zweckentfremdet, um kurzfristig orientierte konsumtive Ausgaben kreditär zu finanzieren, indem diese schlicht als Investitionen deklariert wurden (Hickel 2013). Maßgeblich für das Scheitern der Goldenen Regel war zudem die Ausnahmeregelung, nach der eine überschreitende Nettokreditaufnahme bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ausdrücklich erlaubt war. Diese Ausnahmeregelung resultierte aus der sog. „Großen Finanzreform“ in 1969, mit welcher der Keynesianismus in die deutsche Finanzpolitik Einzug hielt. Im Sinne der keynesianischen Lehren wurde die Finanzpolitik an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gekoppelt. Daraus resultierte die Vorstellung einer antizyklischen Finanzpolitik, die den Staat legitimierte, im Sinne eines deficit spendings sich in Rezessionsphasen bewusst zu verschulden, um Nachfrage zu generieren, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die Wirtschaft anzukurbeln, während im Gegenzug in Hochkonjunkturphasen diese Schulden wieder abgebaut und Rücklagen für die nächste Rezession gebildet werden sollten (u.a. Mäding 1994; Diekmann 1998; Jahndorf 2003). Tatsächlich machte die Politik über Jahrzehnte hinweg vom schuldengenerierenden deficit spending großzügig Gebrauch, während dagegen der Schuldenabbau bzw. die Rücklagenbildung so gut wie nie umgesetzt wurden. In der Folge verfestigte sich ein struktureller Trend zur ständigen Neuverschuldung. Durch externe Sondereffekte wie die Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung wurde der Schuldenanstieg noch weiter beschleunigt. Angesichts dessen geriet die Goldene Regel zunehmend in Verruf. Diese Kritik wurde Anfang der 2000er-Jahre durch die sogenannten „Blauen Briefe“ der Europäischen Union an die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der

Nichteinhaltung der 3%-Neuverschuldungsgrenze („Maastricht-Grenze“) zusätzlich befeuert. Die Wirkungslosigkeit des Schuldenregimes führte schließlich zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel. Es entstand ein Misstrauen in die finanzpolitische Verantwortung der handelnden Akteur:innen in den Regierungen, Parlamenten und Verwaltungen (Hildebrandt 2016). Der Politik gelang es über Jahrzehnte nicht, die kontinuierlich steigende Staatsverschuldung in der Bundesrepublik zu verhindern. Schließlich befasste sich auch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2007 mit der fraglichen Performance der Goldenen Regel und kam zu einem politisch desaströsen Urteil (Bundesverfassungsgericht 2007):

„Unabhängig von der Frage, wie das Grundkonzept einer nachfrageorientierten diskretionären Fiskalpolitik nach keynesianischem Vorbild inhaltlich zu beurteilen ist, ergibt sich dies aus der Erfahrung, dass die staatliche Verschuldungspolitik in der Bundesrepublik in den [...] vergangenen nahezu vier Jahrzehnten nicht antizyklisch agiert, sondern praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen hat. Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen.“

Statt daher weiterhin darauf zu vertrauen, dass die Politik in der Lage ist, Staatstätigkeiten, Staatsausgaben und Kreditaufnahmen ökonomisch sinnvoll abzuwägen, wuchsen nun die politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Stimmen zugunsten einer neuen, restriktiveren Regel zur zukünftigen Schuldeneinhaltung. In einer repräsentativen Umfrage 2007/2008 sprach sich eine Bevölkerungs-

mehrheit in neun der 16 Bundesländer für die Einführung eines verfassungsrechtlichen Schuldenverbots aus (Bertelsmann Stiftung 2008). Die neue öffentlichkeitswirksame Devise lautete nunmehr „Automatik statt parlamentarischer Entscheidungen“ (Hickel 2013). Vor dem Hintergrund des öffentlichen Drucks waren die politischen Parteien nunmehr gezwungen, Handlungsfähigkeit und finanzpolitische Verantwortung zu zeigen. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat beschlossen im Dezember 2006 die Einsetzung einer Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II). Das Kernanliegen der Föderalismuskommission II war die gemeinsame Verständigung von Bund und Ländern auf geeignete Maßnahmen, um die bestehende Haushaltskrise zu bewältigen und künftige Haushaltskrisen vorzubeugen. Die Kommissionsberatungen gestalteten sich angesichts der zahlreichen Konfliktlinien – Parteienwettbewerb, Bund-Länder-Konflikte, regionale Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle – als äußerst schwierig. Die ab 2007 allgegenwärtige Finanzkrise, die daraus resultierende europäische Staatsschuldenkrise 2008/2009 sowie der anstehende Wahlkampf zur Bundestagswahl 2009 erhöhten zugleich den Druck auf die Verabschiedung einer neuen Schuldenregel, da keine Partei als „Verhinderer“ in diesem fiskalisch angespannten Umfeld angeprangert werden wollte (Engelkamp 2017; Hanschel 2012). Schließlich konnten die Reformarbeiten mit der Änderung des Grundgesetzes im Juli 2009 beendet werden. Im Zentrum dieser Verfassungsänderung stand die Einführung der Schuldenbremse, nach der Bund und Länder grundsätzlich keine Kredite mehr aufnehmen dürfen, um ihre Haushalte auszugleichen. Die Schuldenbremse setzt damit Bund und Länder unter einem neuen Konsolidierungsdruck:

Zum ersten Mal unterliegt der Staat einer konkreten, operationalisierten Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung, da das konkrete Konsolidierungsvolumen – die Nettokreditaufnahme auf null – im Verfassungswortlaut geregelt ist. Mit diesem restriktiven Regime sollen die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sowie die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben dauerhaft gesichert werden (Bundesministerium der Finanzen 2017). Insgesamt ist mit der Schuldenbremse ein umfassendes Verfassungsregime etabliert, welches – im Vergleich zu allen bisherigen Schuldenregeln – ehrgeizigere Konsolidierungsziele verfolgt, Ausnahmeregelungen stärker begrenzt und die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung zur Realisierung der „Schwarzen Null“ stärker denn je in den Mittelpunkt der Politik und Öffentlichkeit rücken will.

2. Funktionsweise und Performance

Gemäß der Schuldenbremse in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dieses grundsätzliche Verbot der Nettokreditaufnahme gilt für den Bund bereits seit 2016 und für die Länder seit 2020. Für den Bund gilt darüber hinaus die besondere Regelung, dass er sich strukturell bis zu einer Obergrenze von 0,35% des Bruttoinlandsproduktes verschulden darf, ohne dass die Schuldenbremse als verletzt gilt. Für die Länder gilt der grundsätzliche Anspruch eines ausgeglichenen Haushalts, der ohne jegliche Neuverschuldung auskommt. Darüber hinaus sind die Ausnahmetatbestände für Nettokreditaufnahmen im Vergleich zur Goldenen Regel deutlich stärker begrenzt worden. Nur im Falle von Natur-

katastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, dürfen die Kreditobergrenzen überschritten werden (Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes). Im Falle der Aktivierung dieses Ausnahmetatbestandes muss im Gegenzug die vollständige Zurückführung verbindlich sichergestellt sein, indem ein konkreter verbindlicher Tilgungsplan durch den Deutschen Bundestag beschlossen wird (Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 des Grundgesetzes). Diese Regelung ist von besonderer Bedeutung, da mit „Tilgung“ die tatsächliche Zurückführung der aufgenommenen Kredite gemeint ist. Auch dies stellt ein Novum dar, da der Bund in der Vergangenheit fällige Kredite typischerweise schlicht durch neue aufgenommene Kredite ablöste. Insgesamt kann daher konstatiert werden, dass die Schuldenbremse eine deutlich höhere Steuerungsreichweite als vorherige Schuldenregeln aufweist, vor allem durch das klare Neuverschuldungsverbot bei gleichzeitiger Verengung der Ausnahmeregelungen. Zur analytischen Bewertung der Schuldenbremse eignet sich insbesondere die Theorie des Rational-Choice-Institutionalismus (Shepsle 2006). Aus der Rational-Choice-Perspektive kann die Schuldenbremse als ein Versuch gesehen werden, die über Jahrzehnte hinweg verstetigte Verschuldungsspirale zu beenden, indem durch ein restriktives Verfassungsregime den fachpolitisch-administrativen Akteur:innen, die aus rationalem Nutzenkalkül tendenziell überwiegend ausgabenexpansiv handeln (z.B. „Wahlgeschenke finanzieren“), die Möglichkeit zum Schuldenmachen schlichtweg institutionell entzogen wird (Kropp 2010). Die politischen Vertreter:innen ausgabenexpansiver Ministerien und Fachbereiche werden somit in ihrem Wachstumsstreben nunmehr durch die

Schuldenbremse gehindert. Vice versa dürfte aus der Rational-Choice-Sicht die Schuldenbremse zudem zu einer Stärkung von „sparsamen“ Finanzpolitiker:innen führen, da diese ein genuines Interesse am Haushaltsausgleich haben und mit der Schuldenbremse an neuen Argumenten und Instrumenten in Verfassungsqualität gewinnen. Auch das starke Interesse seitens der Öffentlichkeit gegenüber der Schuldenbremse kann die haushaltsdisziplinierenden Effekte verstärken (Baumann 2012: 354).

Tatsächlich entwickelten sich die deutschen öffentlichen Finanzen im Zeitraum ab Beschluss der Schuldenbremse äußerst positiv. Infolge der Finanzkrise und europäischen Staatsschuldenkrise erreichte die deutsche Schuldenstandsquote 2010 zunächst den Höchstwert von rund 82%. Doch schon ab 2013 ging die Schuldenstandsquote kontinuierlich zurück, bis zum Stand von rund 59% in 2019. Damit wurde sogar der „Maastricht-Referenzwert“ von 60% erstmal seit Jahrzehnten wieder unterschritten (Datenquelle: Bundesministerium der Finanzen 2021). Zwar ist zu konzedieren, dass diese positive Entwicklung – durchaus offenkundig – nicht allein auf die Schuldenbremse zurückgeführt werden kann. Der Wirtschaftsaufschwung nach der Finanzkrise und die historisch geringen Zinsen haben die Entwicklung signifikant unterstützt. Gleichwohl kann ebenso postuliert werden, dass es durchaus der Verdienst der Schuldenbremse ist, dass dieses window of opportunity für die Haushaltskonsolidierung durch die restriktiven institutionellen Regeln tatsächlich erfolgreich realisiert werden konnte. Insofern hat die Schuldenbremse ihre fiskalische Wirksamkeit mehr als ein Jahrzehnt lang eindrucksvoll bewiesen. Doch mit der beispiellosen, weltweiten COVID-19-Krise ab 2020

veränderten sich die fiskalischen Rahmenbedingungen maßgeblich. Die Finanzierung der weitreichenden staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie stellte die Schuldenbremse vor gänzlich neuen Herausforderungen.

3. Schuldenbremse in der COVID-19-Krise

Die COVID-19-Pandemie ab 2020 stellte die erste intensive Belastungsprobe für die Schuldenbremse dar. Mit dem „größten Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands“ (Bundesministerium der Finanzen 2020) wurden im März 2020 haushaltswirksame Maßnahmen von 353 Milliarden Euro und Garantien von 820 Milliarden Euro beschlossen. Zur Finanzierung wurden 156 Milliarden Euro neue Schulden aufgenommen. Zu den Maßnahmen zählten u.a. Investitionen in die Gesundheitsversorgung, Familien-/Sozialleistungen, Soforthilfen für Selbständige und Unternehmen, Kapitalmaßnahmen und Bürgschaften für Großunternehmen sowie steuerrechtliche Erleichterungen (ebd.). Mit einem weiteren „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ (Bundesregierung 2020) im Volumen von 130 Milliarden Euro im Juni 2020 wurden u.a. der Mehrwertsteuersatz von 19% auf 16% bzw. von 7% auf 5% befristet bis Ende 2020 gesenkt, die EEG-Umlage reduziert, ein „Kinderbonus“ ausgezahlt und ein umfassendes Programm für Überbrückungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen aufgelegt. Infolge der fortwährenden Pandemie wurden die entsprechenden Programme und Hilfen kontinuierlich ausgebaut und fortgeschrieben:

- Nach der o.g. ersten Überbrückungshilfe bis August 2020 folgten die Überbrückungshilfen II (bis Dezember 2020), III

(bis Oktober 2021), III Plus (bis Dezember 2021) und IV (bis Ende Juni 2022),

- November- und Dezemberhilfen aufgrund von „Lockdowns“ in 2020,
- Die „Neustarthilfe“ für Soloselbständige (Januar bis Juni 2021), Neustarthilfe Plus I (Juli bis September 2021), Neustarthilfe Plus II (Oktober bis Dezember 2021), Neustarthilfe 2022 (Januar bis Ende Juni 2022),
- Weitere steuerliche Hilfen wie etwa die Homeoffice-Pauschale (zunächst befristet bis Ende 2022, inzwischen dauerhaft entfristet), erweiterte Verlustverrechnungen bis Ende 2023, Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten bei beweglichen Wirtschaftsgütern, Steuerfreie Zuschüsse der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zum Kurzarbeitergeld bis Ende Juni 2022, verlängerte steuerliche Investitionsfristen,
- Diverse Instrumente der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), Bürgerschaften und Garantien,
- das Kurzarbeitergeld (zunächst bis Ende 2022, infolge des Angriffskriegs auf die Ukraine bis Ende Juni 2023 verlängert).

Mit diesen zahlreichen staatlichen Unterstützungsprogrammen und Einzelmaßnahmen ist eine signifikante Neuverschuldung unter dem Regime der Schuldenbremse verbunden. Dies ist möglich, da der deutsche Bundesgesetzgeber von der beschriebenen Ausnahmeregelung der Schuldenbremse vielfach Gebrauch gemacht hat. Auf Antrag der Regierungsfractionen beschloss der Deutsche Bundestag im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts 2020 am 25.03.2020, dass mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes vorliegt. Diese Notsituation wird damit begründet, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nahezu alle Bereiche der Gesellschaft erfassen und staatliche Maßnahmen im erheblichen Umfang erfordern. Zudem sei die Notsituation in ihrem Ausmaß außergewöhnlich und bisher einmalig. Der Eintritt der Pandemie habe sich der Kontrolle des Staats entzogen und beeinträchtigt die staatliche Finanzlage erheblich (Deutscher Bundestag 2020). Dieser Antrag zur Aktivierung des Ausnahmetatbestands der Schuldenbremse wurde interfraktionell durch CDU/CSU, SPD, FDP, Linke und Grüne – mit Ausnahme der AfD-Fraktion – mit überwältigender Mehrheit angenommen (Deutscher Bundestag 2020a). Es bestand demnach ein breiter politischer Konsens, dass ein Krisenmoment vorliegt, der die Ausrufung der Ausnahme der Schuldenbremse rechtfertigt. Mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages wurde eine Überschreitung der nach der Schuldenbremse zulässigen Verschuldungsobergrenze von zunächst rund 100 Milliarden Euro genehmigt. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 vom 02.07.2020 wurde die zulässige Überschreitung schließlich auf rund 119 Milliarden Euro erweitert (Deutscher Bundestag 2020b). Auch für den

Bundeshaushalt 2021 wurde die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse mit Verweis auf die andauernde außergewöhnliche Notsituation wieder aktiviert. Mit dem Beschluss über den ersten Nachtragshaushalt am 15.04.2021 wurde eine Überschreitung der Verschuldungsobergrenze von 213 Milliarden Euro für den Bundeshaushalt 2021 beschlossen (Deutscher Bundestag 2021a).

Angesichts dieser massiven Ausgabenexpansionen des Staates während der COVID-19-Pandemie kann zunächst konstatiert werden, dass die Schuldenbremse kein wesentliches Hemmnis darstellt, um in einem außergewöhnlichen Krisenmoment wie der COVID-19-Krise umfangreiche finanzwirksame Maßnahmen kurzfristig umzusetzen, die zur Erreichung politischer Ziele wie die Eindämmung der Pandemie oder die Stabilisierung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt beitragen sollen. Stattdessen zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass die Schuldenbremse den politischen Akteur:innen vielmehr eine effektive institutionelle Ermächtigungsgrundlage für Sonderausgaben bereitgestellt hat. Die mit der Schuldenbremse verankerte Ausnahmeregel für außergewöhnliche Notsituationen hat zur erheblichen Senkung von Transaktionskosten im politischen Willensbildungsprozess beigetragen und damit schnelle, konsensuale Beschlüsse im Parlament ermöglicht.

Auf der Haben-Seite der Schuldenbremse stehen somit zwei wesentliche Erfolge: Zum einen der signifikante Beitrag der Schuldenbremse zur erfolgreichen Haushaltskonsolidierung in den Jahren nach der Finanzkrise 2007/2008 bis 2019, die es ermöglicht hat, über ein Jahrzehnt lang enorme Staatsschulden abzubauen. Damit wurde auch

die Grundlage geschaffen, dass jetzt in der COVID-19-Krise Neuverschuldungen möglich sind, ohne dass die Tragfähigkeit des öffentlichen Haushaltes substantiell belastet wird. Zum anderen ermöglicht die Schuldenbremse die Realisierung von aktiver Krisenpolitik trotz restriktivem Verschuldungsregime, da der Ausnahmekorridor in der Schuldenbremse zwar eng definiert, aber immer noch so auskömmlich ist, dass staatliche Handlungsfähigkeit in einer Krise gewährleistet wird. Daraus kann postuliert werden, dass die Schuldenbremse eine geeignetere Balance zwischen Restriktion und Flexibilität im öffentlichen Haushalt bietet als bisherige Schuldenregeln. Angesichts der weiterhin offenen Entwicklung der COVID-19-Pandemie ist denkbar, dass im Rahmen der fiskalisch aktivierten Notsituation noch weitere Schulden im aktuell laufenden Haushaltsjahr 2022 aufgenommen werden, wenn die Pandemiebewältigung dies aus Sicht der politischen Akteure erforderlich macht. Die Schuldenbremse gibt den politischen Krisenmanager:innen hierfür den notwendigen Spielraum. Zur holistischen Bewertung der Schuldenbremse ist es jedoch evident erforderlich, das Verfassungsregime nicht nur aus dem Blickwinkel der Sicherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit, sondern wieder aus der eigentlich zugrundeliegenden zentralen Perspektive der Haushaltskonsolidierung zu evaluieren – im einem nunmehr durch die COVID-19-Pandemie signifikant veränderten fiskalischen Umfeld.

4. Rückkehr zur Normalität?

Die Ampel-Parteien SPD, Grüne und FDP haben zu Beginn ihres koalitionsären Wirkens nach der Bundestagswahl im September 2021 zügig die ersten fiskalpolitischen Eckpfeiler gesetzt:

Gemäß dem Koalitionsvertrag sollte auch der Bundeshaushalt 2022 noch mit der außergewöhnlichen Notsituation begründet werden, sodass erneut von der Ausnahmeregel der Schuldenbremse Gebrauch gemacht werden wurde. Tatsächlich wurde das Haushaltsjahr 2022 noch mit einer Nettokreditaufnahme von insgesamt 115,4 Milliarden Euro und mithin „ohne Schuldenbremse“ abgeschlossen.

Doch die Ampel-Parteien vereinbarten über den Koalitionsvertrag bereits frühzeitig, dass ab dem Bundeshaushalt 2023 wieder die regulären Vorgaben der Schuldenbremse vollständig eingehalten sollen (Bundesregierung 2021). Dies umfasst auch die verbindlich zu regelnde Zurückführung der Schulden, die im Zuge der COVID-19-Pandemie aufgenommen wurden.

Die grundlegende Frage ist mithin, ob nach einer erfolgreichen Pandemiebewältigung der Wechsel vom schuldengenerierenden Notfallmanagement zurück zum konsolidierenden Regelmodus der Schuldenbremse erfolgreich gelingen kann. Dieser Übergang stellt für die Schuldenbremse abermals eine neuartige Bewährungsprobe dar. Schon während der gesamten Zeit der COVID-19-Pandemie hat die politische und gesellschaftliche Debatte um die Legitimität der Schuldenbremse neuen Auftrieb erfahren; teilweise wurde sogar schon vom „schleichenden Tod“ der Schuldenbremse gesprochen

(Greive 2020). Eine solche Sichtweise erscheint auf dem ersten Blick durchaus plausibel, schließlich hat die COVID-19-Pandemie zeitweilig zu einer Rekordverschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes von rund 2.284 Milliarden Euro zum Ende des 3. Quartals 2021 geführt (Statistisches Bundesamt 2021).

Gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 des Grundgesetzes muss die Aktivierung des Ausnahmetatbestandes der Schuldenbremse mit einem Beschluss über einen Tilgungsplan verbunden sein (siehe voriges Kapitel). Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Bundestag parallel zur Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation im Haushaltsjahr 2020 am 25.03.2020 den Tilgungsplan beschlossen, die auf Grundlage des Ausnahmetatbestandes aufgenommenen Kredite im Bundeshaushalt 2020 ab dem Haushaltsjahr 2023 in einem Umfang von 5% p.a. zu tilgen (Deutscher Bundestag 2020). Dies würde einer jährlichen Rate von wahrscheinlich mehr als 10 Milliarden Euro pro Jahr über 20 Jahre entsprechen. Auf dem ersten Blick erscheint der Zeitraum sehr lang. Im Vergleich zu z.B. Bundesanleihen, die typischerweise mit Laufzeiten von 10 oder 30 Jahren ausgegeben werden, relativiert sich jedoch der Tilgungszeitraum signifikant. Für die im Bundeshaushalt 2021 aufgenommenen Pandemiebedingten Kredite hat die damalige schwarz-rote Koalition sogar nur einen Tilgungszeitraum von 17 Jahren ab 2026 beschlossen, sodass die beiden Tilgungspläne für die Überschreitung der Nettokreditaufnahme 2020 und 2021 zeitgleich in 2042 enden sollen (Deutscher Bundestag 2021b).

Erste politische und mediale Stimmen wurden schnell laut, die eine Verlängerung des Tilgungszeitraums auf 50 Jahre fordern, um künftige Haushalte nicht zu stark mit Tilgungszahlungen zu belasten (z.B. Tagesspiegel 2020). Tatsächlich ließe sich der Tilgungszeitraum durch ein einfaches Gesetz jederzeit vom Deutschen Bundestag ex post anpassen. Aus fiskalischer Sicht stellt vor diesem Hintergrund die tatsächliche Tilgung der pandemiebedingten Kredite die nunmehr anstehende, zentrale Herausforderung für die Schuldenbremse in den kommenden Jahren dar. Eine möglichst zeitnahe Zurückführung der Kredite erscheint aus haushaltspolitischer Sicht dringend geboten, um die Effektivität und Autorität der Schuldenbremse weiter zu gewährleisten. Hierfür wäre es erforderlich, dass die beschlossenen Tilgungspläne nicht zum Gegenstand politischer Verhandlungsarenen werden dürfen, sondern konsequent und auch über künftige Legislaturperioden verbindlich bleiben. Je stärker die Tilgungsregel in der politisch-administrative Governance institutionalisiert und von den politischen Akteur:innen internalisiert ist, desto besser kann die Schuldenbremse ihre fiskalischen Effekte ausspielen. Von der Europäischen Union kann die Bundesregierung dabei keine Rückendeckung erwarten: Die im EU-Haushalt aufgenommenen Schulden zur europäischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie sollten nach dem Willen der Europäischen Kommission sogar erst ab 2028 über einen langen Zeitraum bis 2058 zurückgezahlt werden, zumal zur entsprechenden Finanzierung neue Einnahmequellen für den EU-Haushalt erst noch erschlossen werden müssen (Europäische Union 2021). Vor der Bundesregierung liegt daher durchaus eine finanzpolitische Mammutaufgabe, deren Ausgang lange Zeit völlig offen erschien: Sollte die Bundesregierung an

der Schuldenbremse als fiskalisches Verfassungsregime festhalten wollen, wird sie gemäß dem Koalitionsvertrag die Schuldenbremse mit dem Bundeshaushalt 2023 wiedereinführen müssen. Eine Abweichung vom Koalitionsvertrag würde dagegen die Integrität der Schuldenbremse und die Priorität stabiler Staatsfinanzen massiv infrage stellen. Ein solcher Dammbbruch, der die Schuldenbremse im schlimmsten Fall zu einer gescheiterten „Goldenen Regel 2.0“ reduzieren würde, wäre zumindest aus fiskalischer Sicht dringend zu vermeiden.

5. Die Entwicklung seit 2023

Schließlich wurde sodann im November 2022 der Bundeshaushalt 2023 beschlossen – zwar mit einer Neuverschuldung von zwar 45,6 Milliarden Euro, die aber vor dem Hintergrund der Einhaltung der Obergrenze der strukturellen Nettokreditaufnahme von maximal 0,35% des Bruttoinlandsproduktes erstmals wieder die Rückkehr zur Schuldenbremse tatsächlich darstellte. Es ist davon auszugehen, dass das Haushaltsjahr 2023, trotz der Auswirkungen des Angriffskrieges auf die Ukraine und den mit ihr verbundenen Folgewirkungen auf Staat und Wirtschaft, unter Einhaltung der Schuldenbremse abschließen wird. Der Bundeskanzler Olaf Scholz hat sich in der Sommer-Presskonferenz am 14.07.2023 erneut ausdrücklich zur Schuldenbremse im Haushalt bekannt (dpa 2023).

Auch der gegenwärtige Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 sieht mit einer Neuverschuldung von „nur noch“ 16,6 Milliarden Euro eine erneute Einhaltung der Schuldenbremse vor (Bundesregierung 2023). Vor allem Bundeskanzler und Bundesfinanzminister

forcieren energisch die Einhaltung der Schuldenbremse. Die Einhaltung der Schuldenbremse nach den hohen Ausgaben während der COVID-19-Krise und aufgrund des Angriffskrieges auf die Ukraine, sei „ein richtiger Schritt“, so der Bundeskanzler (dpa 2023). Das Bundeskanzleramt kommt zu einem klaren haushaltspolitischen Bekenntnis: *„Auch ein wichtiges Signal für die Zukunft: Die Neuverschuldung wird wieder wie vorgesehen eingehalten. Wir sind bei dem Haushalt wieder auf der richtigen Umlaufbahn und das finde ich ein gutes Zeichen, sagte der Kanzler“* (Bundesregierung 2023a).

Damit hat der Bund, nach drei Jahren Ausrufung der Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen in Folge (2020-2022), den Weg zurück zur Schuldenregel wieder deutlich sichtbar eingeschlagen – trotz der verheerenden Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, die sich auch in finanzieller Hinsicht zeigen. Das erscheint, aus einer finanz- und haushaltspolitischen Sicht gesehen, durchaus beachtlich. Die Haushaltspolitik der Zeitenwende steht weiterhin unter dem Paradigma der Schuldenbremse.

Literaturverzeichnis

Baumann, E. (2012). Erste Erfahrungen mit der Schuldenbremse. Erschienen in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H. & Woisin, M. (2012). Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag. S. 347-366.

Bertelsmann Stiftung (2008). Bürger und Föderalismus – eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bundesministerium der Finanzen (2017). Glossar „Schuldenbremse“. <https://t1p.de/bmf2> (26.01.2022).

Bundesministerium der Finanzen (2020). Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands. <https://t1p.de/bmf10> (26.01.2022).

Bundesministerium der Finanzen (2021). Entwicklung der öffentlichen Finanzen. <https://t1p.de/bmf21> (26.01.2022).

Bundesverfassungsgericht (2007). Urteil des 2. Senats vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 - Rn. (1-220).

Bundesregierung (2020). Eckpunktepapier „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“, Ergebnis Koalitionsausschuss vom 03.06.2020.

Bundesregierung (2021). Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ zwischen SPD, Grüne und FDP.

Bundesregierung (2023). Pressemitteilung „Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 und Finanzplan bis 2027“ vom 05.07.2023

Bundesregierung (2023a). Pressemitteilung „Sommer-Pressekonferenz des Kanzlers – Mehr Gelassenheit im Umgang miteinander“ vom 14.07.2023

Deutscher Bundestag (2020). Drucksache 19/18108 vom 24.03.2020. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Beschluss des Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG.

Deutscher Bundestag (2020a). Plenarprotokoll 19/154. Bericht zur 154. Sitzung am 25.03.2020.

Deutscher Bundestag (2020b). Plenarprotokoll 19/170. Bericht zur 170. Sitzung am 02.07.2020.

Deutscher Bundestag (2021a). Plenarprotokoll 19/221. Bericht zur 221. Sitzung am 15.04.2021.

Deutscher Bundestag (2021b). Drucksache 19/28464 vom 14.04.2021. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Beschluss des Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG.

Deutscher Bundestag (2022). Bericht zur Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses vom 11.11.2022.
<https://t1p.de/bereinigungssitzung> (17.12.2022).

Diekmann, B. (1998). Die Budgetregel des Artikels 115 GG. Erschienen in: Wirtschaftsdienst. Ausgabe 1998/11. Hamburg: ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft. S. 667-675.

dpa (2023). Meldung „Scholz bekennt sich zur Schuldenbremse im Haushalt“, 14.07.2023, Berlin

Engelkamp, P. (2017). Einführung in die VWL. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Europäische Union (2021). NextGenerationEU – Mittelaufnahme, Zahlen und Fakten. Brüssel/Straßburg.

Greive, M. (2020). „Größenordnungen der Krise stellen alles in den Schatten“ – Schuldenbremse droht der schleichende Tod. <https://t1p.de/handelsblatt1> (26.01.2022).

Hanschel, D. (2012). Konfliktlösung im Bundesstaat. Tübingen: Mohr Siebeck.

Hickel, R. (2013). Verankerung der Schuldenbremse in der Bremischen Landesverfassung – Grundlagen, Gestaltung, Risiken. Erschienen in: Forschungsstelle Finanzpolitik. (2013). Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik. Ausgabe Nr. 5/2013.

Hildebrandt, A. (2016). Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen. Erschienen in: Hildebrandt, A., Wolf, F. (2016). Die Politik der Bundesländer – zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 115-138.

Jahndorf, C. (2003). Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

Kropp: (2010). Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mäding, H. (1994). Kommunale Finanzplanung. Erschienen in: Roth, R., Wollmann, H. (1994). Kommunalpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 341-349.

Shepsle, K. (2006). Rational Choice Institutionalism. Erschienen in: Rhodes, R., Binder, S., Rockman, B. (2006). The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press. S. 23-38.

Statistisches Bundesamt (2021). Pressemitteilung Nr. 594 vom 22. Dezember 2021 – „Öffentliche Schulden steigen im 3. Quartal 2021 um 5,1 % gegenüber dem Jahresende 2020“.

Tagesspiegel (2020). Wie der Staat die Schulden des Corona-Rettungspakets wieder abbauen will. <https://t1p.de/tagesspiegel1> (26.01.2022).