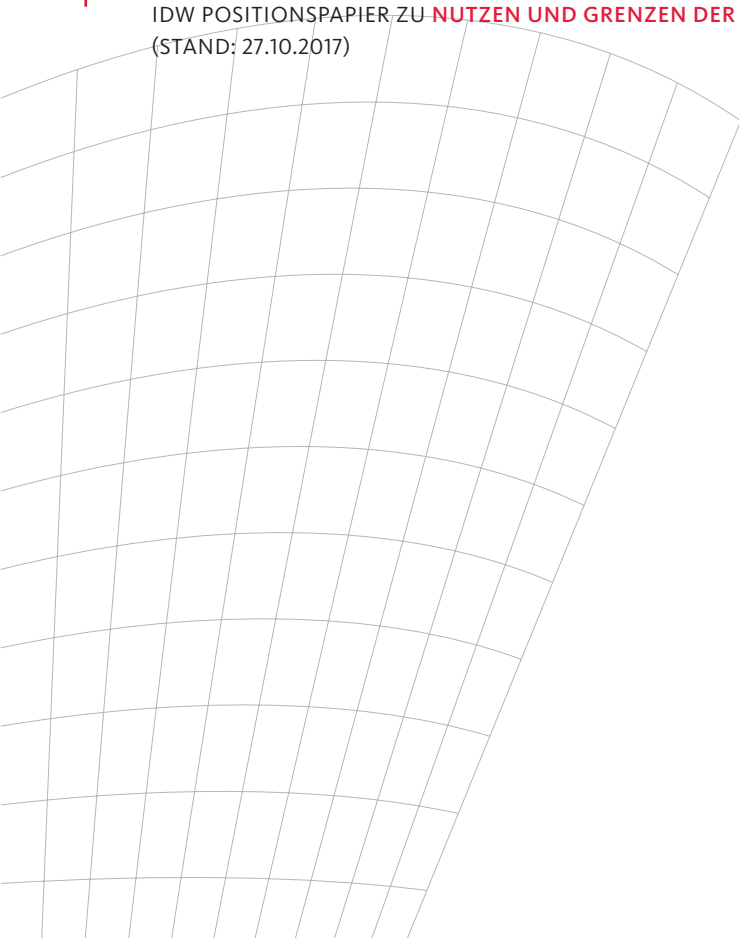




# TRENDWATCH » SCHULDENBREMSE

IDW POSITIONSPAPIER ZU **NUTZEN UND GRENZEN DER SCHULDENBREMSE**  
(STAND: 27.10.2017)



---

Dieses Positionspapier wurde von den Mitgliedern des Arbeitskreises „Trendwatch“ erarbeitet.

Wir freuen uns über Ihre Anmerkungen. Bitte senden Sie diese direkt an Dr. Matthias Schmidt, Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Postfach 320580, 40420 Düsseldorf, oder an [schmidt@idw.de](mailto:schmidt@idw.de).

---

## INHALTSVERZEICHNIS

1. Problemstellung	4
2. Schuldenbremse in Deutschland	4
3. Nützlich für die Haushaltsdisziplin	4
4. Ungeeignet als alleiniges haushaltspolitisches Kriterium	5
5. Zusammenfassung	7
Anhang	8

---

## 1. PROBLEMSTELLUNG

Die Debatte um die Haushaltspolitik treibt aktuell das politische Berlin und die Medien um und lässt viele Fragen aufkommen: Sollte das übergeordnete Ziel die Haushaltsdisziplin sein und die „schwarze Null“ aus Schäubles Vermächtnis gewahrt werden? Oder ist es besser, die günstigen Rahmenbedingungen am Kapitalmarkt für schuldenfinanzierte Investitionen zu nutzen? Gefährdet die Schuldenbremse die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, weil Investitionen ausbleiben?

## 2. SCHULDENBREMSE IN DEUTSCHLAND

Die Schuldenbremse ergibt sich aus dem Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes. Das Gesetz schreibt vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne die Aufnahme neuer Schulden auszugleichen sind. Die „schwarze Null“ muss also stehen.

Ausnahmen bestehen für konjunkturbedingte Neuverschuldung. In recht eng umrissenen Grenzen erlaubt das Grundgesetz (weiterhin) eine antizyklische Haushaltspolitik. Das heißt in Zeiten konjunktureller Schwäche dürfen neue Kredite aufgenommen werden, die dann im Aufschwung wieder zurückzuführen sind.

Neuverschuldung ist auch zulässig bei Naturkatastrophen und in außergewöhnlichen Notsituationen. Außerdem ist dem Bund eine Neuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erlaubt. Dieser Wert soll ein typisiertes, vermutetes Mindestniveau an beständig getätigten Zukunftsinvestitionen repräsentieren.

## 3. NÜTZLICH FÜR DIE HAUSHALTSDISZIPLIN

Die Einführung der Neuverschuldungsgrenze in das Grundgesetz war ein bedeutender Schritt für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushaltswirtschaft. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat gezeigt, wie wichtig ein jederzeit handlungsfähiger Staat ist. Die Schuldenbremse ist grundsätzlich geeignet, die Neuverschuldung in wirksamer justiziabler Weise zu begrenzen. Auch im internationalen Vergleich geht Deutschland so mit gutem Beispiel voran.

---

Zu begrüßen ist auch, dass eine Neuverschuldung ausnahmsweise möglich ist, sofern die Situation es unbedingt erfordert. Ferner sind Mechanismen eingerichtet, die eine möglichst zeitnahe Rückführung dieser Schulden vorschreiben.

Hinsichtlich der Ausnahme für konjunkturbedingte Neuverschuldung stellt sich die Frage der Sinnhaftigkeit einer solchen Ausnahme, schließlich ist der Konjunkturzyklus nicht im Voraus bekannt. Dennoch ist diese Ausnahme zu begrüßen. Beispielsweise gehen im Abschwung die Steuereinnahmen zurück. Die Regierung kann durch antizyklische Verschuldung die Konjunktur stützen und muss ihre Ausgaben nicht zurückfahren, was möglicherweise den Abschwung verstärken würde. Im Aufschwung steigen die Steuereinnahmen. Durch die Rückführung der konjunkturbedingten Schulden wird gewährleistet, dass in diesen Zeiten die Ausgaben nicht steigen. Vielmehr werden die staatlichen Ausgaben über alle Phasen des Konjunkturzyklus geglättet.

Die Schuldenbremse wirkt einer schuldenfinanzierten Klientelpolitik entgegen, die gerade im Kontext von Wahlen und/oder negativen Zinsen für Politiker reizvoll ist. Sie ist außerdem ein notwendiger (Zwischen-)Schritt, um die Maastricht-Schuldenstandsquote (wieder) zu erfüllen. Danach dürfen die Staatsschulden 60 Prozent des BIP nicht übersteigen. In der Wirtschafts- und Finanzkrise stieg der Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland auf knapp über 80 Prozent. Aufgrund der niedrigen Zinsen geht das Bundesfinanzministerium davon aus, das Maastricht-Kriterium ab 2020 wieder zu erfüllen. Die Schuldenbremse leistet so einen nützlichen Beitrag zur Haushaltsdisziplin.

## 4. UNGEEIGNET ALS ALLEINIGES HAUSHALTPOLITISCHES KRITERIUM

Die Schuldenbremse kann aufgrund ihrer methodischen Beschränkungen allerdings nur eines von mehreren Kriterien einer guten Haushaltspolitik sein. Im Rahmen der Schuldenbremse werden lediglich Mittelzuflüsse und -abflüsse der jeweiligen Periode berücksichtigt. Änderungen im Vermögensbestand, vor allem dessen Abnutzung im Zeitablauf, bleiben unbeachtet. Auch Schulden, die heute verursacht, aber erst in der Zukunft zahlungswirksam werden, finden keine Berücksichtigung. Die Betrachtung orientiert sich hauptsächlich an Zahlungsströmen. Das ist völlig unzureichend, weil dabei die erforderliche Periodisierung ausbleibt. Es werden lediglich Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt, nicht Erträge und Aufwendungen.

---

## BEISPIEL FÜR UNZUREICHENDE BERÜCKSICHTIGUNG KÜNFTIGER ZAHLUNGSVERPFLICHTUNGEN:

Schätzungen, in denen staatliche Schulden und Vermögen gegenübergestellt werden, haben ein Reinvermögen von fast 500 Milliarden (Mrd.) Euro ergeben. Allerdings wurden dabei bedeutsame künftige Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Hand außer Acht gelassen. So sind die Pensionsbelastungen in Höhe von fast 600 Mrd. Euro keineswegs – wie von Bund und Ländern bezeichnet – „implizite“ Schulden, sondern ganz reale Schulden, die bereits wirtschaftlich verursacht sind und zu Auszahlungen in der Zukunft führen werden. Bezieht man allein diese Schulden in die Berechnung ein, wird aus dem staatlichen Reinvermögen von fast 500 Mrd. Euro ein Fehlbetrag von fast 100 Mrd. Euro. Dieser ist voraussichtlich noch viel höher, denn wir wissen mangels entsprechender Rechenschaftslegung nicht, welche Verpflichtungen noch außen vor gelassen wurden. Auf diese Weise kann der Staat Verpflichtungen aus Energiewende-Entsorgungsverpflichtungen übernehmen, ohne dass sie bilanziell abgebildet werden. Somit wirkt die Schuldenbremse nur auf die Aufnahme von Kapitalmarktschulden. Sie verhindert keine neuen Verpflichtungen, sodass die Schulden durchaus weiter wachsen.

Deutschland steht vor bedeutsamen Herausforderungen. Gerade der demografische Wandel, die digitale Transformation und die Energiewende erfordern erhebliche Investitionen.

Der demografische Wandel setzt die umlagefinanzierte gesetzliche Altersvorsorge unter Druck. Die künstlich niedrigen Zinsen beeinträchtigen gleichzeitig die betriebliche und die private Altersvorsorge:

- Durch die Ungleichbehandlung von Pensionszusagen in der Handels- und in der Steuerbilanz werden Unternehmen doppelt belastet und Scheingewinne besteuert.
- Niedrige Zinsen machen Sparen unattraktiv und begünstigen den heutigen Konsum.

Was die erforderliche digitale Infrastruktur angeht, bleibt Deutschland ein Entwicklungsland. Während in Japan beispielsweise laut OECD 74,9 Prozent der Breitbandanschlüsse auf der zukunftsfähigen Glasfasertechnologie beruhen, sind es in Deutschland gerade einmal 1,8 Prozent.

---

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau beziffert den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf 136 Mrd. Euro, davon 35 Mrd. Euro bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur und 34 Mrd. Euro im Schul- und Bildungsbereich.

Auch die Energiewende erfordert erhebliche Investitionen. Laut Bundesregierung werden hierfür bis Mitte des Jahrhunderts bis zu 550 Mrd. Euro gebraucht. Das entspricht den erforderlichen Zusatzinvestitionen in Höhe von 15 Mrd. Euro jährlich.

### BEISPIEL FÜR VORAUSSCHAUENDE HAUSHALTPOLITIK:

Der US-Bundesstaat Nevada hat einen Mechanismus eingerichtet, der dazu führt, dass Straßen frühzeitig ausgebessert werden, solange nur die Fahrbahndecke beschädigt ist. Die Erfahrung hatte gezeigt, dass vorher solche Instandhaltungsmaßnahmen unterblieben, bis sie unumgänglich waren. Die Ausbesserungen waren dann etwa fünfmal teurer, weil bereits die tieferliegenden Straßenschichten beschädigt waren. Im neuen Mechanismus werden Straßen zum kostenoptimalen Zeitpunkt ausgebessert. Hierdurch werden jährlich 42 Mio. US-Dollar eingespart.

Eine ausschließliche Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben setzt Fehlanreize für politische Entscheider. Zwar können sie medienwirksam demonstrieren, dass es aktuell keine Neuverschuldung gibt, die notwendigen (Instandhaltungs-)Investitionen aber unterbleiben oder werden hinausgezögert, bis sie unumgänglich und deutlich teurer sind.

## 5. ZUSAMMENFASSUNG

Die Einführung der Schuldenbremse war ein wichtiger Schritt für die Haushaltsdisziplin. Sie ist auch im internationalen Vergleich vorbildlich. Deutschland geht gerade in der EU mit gutem Beispiel voran!

Als alleiniges Kriterium für eine gute Haushaltspolitik ist sie jedoch nicht geeignet. Mangels Periodisierung der Zahlungsströme bleiben erforderliche Investitionen aus oder werden zumindest hinausgezögert.

Dabei ist der demografische Wandel ebenso unausweichlich wie die damit verbundenen Kosten. Diesen können sich künftige Regierungen nicht entziehen. Ohne eine

---

Ausweitung der Grundlagen für politische Entscheidungen werden dann keine ausreichenden Mittel für Investitionen in Bildung, Verkehrsinfrastruktur, digitale Transformation und Energiewende vorhanden sein. Deutschland würde damit seinen Spitzenplatz in der Wirtschaft verlieren und seine Klimaschutzziele nicht erreichen.

Ergänzende Berechnungen, wie z.B. der Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, füllen diese Lücke nicht aus. Dort liegt der Fokus bewusst auf dem demografischen Wandel, während die Energiewende und der Klimawandel ausgeblendet werden.

Die öffentlichen Haushalte müssen nachhaltig konsolidiert werden. Das ist durch die Schuldenbremse nicht gewährleistet. Gleichzeitig kann mit schuldenfinanzierten Wahlgeschenken kein nachhaltiger Wohlstand geschaffen werden.



---

## ANHANG

### ART. 109 GG – GRUNDSÄTZE DER HAUSHALTSWIRTSCHAFT IN BUND UND LÄNDERN

- (1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig.
- (2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.
- (3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abchwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.
- (4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.
- (5) Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom

---

Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

## ART. 115 GG – AUFNAHME VON KREDITEN

- (1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.
- (2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

**BILDRECHTE:**

©istock.com/Marina Sosnovskaya

©istock.com/ginton

8885

€ Schuldenzuwachs  
pro Sekunde

## Staatsverschuldung in Deutschland

2.028.820.842.888

[www.gs-gmbh.de](http://www.gs-gmbh.de)

Bill.

Mrd.

Mio.

Tsd.

€

# Bund der Steuerzahler - Schulden-Uhr

WIRTSCHAFT BRAUCHT **VERTRAUEN.**

Institut der Wirtschaftsprüfer  
in Deutschland e.V.

Wirtschaftsprüferhaus

Tersteegenstr. 14  
40474 Düsseldorf

Postfach 32 05 80  
40420 Düsseldorf

Telefon: +49 (0) 211/4561-0  
Telefax: +49 (0) 211/4561097

E-Mail: [info@idw.de](mailto:info@idw.de)  
Web: [www.idw.de](http://www.idw.de)