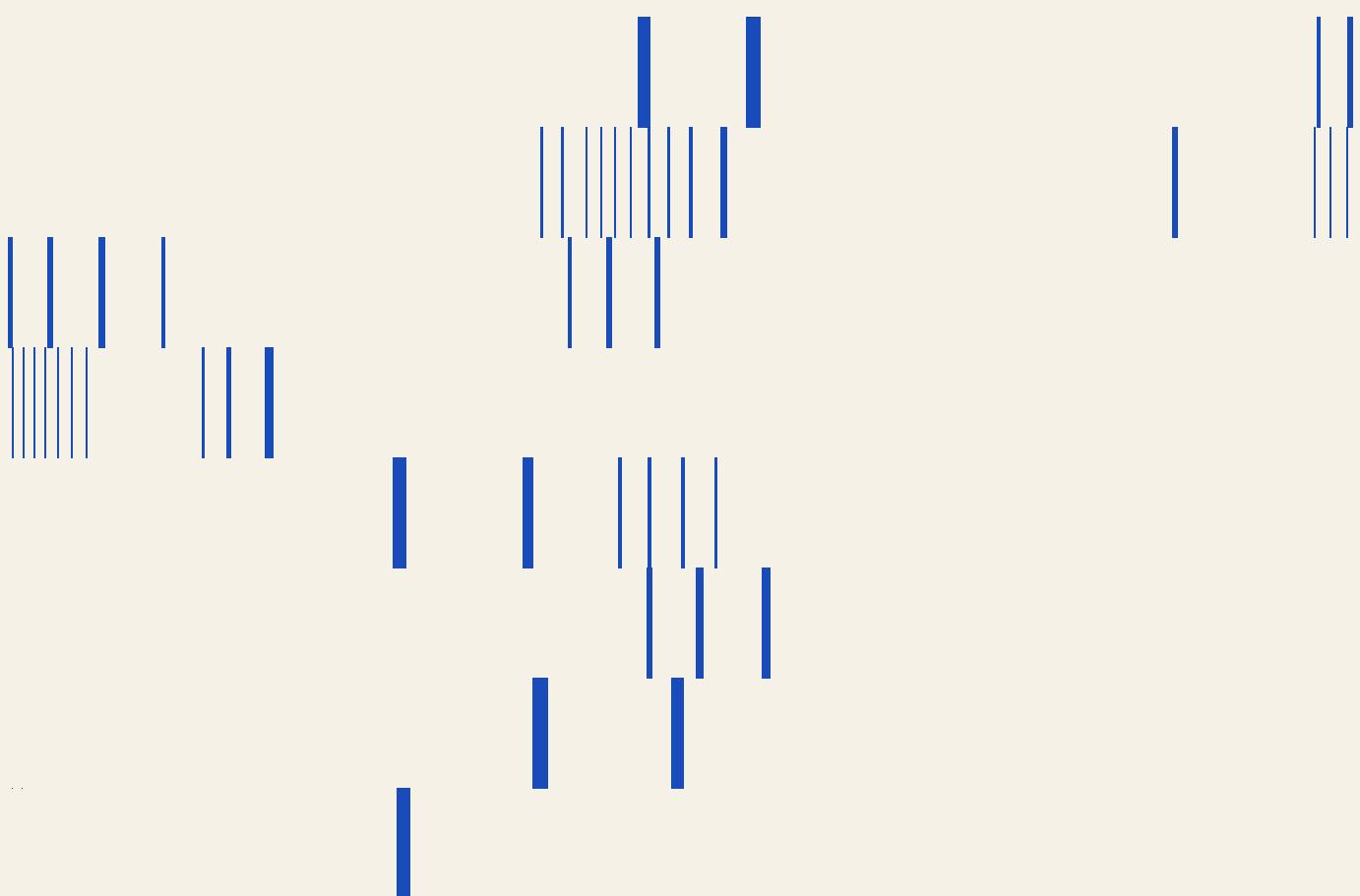


Reform der Schuldenbremse – es geht nicht nur um Investitionen

Jens Boysen-Hogrefe



Seit Juli 2025 arbeitet eine überparteiliche Kommission zur Reform der Schuldenbremse unter der Beteiligung zahlreicher Experten aus den Bereichen Ökonomik, Verwaltungswissenschaften und öffentliches Recht. Angesichts der sehr zügig durchgeführten Änderungen des Grundgesetzes zu Beginn dieses Jahres soll nun die kommende Reform überlegt erfolgen. Es gibt einige wesentliche Fragen zu klären, die zum Teil bereits vor der jüngsten Grundgesetzänderung bestanden und zum Teil durch diese induziert wurden bzw. durch diese einen neuen Stellenwert bekommen haben. In der öffentlichen Debatte wird häufig die Frage der Finanzierung öffentlicher Investitionen als wesentlicher Punkt wahrgenommen. Dieser wurde auch bereits vor der Grundgesetzänderung im Frühjahr 2025 vielfältig diskutiert (Deutsche Bundesbank 2022, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024). Im März hat die Deutsche Bundesbank ihren Vorschlag dazu nochmal reformuliert und schlägt einen begrenzten Kreditspielraum für Nettoinvestitionen vor, dessen Umfang vom Verschuldungsstand abhängt (Deutsche Bundesbank 2025). Doch sollte dies nicht der einzige Punkt bleiben, dem sich die Kommission widmet. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre weisen auf zusätzlichen Klärungs- und Reformbedarf hin. Neben der Frage, wie in der Zeit nach einer Notlage im Sinne der Schuldenbremse zu verfahren ist, sollte die derzeit geltende Bereichsausnahme langfristig zurückgeführt, der Begriff der finanziellen Transaktion gestrafft und ein Kontrollkonto für die Konjunkturbereinigung eingeführt werden.

Nachlauf von Notlagen regeln – Bereichsausnahme zurückführen

Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rolle der Notlagenkredite im Bundeshaushalt aus dem Jahr 2023 steht die Frage im Raum, wie mit den Jahren nach einer Notlage in den Regelungen zur Schuldenbremse umgegangen werden soll. Hierzu gibt es den Vorschlag analog zum Abbaupfad, der für die Nettokreditaufnahme bei Einführung der Schuldenbremse auf Bundesebene galt, abhängig vom Ausmaß der Krise einen zeitweise erhöhten Kreditspielraum im Nachlauf einer Notlage zuzulassen, so dass die Veranlassung einen Notlagenbeschluss für viele Folgejahre herbeizuführen gemindert ist (Boysen-Hogrefe et al. 2023; SVR 2024).

Zudem ist durch die derzeit geltenden Bereichsausnahme, die alle Verteidigungsausgaben im weiteren Sinne über ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts von der Schuldenbremse ausnimmt, eine Situation geschaffen, in der theoretisch eine unbegrenzte Schuldenaufnahmen erlaubt ist. Dazu hat aktuell die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Herbst dieses Jahres einen Vorschlag unterbreitet (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2025). Demzufolge soll die Hürde, ab der die Bereichsausnahme greift, jährlich um 0,5 Prozentpunkte angehoben werden, bis diese so hoch ist, dass selbst nach der erweiterten Definition nahezu alle Verteidigungsausgaben eingeschlossen werden.

Finanzielle Transaktionen innerhalb des Staates gesondert berücksichtigen

Sogenannte finanzielle Transaktionen (Erwerb oder Veräußerung von finanziellen Forderungen) werden von der für die Schuldenbremse relevanten Nettokreditaufnahme abgezogen. Dies erfolgt eigentlich, um zu verhindern, dass der Haushalt nur durch den Verkauf von staatlichen Beteiligungen schuldenbremsenkonform aufgestellt wird. Da das sogenannten „Tafelsilber“ nur einmal veräußert werden kann, ist eine entsprechende Ausnahme im Sinne einer nachhaltigen Haushaltsführung grundsätzlich durchaus angemessen. Zudem entspricht die Ausnahme finanzieller Transaktionen im Kern dem Vorgehen bei der Berechnung des Finanzierungssaldos des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

Es gibt allerdings einen zentralen Unterschied zwischen dem Konzept in den VGR und der Schuldenbremse im Bund. Die VGR definiert den Staat umfassender und nimmt auch die Verwendung der Mittel genauer in den Blick. Dies hat bereits bei Zahlungen an die Deutsche Bahn (DB) zu abweichenden Sichtweisen auf den Begriff der finanziellen Transaktion in Rahmen der Schuldenbremse bzw. in den VGR geführt.

Aktuell hat der Bund Kredite an die Sozialversicherungen vergeben. Da diese im Prinzip zurückgezahlt werden sollen, gelten diese Kredite im Rahmen der Schuldenbremse des Bundes als finanzielle Transaktionen. Die Sozialversicherungen sind außerhalb der Schuldenbremse. Sie können sich nicht am Markt verschulden; ihre Verschuldung beim Bund ist allerdings nicht weiter sanktioniert. Es gibt keine Tilgungsvorschriften. Da zugleich die Leistungen und Einnahmen der Sozialversicherungen durch Bundesgesetze und -verordnungen geregelt werden, ist es möglich, an der Schuldenbremse vorbei beliebig hohe Kredite aufzunehmen, die vordergründig zur Finanzierung der Sozialversicherungen genutzt werden können, aber zum Beispiel durch das zeitgleiche Absenken von Bundeszuschüssen auch in den Bundeshaushalt fließen können.

In den VGR werden die Finanzierungssalden der Sozialversicherungen in der Darstellung des Gesamtstaats berücksichtigt, so dass Defizite, die durch Kredite des Bundes ermöglicht werden, hier erfasst werden. Im Prinzip sind zwei Ansätze, diese Lücke der Schuldenbremse zu schließen, denkbar. Entweder muss sich der Bund in der Schuldenbremse die Haushalte der Sozialversicherungen anrechnen lassen, oder innerstaatliche Kredite dürfen anders als andere finanzielle Transaktionen nicht von der relevanten Nettokreditaufnahme abgezogen werden.

Da nicht nur die Haushaltslage des Bundes, sondern auch die der Sozialversicherungen von der konjunkturrellen Lage beeinflusst wird, wäre es in beiden Fällen folgerichtig bei der Konjunkturbereinigung des Bundes die Budgetsemielastizität um den Anteil, den die Sozialversicherungen an der Budgetsemielastizität des Gesamtstaates haben, zu erhöhen. Dies würde es erlauben, dass der Bund den Sozialversicherungen in konjunkturell schwierigen Zeiten Kreditmittel zukommen lässt, zugleich wäre damit aber auch implizit eine Rückzahlung in konjunkturell guten Zeiten verbunden.

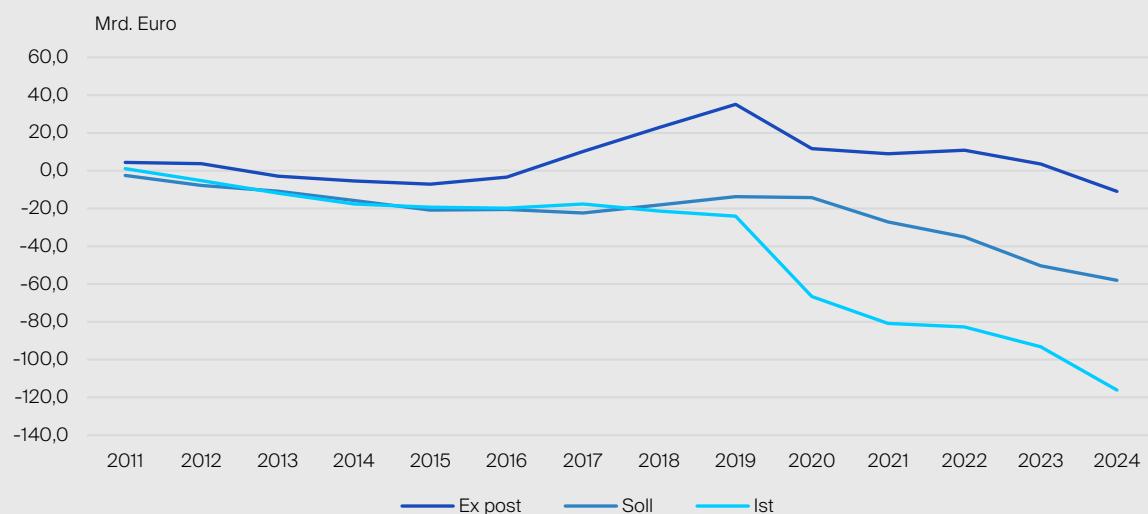
Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse – Zeit für ein Kontrollkonto

Die Methode zur Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse basiert auf der sogenannten Potenzialschätzung, die das Bruttoinlandsprodukt in Produktionspotenzial und Produktionslücke trennt. Die Schwankungen der Produktionslücke sollen sich über die Zeit ausgleichen, also keine dauerhaften Effekte haben. Zugleich ist die Idee der Konjunkturbereinigung, dass diese kurzfristigen Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität nicht den Budgetprozess beeinflussen sollen. In konjunkturell schlechten Zeiten sollen mehr Defizite erlaubt sein, die in Aufschwüngen auszugleichen sind. Im Grundgesetz ist gefordert, dass die konjunkturellen Schwankungen symmetrisch zu berücksichtigen sind.

Die Methode selbst garantiert den symmetrischen Ausgleich zwischen guten und schlechten Zeiten für Vergangenheitsdaten nahezu perfekt (ex post). Nicht nur bei den seit 1980 von der Bundesregierung jüngst geschätzten Produktionslücken gibt es eine stete Folge von positiven und negativen Zahlen, sondern zumindest bis zum Jahr 2019 (letzter positiver Wert) auch für die kumulierten Produktionslücken. Zur Erinnerung: Die Symmetrie ist dann gewährleistet, wenn kumulierte Produktionslücken sich immer wieder auf die Nulllinie zu bewegen und diese hin und wieder durchlaufen.

Allerdings ist für den Haushaltsprozess nicht die Schätzung mit historischen Daten, sondern die in Echtzeit relevant. Durch das sogenannte Endpunktproblem ist diese am für die Haushaltsaufstellung relevanten aktuellen Rand mit großer Unsicherheit behaftet. Die Einschätzung der Produktionslücke und auch des Produktionspotenzials für ein bestimmtes Jahr wird bei späteren Datenständen immer wieder revidiert. In jüngerer Zeit gab es eine Reihe von Abwärtsrevisionen des Produktionspotenzials. Die Potenzialeinschätzung am aktuellen Rand war in der Tendenz zu positiv – auch infolge der vielen Krisen. Das Problem: die Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse wirkt seit einiger Zeit immer nur in eine Richtung und die ausgewiesenen Konjunkturkomponenten sind merklich größer als noch in den 2010er Jahren. Eine gewisse Rolle spielen hierbei auch methodische Änderungen in jüngerer Zeit, die für sich genommen sehr plausibel waren, aber die konjunkturellen Defizitmöglichkeiten weiter erhöhten.

Abbildung 1:
Kumulierte Konjunkturkomponente des Bundes



Betrachtet man die abgerechneten Ergebnisse der Konjunkturbereinigung, die seit Beginn ihrer Verwendung für die Jahre 2011 bis 2024 vorliegen und kumuliert die konjunkturell möglichen Salden, ergibt sich auf Basis der Zahlen bei Haushaltsaufstellung (Soll) eine Summe von fast 60 Mrd. Euro Kreditspielraum und bei Haushaltsabrechnung (Ist) ein dreistelliger Betrag, der in den vergangenen Jahren als zusätzlicher Kreditspielraum unter der Schuldenbremse zur Verfügung stand. Vergleicht man diese Zahlen mit denen, die in den Jahren 2011 bis 2024 angesichts der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung aus dem laufenden Jahr an konjunkturellen Defiziten möglich gewesen wären (ex post), zeigt sich eine deutliche Diskrepanz (Abbildung 1). Für das Jahr 2025 ist abermals mit einer deutlichen konjunkturbedingten Verschuldungsmöglichkeit zu rechnen. Das kumulierte Ausmaß ist so groß, dass es angesichts der bisherigen historischen Erfahrungen mit dem Verfahren als unwahrscheinlich gelten kann, dass die so entstandene Verschuldung nicht konjunktureller, also vorübergehender Natur ist, sondern dauerhaft bestehen bleibt. Zudem gibt es keinen Mechanismus, der verhindert, dass sich diese Entwicklung fortsetzt.

Die Deutsche Bundesbank hat wiederholt im Zusammenhang mit einem eigenen Vorschlag zur Konjunkturbereinigung ein Konjunkturkontrollkonto für die Konjunkturkomponente des Bundes gefordert, das bei großen Ausschlägen sukzessive bereinigt werden müsste (vgl. auch Kremer et al. 2023). Das Land Rheinland-Pfalz wendet ein ähnliches Verfahren bereits für die eigene Konjunkturbereinigung des Landeshaushalts an. Es ist an der Zeit, ein solches Kontrollkonto auch für den Bund einzuführen. Die aufgelaufenen „Konjunkturschulden“ könnten ferner mit dem bereits für allgemeine Abweichungen geführte Kontrollkonto der Schuldenbremse, das derzeit noch üppig im Plus ist, verrechnet werden. Schließlich dürfte ein nicht unerheblicher Teil dieses positiven Saldo auf Kreditspielräume zurückzuführen sein, die von der Konjunkturbereinigung ausgewiesen, aber im Haushaltsvollzug nicht genutzt worden sind.

Fazit

Neben dem Thema Investitionen sollte die Reformdebatte der Schuldenbremse auch der Umgang mit Zeiten nach Notlagen, das Einhegen der Bereichsausnahme, die Rolle finanzieller Transaktionen und die Einführung eines Konjunkturkontrollkontos diskutiert werden, um zum einen nicht intendierte Verschuldungsmöglichkeiten zu unterbinden und zum anderen eine gut strukturierten Haushaltsprozess zu ermöglichen.

Impressum

Kiel Institut für Weltwirtschaft

Standort Kiel

Kiellinie 66, 24105 Kiel
 Telefon + 49 431 8814-1
info@kielinstitut.de

Standort Berlin

Chausseestraße 111, 10115 Berlin
 Telefon +49 30 30830637-5
berlin@kielinstitut.de

Das Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein.

Das Institut wird vertreten durch den Vorstand:

Prof. Dr. Moritz Schularick, Präsident,
 Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor

Michael Doberschütz, Geschäftsführender Administrativer Direktor
 (m.d.W.d.G.b.)

Prof. Dr. Christoph Trebesch, Vize Präsident

Zuständige Aufsichtsbehörde

Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein

Jensendamm 5, 24103 Kiel

Umsatzsteuer ID

DE 251899169

© 2026 Kiel Institut für Weltwirtschaft.
 Alle Rechte reserviert.

Kielinstitut.de/publikationen

