

# Bundeshaushalt: Große Diskrepanz zwischen Schuldenbremse und Maastricht-Kriterium

Martin Beznoska / Tobias Hentze, 11.01.2023

**Die Bundesregierung hält sich zugute, die strikte Regelgrenze der Schuldenbremse im Jahr 2023 wieder einzuhalten. Formal trifft das zu, allerdings übersieht sie dabei, dass Deutschland die deutlich großzügigere Maastricht-Grenze reißen wird. Grund dafür sind technische Kniffe, die die tatsächliche Haushaltslage verschleiern. Wünschenswert wäre es, die europäischen Kriterien bei der Haushaltsanalyse wieder stärker zu berücksichtigen. Auch die Öffnung der Schuldenbremse für Investitionen könnte die Haushaltstransparenz erhöhen.**

Formal hält die Bundesregierung in diesem Jahr wieder die Regelgrenze der Schuldenbremse ein, nachdem sie sich zuvor drei Mal infolge auf eine außergewöhnliche Notsituation berufen hatte und daher die Grenze außer Kraft gesetzt war. Konkret bedeutet dies, dass der Bund im Jahr 2023 die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Anspruch nimmt (rund 13 Milliarden Euro) und zudem die Konjunkturkomponente ausschöpft (rund 15 Milliarden Euro; BMF, 2022a). Aufgrund der von der Bundesregierung prognostizierten Rezession im Jahr 2023 fällt die Konjunkturkomponente als Verschuldungsspielraum größer aus als im Jahr 2022 und auch größer als im Sommer 2022 noch geschätzt. Die Bundesregierung wird dadurch im Jahr 2023 die Flüchtlingsrücklage um über

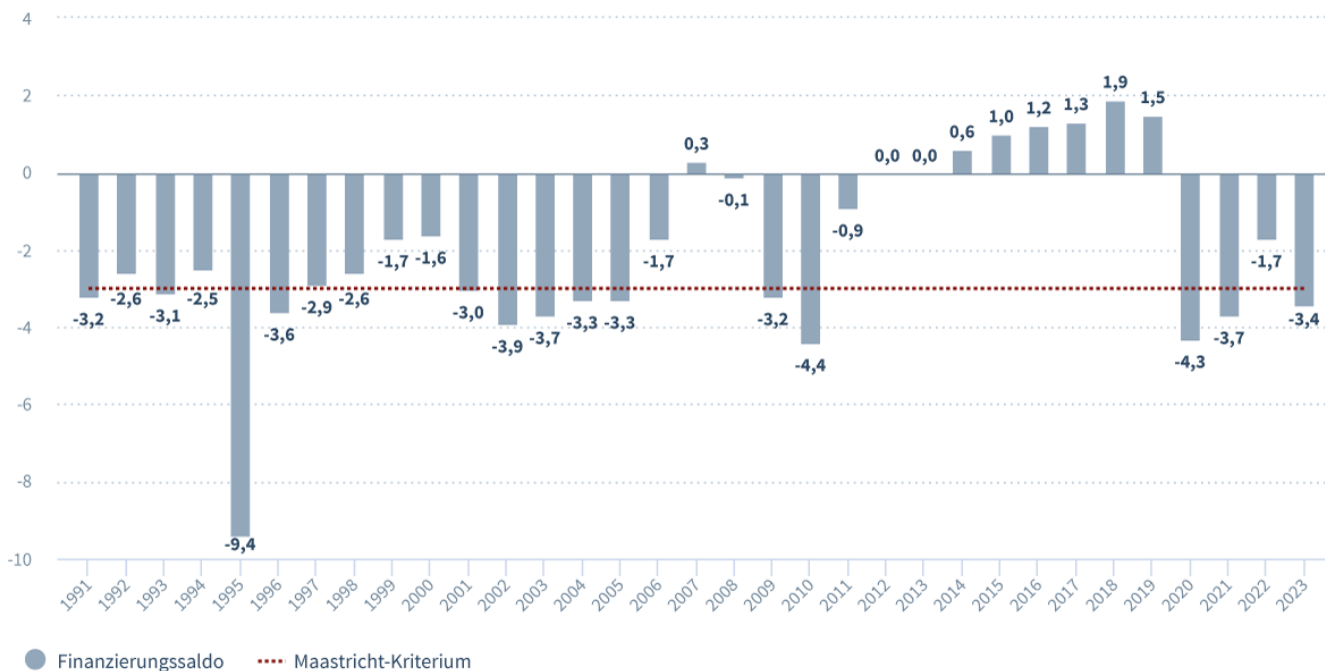
40 Milliarden Euro abbauen. Diese Entnahme fällt unter die Schuldenbremse und reduziert den Spielraum für weitere Neuverschuldung. Angesichts der bemerkenswerten Nettokreditaufnahme seit 2020 wirkt es jedoch finanzpolitisch fragwürdig, dass gleichzeitig die vor der Corona-Pandemie aufgefüllte Rücklage weiterhin besteht (Beznoska et al., 2021).

Obwohl die Bundesregierung die Schuldenbremse wieder einhalten will und die Notsituation für beendet erklärt, nutzt sie über die Sondervermögen erheblichen zusätzlichen Verschuldungsspielraum, um Klimaschutz, Digitalisierung, Verteidigung sowie Gas- und Strombremsen zu finanzieren. Insgesamt wird der Staat im Jahr 2023 voraussichtlich neue Schulden in Höhe von rund 140 Milliarden Euro machen und somit auf ein Defizit von 3,4 Prozent des BIP kommen (Abbildung). Dies würde gegen das Maastricht-Stabilitätskriterium verstoßen, das maximal ein Staatsdefizit von 3 Prozent des BIP erlaubt. Die Europäische Kommission hat die Geltung der Stabilitätskriterien allerdings im Jahr 2023 zum vierten Mal in Folge ausgesetzt (Matthes/Sultan, 2022).

Ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Betrachtung des öffentlichen Haushalts hinsichtlich der Einhaltung des Maastricht-Kriteriums ist die Unterscheidung zwischen der Finanzstatistik und den Volkswirtschaftlichen

# Staatsdefizit verdoppelt sich im Jahr 2023

Finanzierungssaldo in Prozent des Bruttoinlandsprodukts gemäß Maastricht-Kriterium



Hinweis: Im Jahr 1995 ist der Finanzierungssaldo nicht bereinigt um den Saldo fiktiver Vermögensübertragungen zwischen dem Staat und dem Unternehmenssektor vor allem im Zusammenhang mit der Auflösung der Treuhandanstalt.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Institut der deutschen Wirtschaft

Gesamtrechnungen (VGR). Während die Finanzstatistik größtenteils auf Zahlungsströmen basiert, zielt die VGR auf eine Abgrenzung von Ausgaben und Einnahmen nach ökonomischer Verwendung und periodengerechter Zurechnung ab. Dies bedeutet zum Beispiel, dass die Befüllung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) in Höhe von 200 Milliarden Euro nach der Finanzstatistik dem Jahr 2022 zugeordnet wird, während die VGR eine Zuordnung nach dem Zeitpunkt der jeweiligen Verwendung der Mittel vornimmt, die in dem Fall insbesondere für die Jahre 2023 und 2024 vorgesehen ist. Vor allem die Strom- und Gaspreisbremsen sollen mit den Mitteln des Fonds finanziert werden. Neben dem WSF ist diese Unterscheidung auch mit Blick auf den Klima- und Transformationsfonds relevant, der mit bereits erteilten Kreditermächtigungen in den kommenden Jahren Ausgaben finanzieren soll (vbw, 2022). Ebenso fungiert das Sondervermögen Digitale Infrastruktur, das bereits im Jahr 2018 eingerichtet wurde (BMF, 2018).

Gleiches gilt grundsätzlich auch für das Sondervermögen für die Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro, das im Jahr 2022 eingesetzt wurde, während die Mittel über mehrere Jahre gestreckt eingesetzt werden

sollen. Im Jahr 2023 werden hiervon voraussichtlich 8,5 Milliarden Euro verbucht. Für das Sondervermögen der Bundeswehr gilt allerdings die Besonderheit, dass die Kreditmittel aufgrund einer mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag beschlossenen Regelung per se nicht der Schuldenbremse unterliegen.

Auf Landesebene ergibt sich zudem ein ambivalentes Bild, wenn es um die Einordnung einer haushälterischen Notlage geht. So berufen sich Nordrhein-Westfalen und das Saarland sehr wohl auf eine Notlage im Jahr 2023, sodass das Verbot der Nettokreditaufnahme im Landeshaushalt ausgesetzt wird. Die nordrhein-westfälische Landesregierung plant mit 5 Milliarden Euro neuer Schulden und im Saarland soll ein Transformationsfonds in Höhe von 3 Milliarden Euro eingerichtet werden (Beznoska et al., 2022a; 2022b). Zwar können Bund und die einzelnen Bundesländer unabhängig voneinander darüber urteilen, ob eine Notlage vorliegt. Allerdings wirft die unterschiedliche Sichtweise mit Blick auf das Jahr 2023 zumindest Fragen auf.

Vor diesem Hintergrund ist es offensichtlich, dass nach den VGR das Finanzierungsdefizit des Staates deutlich größer ausfällt als nach der Haushaltsplanung des

Bundes, die auf der Finanzstatistik beruht. Der Finanzierungssaldo nach den VGR ist allerdings nicht nur aus ökonomischer Sicht relevant, sondern ist auch Grundlage für die Beurteilung, ob das Maastricht-Kriterium eingehalten wird. Finanzpolitisch wirkt es jedoch widersprüchlich, dass einerseits die Schuldenbremse auf Bundesebene eingehalten wird, gleichzeitig aber die Maastricht-Grenze gerissen wird, wofür maßgeblich der Bund verantwortlich ist.

Daher ist insbesondere der Umgang der deutschen Politik mit Sondervermögen bedenkenswert. Es stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit der Haushalt den finanzwissenschaftlichen Kriterien von Einheit, Vollständigkeit und Jährlichkeit noch gerecht wird (Hüther/Obst, 2021). Maßgeblich dazu beigetragen hat die Ampel-Koalition, indem sie die Anrechnung von Zuführungen zu Sondervermögen im Rahmen der Schuldenbremse verändert hat. Vor der Änderung durch die amtierende Bundesregierung wurde die Finanzierung einer Ausgabe aus einem Sondervermögen im Jahr der Verwendung als finanzielle Transaktion in der Form berücksichtigt, dass sich der übrige Verschuldungsspielraum um die Ausgabe verringerte. Dadurch war es nicht möglich, Finanzmittel in Sondervermögen anzusammeln und ohne Rückwirkung auf die Schuldenbremse zu verausgaben (BMF, 2022b).

In der politischen Praxis hat die Änderung zu einer Diskrepanz zwischen den nationalen und den EU-weiten Fiskalregeln geführt. Die Orientierung der deutschen Politik an der Schuldenbremse führt dazu, dass die Maastricht-Kriterien an Relevanz verlieren. Eine kohärente Haushalts- und Finanzpolitik stellt dies nicht dar. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist es grotesk, dass Deutschland – zumindest auf Bundesebene – die strenge Schuldenbremse im Jahr 2023 einhalten kann, gleichzeitig jedoch die deutlich großzügigere Defizitgrenze nach den Maastricht-Kriterien überschreitet.

Die europäischen Stabilitätsregeln sollten zukünftig wieder eine größere Rolle für die deutsche Politik spielen. Der ausufernde Einsatz von Sondervermögen sollte hierzu wieder eingeschränkt werden. Auch die Öffnung der Schuldenbremse für Investitionen könnte langfristig dazu führen, dass sowohl die Haushaltsspielräume für wachstumswirksame Ausgaben erhalten bleiben als

auch die Transparenz der Haushaltsführung wiederhergestellt wird.

## Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Hüther, Michael, 2021, Zum Umgang mit den Corona-Schulden – Simulationsrechnungen zur Schuldenstandsquote, IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2022a, Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2023 des Landes Nordrhein-Westfalen, IW-Report, Nr. 61, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2022b, Stellungnahme zum Transformationsfonds des Saarlands, IW-Report, Nr. 60, Köln

BMF, 2018, Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturfondsgesetz – DIFG), [Bundesfinanzministerium - Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ \(Digitalinfrastrukturfondsgesetz – DIFG\)](#) [16.12.22]

BMF, 2022a, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes, in: BMF-Monatsbericht November 2022, [BMF-Monatsbericht November 2022 - Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes \(bundesfinanzministerium.de\)](#) [16.12.22]

BMF, 2022b, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), [Kompendium zur Schuldenregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz \(bundesfinanzministerium.de\)](#) [16.12.22]

Hüther, Michael / Obst, Thomas, 2021, Ist die Einheit des Budgets noch gewahrt?, IW-Kurzbericht, Nr. 75, Köln

Matthes, Jürgen / Sultan, Samina, 2022, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt darf nicht weichgespült werden, IW-Nachricht, [Der Stabilitäts- und Wachstumspakt darf nicht weichgespült werden - Institut der deutschen Wirtschaft \(IW\) \(iwkoeln.de\)](#) [16.12.22]

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), 2022, Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, eine Studie erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft, München