ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schuknecht, Ludger et al.

Article

Zankapfel Schuldenbremse: Bewährtes Instrument auch in Krisenzeiten?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Schuknecht, Ludger et al. (2021) : Zankapfel Schuldenbremse: Bewährtes Instrument auch in Krisenzeiten?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 04, pp. 03-30

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250756

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zankapfel Schuldenbremse: Bewährtes Instrument auch in Krisenzeiten?

Die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie stellt die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Angesichts der zu bewältigenden Aufgaben haben der Bund und fast alle Länder für das Jahr 2020 den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse geltend gemacht und ihre Kreditaufnahme deutlich ausgeweitet. Auch 2021 wird die Schuldenbremse noch einmal ausgesetzt. Sind die Regeln für die Schuldenbremse für die heutige Zeit falsch konzipiert? Sind flexiblere Kriterien für die Staatsverschuldung nötig, oder sollte die Schuldenbremse nach der Pandemie wieder die Richtschnur für die deutsche Finanzpolitik werden?

Ludger Schuknecht

Finanzpolitik braucht einen ordnungspolitischen Anker in guten und in schlechten Zeiten

Mit fortschreitenden Impfungen und Lockerungen ist der Beginn einer raschen und starken konjunkturellen Erholung absehbar. Nachholeffekte beim Konsum werden vor allem den pandemiegebeutelten Dienstleistungssektoren zugutekommen. Dadurch wird die Arbeitslosigkeit zurückgehen, die Löhne und Gewinne werden steigen. Und die Normalisierung der Finanzpolitik kann in Angriff genommen werden, die in der Krise Jobs und Einkommen zu Recht geschützt hat.

Für die Zeit nach der Krise stellen sich zwei Fragen: Hat sich die Schuldenbremse seit ihrer Einführung und in der Krise bewährt? Und sollte sie nach der Pandemie wieder die Richtschnur für die deutsche Finanzpolitik werden? Die Antwort ist ja und ja.

STAATSFINANZEN MIT ANKER

Man kann nicht oft genug betonen, dass eine gut funktionierende staatliche Ordnung das A und O für unser Wohlbefinden ist: Sie gibt uns innere, äußere und soziale Sicherheit, sie unterstützt erstklassige Bildung und Infrastruktur, und sie schafft die Rahmenbedingungen für Chancengerechtigkeit, Investitionen und Innovationen, und damit auch für Wohlstand und Vertrauen. Die Kunst für den Staat ist es, das Geld zielführend und effizient auszugeben und diese Ausgaben angemessen zu finanzieren.

Die Politik ist jedoch ständig in Versuchung, die Ausgaben nicht nur nach ihrer Effektivität auszurichten, sondern Wählerstimmen zu gewinnen und Sonderinteressen zu befriedigen, um dann die Rechnung möglichst auf zukünftige Steuerzahler zu verlagern. Das ist ein immanentes Problem aller demokratischen (und nicht-demokratischen) Gesellschaften, denn Politiker sind auch »nur« Menschen. Es müssen also Mechanismen geschaffen werden, die fördern, dass der Staat nicht über seine Verhältnisse lebt und seine Aufgaben effektiv und effizient erfüllt.

Die Schuldenbremse ist das Herz unseres finanzpolitischen Ordnungsrahmens. Sie sorgt dafür, dass die Haushalte des Bundes und der Länder (inkl. Kommunen) in normalen Zeiten fast ausgeglichen sind. Auf konjunkturelle Schwankungen kann laufend reagiert werden, weil konjunkturelle Effekte auf die Staatsfinanzen herausgerechnet werden. Und auf größere Krisen kann durch die Aktivierung der Ausnahmeregeln reagiert werden.

Die Schuldenbremse zwingt die Politik zudem zu vorausschauender Haushaltspolitik. Dadurch können Prioritäten gesetzt werden, ohne dass in schlechten Zeiten überstürzte Ad-hoc-Maßnahmen nötig werden. Dies ist nicht nur gut für Wachstum und Wohlstand, sondern auch für sozialen Ausgleich und Chancengerechtigkeit (Gründler und Potrafke 2020). Denn Normalbürger und die sozial Schwachen sind besonders

Dr. Ludger Schuknecht

ist ehemaliger stellvertretender Generalsekretär der OECD und war zuvor Leiter der Grundsatzabteilung und G 20 Deputy im Bundesministerium der Finanzen.

Tab. 1

Staatsverschuldung und Haushaltsdefizit in den G-7-Ländern, in % des BIP

	2007		2019		2020	
	Defizit	Schulden	Defizit	Schulden	Defizit	Schulden
Vereinigte Staaten	– 2,9	64,6	– 6,3	108,7	– 18,7	131,2
Japan	– 3,2	175,4	– 3,3	238,0	– 14,2	266,2
Kanada	1,8	66,8	– 0,3	88,6	– 19,9	114,6
Vereinigtes Königreich	– 2,6	41,9	– 2,2	85,4	– 16,5	108,0
Deutschland	0,2	63,7	1,5	59,5	– 8,2	73,3
Frankreich	– 2.5	64,4	– 3,0	98,1	– 10,8	118,7
Italien	– 1,5	99,8	– 2,8	134,8	– 14,1	161,8
Durchschnitt	– 2,2	80,6	– 2,3	116,2	– 14,6	139,1

Quelle IWF (Oktober 2020), Fiscal Monitor, Durschnitt ungewichtet.

auf Kontinuität und Qualität der staatlichen Leistungen angewiesen.

Die Schuldenbremse ist damit ein ordnungspolitisch vorbildliches Konzept, das von den Regierenden der großen Koalition 2009 eingeführt wurde. Deutschland hat sich hierbei von der Schweizer Schuldenbremse inspirieren lassen. In beiden Ländern war die Schuldenbremse erfolgreich im Meistern konjunktureller Schwankungen und der globalen Finanzkrise.

Den Kontrast zwischen Deutschland und vielen anderen westlichen Ländern zeigt anschaulich Tabelle 1. Stark steigende Staatsausgaben und chronische Haushaltsdefizite haben die Schuldenquoten in den letzten Jahrzehnten förmlich explodieren lassen. 2020 waren die Durchschnittsschulden der G 7 auf dem gleichen Stand wie nach dem 2. Weltkrieg und 60 Prozentpunkte des BIP höher als 2007. Auch im Aufschwung nach der Finanzkrise blieben die Haushaltsdefizite zu hoch, und die Schulden stagnierten fast überall. Nur Deutschland gelang es, das Vorkrisenniveau wieder zu erreichen. Dafür war die Umsetzung der Schuldenbremse entscheidend.

In den EU-Ländern gab es mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Fiskalvertrag zwar ähnliche Regeln wie in Deutschland, aber die Umsetzung war oft mangelhaft. Am auffälligsten ist das Auseinanderlaufen von Defizit und Schuldenquoten in den beiden wichtigsten europäischen Partnerländern, Frankreich und Deutschland ab ca. 2006 (vgl. Abb. 1). 2020 kontrastieren Schulden von 73% des BIP in Deutschland mit 118% in Frankreich.

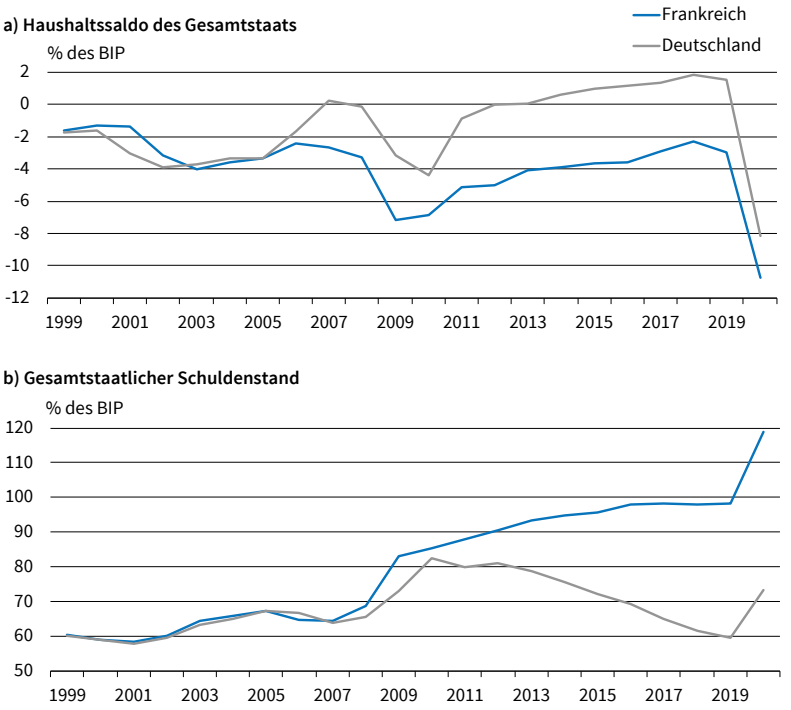
Ursächlich für die starken Schuldenanstiege sind meist höhere Staatsausgaben, die nicht durch gleichlaufende Einnahmen finanziert wurden. Vor allem seit der Jahrtausendwende verzeichnen einige Länder deutlich steigende Ausgabenquoten, und Frankreich lag mit über 55% des BIP 2019 gut 10 Prozentpunkte über Deutschland.

Covid-19 führte zu einem weiteren starken Anstieg der Ausgabenquoten in allen Ländern. Aber dies geschah von sehr unterschiedlichem Niveau (vgl. Abb. 2). Die Staatsausgaben Irlands und der Schweiz stiegen auf ca. 30% bzw. 37% des BIP, während die Staatsquote Italiens und Frankreichs auf fast 60% und darüber wuchs. Gleichzeitig sind in Irland und der Schweiz die staatlichen Leistungen sehr gut, und beide Länder haben die Krise eher besser als andere gemeistert. Es ist also keineswegs so, dass Länder mit größerem Staatssektor bessere staatliche Leistungen vorweisen, oft ist es umgekehrt. Deshalb wird es besonders für Länder mit großen Staatssektoren nach Corona wichtig sein, über Ausgabenkontrolle zur Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen zurückzukehren.

Einige Ökonomen argumentieren, dass zu viel Austerität vor Corona (auch dank Schuldenbremse und Stabilitäts- und Wachstumspakt) die Gesundheitskrise verschärft hat. Sie fordern mehr Ausgaben nach Corona, die z.B. über eine Aufweichung der Regeln und höhere Schulden ermöglicht werden soll. Es gibt jedoch keine Indizien dafür, dass die Un-

Abb. 1

Defizit und Schuldenquoten



Quelle: IWF, Oktober 2020.

© ifo Institut

terschiede in den Gesundheitsleistungen etwas mit Austerität oder Fiskalregeln zu tun haben. In allen westlichen Ländern sind die Gesundheitsausgaben im neuen Jahrtausend stark gestiegen, im Schnitt von 5,5% auf 7% des BIP für Industrieländer (vgl. Abb. 3). Auch Italien und Spanien sahen einen solchen starken Anstieg. Es ist deshalb wenig überzeugend, die Probleme der Pandemiebewältigung einem vermeintlichen Spardiktat in der Vergangenheit zuzurechnen.

Darüber hinaus sind zusätzliche Ausgaben kein Garant für bessere staatliche Leistungen (Schuknecht 2020). Im internationalen Vergleich z.B. spielt die Höhe der Staatsausgaben für Bildung, Infrastruktur und Gesundheit für die einschlägigen Performanz-Indikatoren so gut wie keine Rolle. Abbildung 4 zeigt dies für den Bildungsbereich: Japan, Korea, Kanada und Finnland berichten die besten Bildungsleistungen unter PISA, aber der Unterschied bei den Ausgaben ist enorm: Japan liegt bei etwa 3,5% des BIP, Finnland bei fast 6,5%. Die größere Rolle des Privatsektors in Asien oder die homogenere Bevölkerung können nur einen Teil des Unterschieds erklären. Zudem sind die erheblichen Mehrausgaben für Bildung in Deutschland in der letzten Dekade nicht mit einem Anstieg der PISA-Indikatoren einhergegangen. Bessere Anreize und Institutionen wären viel wichtiger.

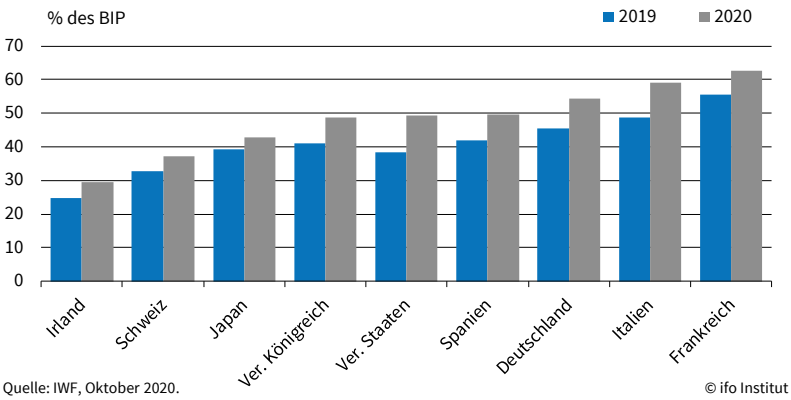
Ähnliches gilt auch für Infrastrukturinvestitionen. Eine neue IWF-Publikation von Schwarz et al. (2020) zeigt, dass die öffentlichen Ausgabenquoten für Infrastruktur im Prinzip nicht zu niedrig sind. Es kommt vielmehr auf eine gute Governance an, was im Wesentlichen schlanke Prozesse und gute Umsetzungskapazitäten bedeutet und private Finanzierung miteinschließt. Daran hapert es viel mehr als an staatlichem Geld.

Was haben diese Ausführungen mit der Schuldenbremse zu tun? Die Schuldenbremse bedeutet mehr Druck für die Priorisierung und effiziente Verwendung von Staatsausgaben, wenn das Geld nicht so locker sitzt. Es ist also eher so, dass mit der Schuldenbremse der Staat zu Effizienz gezwungen ist, als wenn er einfach zusätzliche Schulden machen kann. Dann geht so manches Lieblingsprojekt durch, was ökonomisch und gesamtgesellschaftlich wenig Sinn macht. Oder es werden Dinge auf den Weg gebracht, die sogar kontraproduktiv für Anreize und Nachhaltigkeit sind, vor allem im Sozialbereich.

Es gilt also das Gegenteil dessen, was die Gegner der Schuldenbremse behaupten: Nicht mehr Schulden würden zu besseren Ausgaben und mehr Wachstum führen, sondern bessere Ausgabenkontrolle und bessere Governance. Superproduktive Schulden, mit denen sich der Fiskus wie Münchhausen von selbst aus dem Schuldensumpf ziehen kann, sind eine Hoffnung, aber eher kein Fakt. Ausgabenkontrolle und Reformen dagegen fördern Wachstum und Stabilität, wie Alesina, Favero und Giavazzi (2019) in ihrem Buch eindrucksvoll zeigen.

Abb. 2

Staatsausgaben des Gesamtstaats

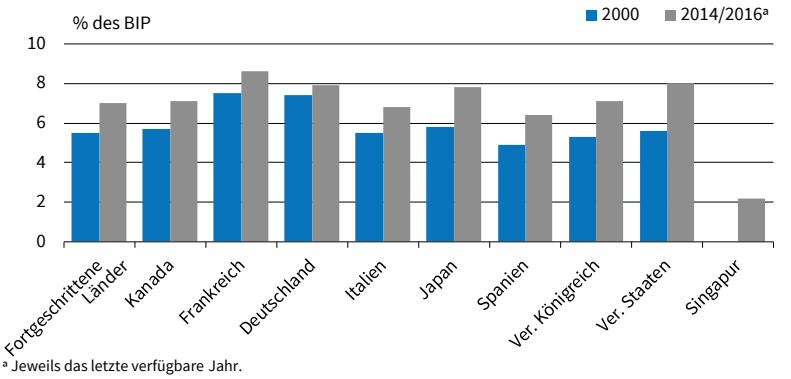


Quelle: IWF, Oktober 2020.

© ifo Institut

Abb. 3

Gesundheitsausgaben nach der Jahrtausendwende



ª Jeweils das letzte verfügbare Jahr.
Quelle: IWF, Oktober 2020.

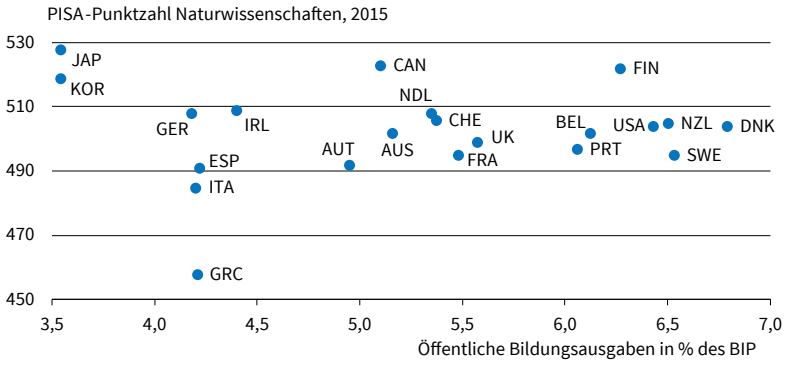
© ifo Institut

DIE ZUKUNFT DER SCHULDENTRAGFÄHIGKEIT UND EUROPA

Es gibt eine Reihe weiterer Argumente, warum Forderungen nach einer Aufweichung oder Änderung der Schuldenbremse wenig überzeugen. Erstens erlaubt die Schuldenbremse viel Raum für Stabilisierung. Im letzten Jahr wurde zudem zu Recht die Ausnahmeregelung aktiviert und 2021 beibehalten. Eine weitere Verlängerung bis 2022 ließe sich sicher rechtfertigen, weil die Krise noch nachwirken wird, aber ab 2023 fällt

Abb. 4

PISA-Ergebnisse in Naturwissenschaften und Bildungsausgaben



Quelle: Schuknecht (2020).

© ifo Institut

dieser Grund wohl weg. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020) empfiehlt die Grenzwerte der Schuldenregel Schritt für Schritt bis 2024 wieder zu erreichen, indem die Spielräume von Struktur- und Konjunkturkomponente der Schuldenbremse genutzt, vor allem aber die bestehenden Rücklagen in den öffentlichen Haushalten eingesetzt werden. Das Datum ist natürlich wichtig, aber noch wichtiger ist, dass die Umsetzung im nächsten Koalitionsvertrag glaubwürdig verankert ist.

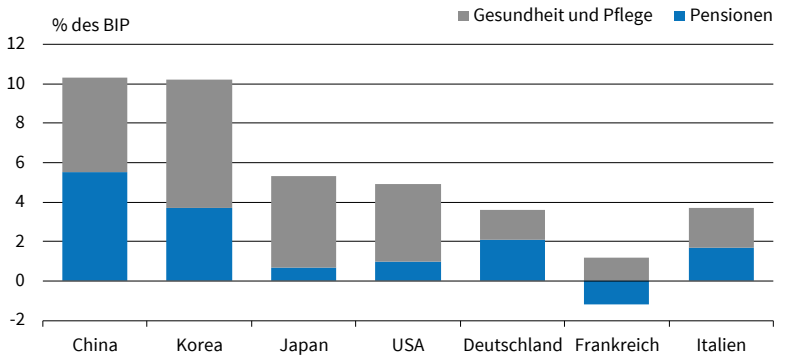
Zweitens ist das Argument, dass bei niedrigen Zinsen mehr Schulden finanzierbar sind, richtig. Aber das ist eine Momentaufnahme, und sich darauf für die Ewigkeit zu verlassen, ist riskant. Die Entwicklungen der letzten Monate haben gezeigt, dass sich die Zinssätze am Markt rasch ändern können. Das gilt vor allem für hochverschuldete Länder, wie auch die bitteren Erfahrungen der Finanzkrise gezeigt haben. Die Covid-19-Krise hat die EU zu einer großen finanziellen Solidaritätsaktion vereint, aber man kann eine Wiederholung in der Zukunft nicht als selbstverständlich annehmen, um die Probleme einzelner Länder zu lösen. Deutschland muss auch deshalb mit gutem Beispiel vorangehen.

Drittens ist es von Vorteil für ganz Europa, dass Deutschland der Stabilitätsanker bleibt. Auch dank Deutschlands niedriger Schulden kann die Europäische Union so viel eigene Kredite ohne Probleme aufnehmen. Und auch dank Deutschlands niedriger Langfristzinsen sind die Zinsen unserer Partnerländer niedriger. Es ist leicht auszurechnen, wie die Finanzmärkte reagierten, wenn Deutschland plötzlich ebenfalls hohe Defizite und steigende Schulden planen würde. Dann würde die Schuldenfinanzierung in Europa deutlich teurer, und einige Länder wären rasch von Zahlungsschwierigkeiten bedroht. Die Schuldenbremse ist also zutiefst pro-europäisch.

Viertens gibt es erhebliche fiskalische Risiken aus der Bevölkerungsalterung, dem Finanzsektor, dem Klimawandel und der Geopolitik. Die zusätzlichen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege bis 2050 werden in den meisten Industrieländern um 4–5% des BIP betragen. Das entspricht fast dem Bildungsbudget.

Abb. 5

Erwarteter Anstieg der Gesundheits-, Pflege- und Pensionsausgaben 2015–2050



Quelle: EU Ageing Report 2018; OECD; IWF.

© ifo Institut

Auch diese Ausgaben müssen durch Reformen erwirtschaftet werden, wenn man nicht will, dass produktive Ausgaben verdrängt werden oder höhere Steuern und Schulden das Wachstum und die Stabilität gefährden (Schuknecht und Zemanek 2020; Werding et al. 2020).

Finanzkrisen sind historisch die größten Risiken für den Staat. Die globale Finanzkrise hat zu Schuldenanstiegen von 20–30% in »normalen« Ländern wie Deutschland und bis zu 100% in Krisenländern wie Irland geführt. Da es auch in Zukunft wieder zu Finanzkrisen kommen wird, brauchen wir auch dafür Spielräume.

Zudem kostet die Bekämpfung des Klimawandels zumindest kurz- bis mittelfristig Geld. Die zunehmenden geopolitischen Spannungen erfordern nicht nur politische und militärische, sondern auch finanzielle Muskeln. Für diese Herausforderungen wappnet uns die Schuldenbremse, damit unsere Kinder uns nicht eines Tages vorwerfen, ihnen dafür keine Spielräume hinterlassen zu haben. Somit trägt die Schuldenbremse auch erheblich zum gesellschaftlichen Frieden über die Generationen bei.

HERAUSFORDERUNGEN

Natürlich ist die Schuldenbremse nicht perfekt. Sie verlangt nicht, dass unerwartet hohe Einnahmen oder niedrigere Zinsausgaben gespart werden, so dass zusätzliche Spielräume tendenziell ausgegeben werden. In den Koalitionsverträgen von 2013 und 2009 war die Ausgabensteigerungen auf das Trendwachstum des BIP beschränkt worden, um einer solchen Versuchung besser zu widerstehen. Das sollte im nächsten Koalitionsvertrag wieder so sein. Zudem ist es Zeit für eine Aufgabenkritik über das, was der Staat und was der Privatsektor tun sollen. Das würde die Priorisierung der Ausgaben erleichtern. Die Umsetzung der Schuldenbremse ist dafür ein guter Anlass.

Darüber hinaus basiert die Schuldenbremse auf einigen technischen Konzepten, die nur schwer messbar und zudem instabil sind. Paradebeispiel ist die Output-Lücke, deren periodische Neuberechnung dazu führt, dass man sich plötzlich nicht mehr im Einklang mit der Schuldenbremse befinden kann, auch wenn dies vorher der Fall war. Insgesamt sind diese Probleme aber handhabbar und kein Grund, eine Diskussion um eine Grundgesetzänderung zu riskieren, an deren Ende kein technisch saubereres Konzept, aber sicher höhere Schulden stünden.

FAZIT

Mit dem absehbaren Ende der Covid-19-Krise gilt es, die Weichen für die Zukunft zu stellen. Dazu gehört die Umsetzung der Schuldenbremse. Sie ist der Anker der deutschen Finanzpolitik. Sie garantiert, dass Deutschland seinen zukünftigen Herausforderungen gewachsen ist. Sie ermöglicht eine angemessene Stabilisierung des Konjunkturzyklus und genug Spielraum

für expansive Politik in Krisenzeiten. Sie erhöht den Druck auf den Staat, seine Kernaufgaben gut und effizient zu erfüllen. Das ist gut für Wachstum und Wohlstand, und es dient dem sozialen Ausgleich und der Chancengerechtigkeit. Die Schuldenbremse ist zudem zutiefst pro-europäisch, weil solide Staatsfinanzen die Grundvoraussetzung für Vertrauen und Solidarität in Europa und die Unabhängigkeit der europäischen Zentralbank sind.

Natürlich hat Deutschland riesige Herausforderungen. Wir tun uns einen Gefallen, wenn wir die Staatsausgaben und Sozialleistungen auf einem finanzierbaren Niveau halten und gleichzeitig deren Qualität verbessern. Wir tun ebenfalls gut daran, das Investitionsklima ordnungspolitisch klarer auszurichten und Prozesse und Regeln zu verschlanken. Und wir werden unserer Verantwortung gerecht, wenn wir diesen Kompass auch in Europa und auf internationaler Ebene vertreten. Die Schuldenbremse ist ein wichtiger Bestandteil, und ihre Umsetzung sendet die richtigen Signale.

LITERATUR

Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019), *Austerity: When it Works and When it Doesn't*, Princeton University Press, New Jersey.

Gründler, K. und N. Potrafke (2020), »Fiscal Institutions and Economic Growth«, CESifo Working Paper No. 8305.

Schuknecht, L. (2020), *Public Spending and the Role of the State*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schuknecht, L. und H. Zemanek (2020), »Social Dominance«, *Public Choice*, verfügbar unter: https://doi.org/10.1007/s11127-020-00814-5.

Schwartz, G., M. Fouad, T. Hansen und G. Verdier (2020), *Well Spent. How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, International Monetary Fund, Washington, D.C.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020) *Jahresgutachten 2020/21*, SVR, Wiesbaden.

Werding, M., K. Gründler, B. Läpple, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Forschungsbericht 111, ifo Institut, München.

Christoph A. Schaltegger und *Michele Salvi*

Erfahrungen aus der Schweiz: Schuldenbremse ergänzen statt verwässern

Die Corona-Pandemie hat die Finanzpolitik fest im Griff. Staatliche Ausgaben schnellen in die Höhe, Einnahmen brechen weg. Die Schuldenstände steigen weltweit deutlich an. Als Folge davon wurden Budgetregeln vielerorts bereits während der Pandemie außer Kraft gesetzt. Aktuell wird in Deutschland sogar über ein Sistieren der Schuldenbremse über das Krisenjahr 2020 hinaus debattiert. So regten Exponenten der Bundesregierung eine Änderung des deutschen Grundgesetzes an, um die Schuldenbremse vorsorglich für mehrere Jahre lockern zu können. Anders in der Schweiz. Das Aussetzen der Schuldenbremse steht nicht zur Debatte. Warum ist das so? Gibt es in Krisenzeiten nicht auch Kritik an der Schweizer Schuldenbremse? Und wie sollte auf die finanzpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre reagiert werden?

DIE SCHWEIZER SCHULDENBREMSE HAT SICH AUCH IN DER KRISE BEWÄHRT

Im Zuge der Corona-Pandemie geriet auch der Schweizer Bundeshaushalt unter Druck. Wurde in der Haushaltsplanung für das Jahr 2020 noch mit einem ordentlichen Überschuss von 590 Mio. Franken gerechnet, resultierte am Ende des Jahres ein Defizit von über 15,8 Mrd. Franken (2,3% des BIP). Die bewilligten Stützungsmaßnahmen im Jahr 2020 umfassen Ausgaben in der Höhe von 31,3 Mrd. Franken sowie Bürgschaften und Garantien in der Höhe von 42,8 Mrd. Franken. Mit einem Volumen von rund 13% des BIP ist es das weitaus umfangreichste Fiskalpaket in Friedenszeiten. Die getätigten Gesamtausgaben des Bundes wuchsen im Vergleich zum Vorjahr entsprechend um 16,4 Mrd. Franken auf über 87,8 Mrd. Franken – eine Zunahme von 23%. Gleichzeitig liegen die Einnahmen des Bundes 3,7 Mrd. Franken bzw. 5% unter dem Planwert (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement 2021). Im laufenden Jahr erwartet der Bund gemäß den neusten Schätzungen gar ein Defizit von rund 20 Mrd. Franken (3% des BIP).

Überschaubarer Konsolidierungsbedarf trotz rekordhoher Ausgaben

Der rechtliche Rahmen für den Umgang mit diesen Defiziten und Schulden gibt – analog zu Deutschland – auch in der Schweizer Finanzpolitik eine verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse vor. Sie wurde im Jahr 2003 nach einer Volkabstimmung mit einer Zustimmungsrate von 84,7% in Artikel 126 der Bundesverfassung festgeschrieben. Ihr primäres Ziel ist die Stabilisie-

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger

ist Professor für Politische Ökonomie an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern.

Michele Salvi

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern.

rung der nominellen Staatsverschuldung. Der Bundeshaushalt muss dafür gemäß der Ausgabenregel über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein. Sie adressiert dadurch zwei klassische Bestrebungen der Finanzpolitik: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (»Nachhaltigkeitsziel«) sowie die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen (»Stabilisierungsziel«). Im Abschwung sind Defizite zulässig, im Aufschwung müssen aber Überschüsse erzielt werden. So erlaubt die Regel im Haushaltsplan für das Jahr 2021 ein konjunkturelles Defizit von knapp 3,3 Mrd. Franken (0,5% des BIP). Weiter sind gemäß Prognosen bis zum Jahr 2023 Defizite erlaubt, um die Stützung der Wirtschaft zu ermöglichen (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement 2021). Die Schuldenbremse bietet also für die Bewältigung von Rezessionen Spielräume im ordentlichen Haushalt. Doch die Finanzprognosen machen klar, dass die Corona-bedingten Defizite den konjunkturellen Rahmen bei weitem übersteigen dürften.

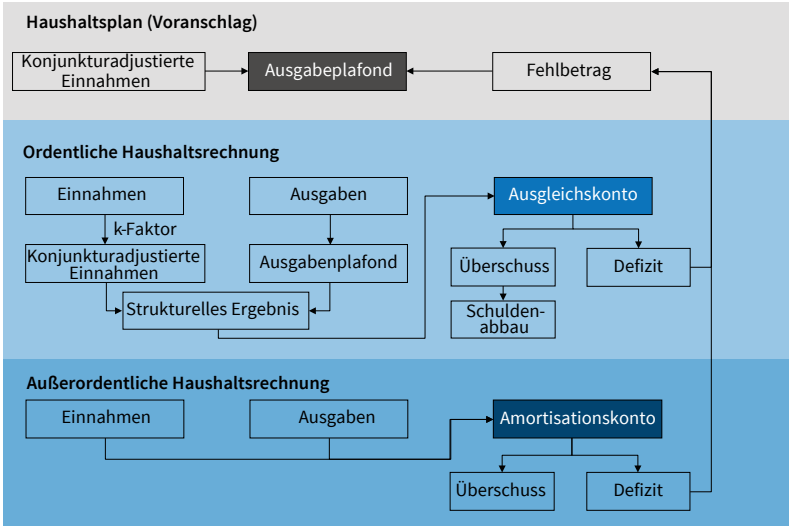
Für diese Situationen kennt die Schweizer Schuldenbremse eine Ausnahmebestimmung, die zusätzlich zur Berücksichtigung des normalen Konjunkturverlaufs erheblichen finanzpolitischen Handlungsspielraum ermöglicht. Konkret: Die Ausgabenregel wird durch eine Ergänzungs- und eine Sanktionsregel komplettiert (vgl. Abb. 1). Dank der Ergänzungsregel kann das Parlament den finanziellen Spielraum im Fall von Naturkatastrophen, Kriegen oder eben auch in einer Pandemie mit einem qualifizierten Mehr ausdehnen. Diese Zusatzausgaben werden dann einem außerordentlichen Haushalt, dem Amortisationskonto, belastet. Zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurden allein im Jahr 2020 rund 17 Mrd. Franken auf diesem Konto verbucht. Im Normalfall müssen diese Ausgaben in den folgenden sechs Jahren über den ordentlichen Haushalt amortisiert werden. Der Abbau sämtlicher außerordentlichen Ausgaben würde in den kommenden Jahren folglich erheblichen Spardruck auf den Bundeshaushalt ausüben. Dies wäre kaum mit einer konjunkturverträglichen Finanzpolitik in Einklang zu bringen. Zwar könnte die Frist von der Bundesversammlung in »besonderen Fällen« verlängert werden, doch gäbe es juristisch verschiedene offene Fragen zu klären (vgl. Schaltegger et al. 2020).

Dank der strikten Anwendung einer weiteren Eigenheit der Schweizer Schuldenbremse, der Sanktionsregel, ist ein vollständiger Abbau der zusätzlichen Corona-Schulden unter den gegebenen Voraussetzungen aber ohnehin nicht zwingend. Da die Vorgaben der Schuldenbremse in erster Linie bei der Ausarbeitung des Haushaltsplans berücksichtigt werden, ist sicherzustellen, dass sie auch beim Budgetvollzug eingehalten werden. Diese Funktion kommt dem Ausgleichskonto zu. Es ist das »Gedächtnis« der Schuldenbremse und soll strategischen Budgetoptimismus beschränken. Es handelt sich dabei nicht um ein Konto im buchhalterischen Sinn, sondern um eine Statistik, in der vergangene Über- oder Unterschreitungen der Vorgaben der Schuldenbremse festgehalten werden.

Bis zum Jahr vor Corona wurden in der Schweiz auf diesem Konto Überschüsse von insgesamt 28,7 Mrd. Franken angehäuft. Diese wurden faktisch zum Schuldenabbau verwendet. Der Positivsaldo des Ausgleichskontos spiegelt inhaltlich den aufgelaufenen Betrag, der über dem verfassungsrechtlich geforderten Schuldenabbau liegt, wider. Es besteht also die Möglichkeit, einen Teil des Positivsaldos des Ausgleichskontos auf das Amortisationskonto zu übertragen und damit den Abtragungsbedarf aus den Corona-Schulden zu beschränken (vgl. Schaltegger et al., 2020). Beispielsweise könnte für das vergangene Jahr die Summe von 10 Mrd. Franken an den außerordentlichen Haushalt angerechnet werden. Eine Amortisation der 7 Mrd. Franken über den ordentlichen Weg von sechs Jahren belastete den ordentlichen Haushalt nur mit etwas mehr als 1% der Ausgaben. Gleichzeitig stünden für weitere krisenbedingte Ausgaben im Jahr 2021 immer noch 18,7 Mrd. Franken zur Verfügung. Um das Ziel der fiskalischen Nachhaltigkeit wieder rasch zu erreichen, sollte aber auch ein konjunkturverträglicher Teil der Corona-Schulden innerhalb des gesetzlichen Zeitraums amortisiert werden.

Abb. 1

Finanzpolitische Haushaltssteuerung



Quelle: Darstellung der Autoren. © ifo Institut

Investitionen sind nicht nur eine Frage der aktuellen Finanzierungskosten

Für eine nachhaltige, wachstumsfördernde und konjunkturverträgliche Finanzpolitik ist eine Schuldenbremse also kein Hindernis – im Gegenteil (vgl. Gründler und Potrafke 2020). Die Schweiz, aber auch Deutschland, verfügt gerade wegen der Schuldenbremse über die nötigen Spielräume für diese expansive Fiskalpolitik. In der Schweiz sind die Bruttoschulden des Bundes seit dem Inkrafttreten der Schulden-

bremse 2003 von 123,7 auf 96,9 Mrd. Franken im Jahr 2019 gesenkt worden. Gemessen am BIP verminderten sich die Bundesschulden sogar von rund 26 auf 13,8%. Gemäß wissenschaftlichen Untersuchungen war das Regelwerk maßgeblich daran beteiligt (vgl. Salvi et al. 2020). Der Schuldenabbau sorgt – trotz seiner Funktion als Krisenpuffer – weiterhin für Kritik: Die Schuldenbremse begrenze den Ausgabenspielraum angesichts rekordtiefer Zinsen übermäßig und hemme dadurch wichtige Zukunftsinvestitionen. Dies greift aus zwei Gründen zu kurz.

Erstens hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass die Investitionen mit der Schuldenbremse nicht von den laufenden Ausgaben verdrängt werden. Der Investitionsanteil in der Schweiz ist langfristig stabil – dies bestätigen auch konterfaktische Analysen (vgl. Salvi et al. 2020). Der Bund hat sein Investitionsvolumen verstetigt. Unter der Schuldenbremse schwer zu finanzierende Investitionsspitzen sind selten. Wo sie auftreten, werden Sonderlösungen gefunden (vgl. Bundesrat 2013).

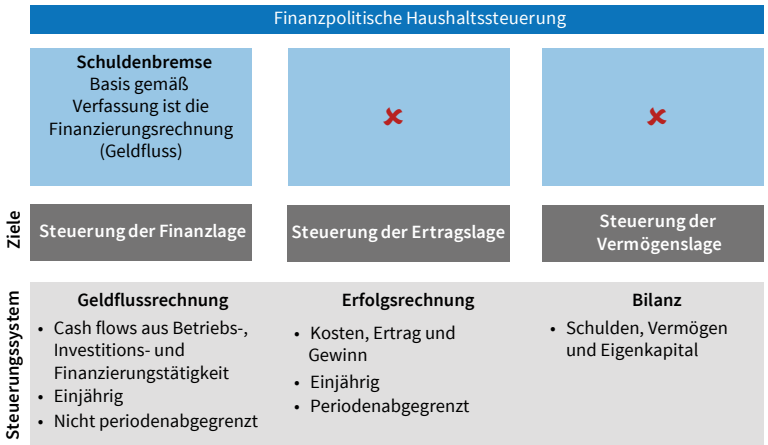
Zweitens greift die Forderung nach einer Aufhebung der Schuldenbremse basierend auf den Finanzierungskosten zu kurz. Klar: Für Staaten ist es aufgrund tiefer Zinsen derzeit vergleichsweise günstig, zukünftige in gegenwärtige Kaufkraft umzutauschen. Staatsschulden sind deswegen aber nicht »kostenlos«. Die staatliche Budgetrestriktion gilt weiterhin, denn die im Verhältnis zum Wachstum attraktiven Finanzierungskosten sind nicht in Stein gemeißelt. Die Vergangenheit zeigt, dass die Zinsen sehr schnell höher werden können als die Wachstumsrate. Der Sachverständigenrat weist darauf hin, dass eine erhebliche Umkehrwahrscheinlichkeit der Bedingungen besteht (vgl. Feld 2020; SVR 2019). Zudem ist ein Vergleich von Zinssätzen und durchschnittlichen Wachstumsraten für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht ausreichend (vgl. D'Erasmo et al. 2016). Andererseits ist keineswegs sicher, ob neue schuldenfinanzierte Ausgabenspielräume tatsächlich für Investitionen genutzt würden. Und selbst wenn, ist nicht sicher, ob diese auch tatsächlich langfristig einen Mehrwert generierten. Staatliche Mittel sollten – auch in einer Krise – immer so eingesetzt werden, dass die Differenz zwischen Nutzen und Kosten langfristig möglichst groß ist. Um dies beurteilen zu können, genügt es nicht, dass Staatsausgaben momentan verhältnismäßig günstig finanzierbar sind. Es ist darzulegen, dass die Ausgabenprojekte Nettonutzengewinne bringen.

ES GILT, DIE ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGEN ZU VERBESSERN

Der Schweizer Bundeshaushalt folgt seit 2007 dem Prinzip der doppelten Buchführung nach internationalen Standards (IPSAS). Analog zu privatwirtschaftlichen wie auch nicht gewinnorientierten Organisationen verfügt er damit als eines der diesbezüglich weitest entwickelten Länder über allgemein anerkannte Führungsinstrumente wie eine Erfolgsrechnung und eine Bilanz. Doch für die Schuldenbremse und damit auch die finanzpolitische Steuerung durch das Parlament blieb trotz angepasster Rechnungslegung, ähnlich wie in Deutschland, einzig die geldflussorientierte Finanzierungsrechnung relevant. Die Steuerungsgröße eines Rechnungsmodell kann finanzpolitische Prioritäten aber entscheidend verändern (vgl. Christofzik, 2019).

Abb. 2

Finanzpolitische Haushaltssteuerung



Quelle: Darstellung der Autoren. © ifo Institut

Die Bilanz als wichtiges Steuerungsinstrument stärken

Der Bilanz kommt in der aktuellen Diskussion eine besonders wichtige Funktion zu (vgl. Schaltegger und Salvi 2020). Denn die Abwägung, ob die Schuldenbremse ausgesetzt und mehr Investitionen kreditfinanziert werden sollen, kann nicht allein auf Basis von Geldflussrechnungen getroffen werden (vgl. Abb. 2). Deren Aussagekraft beschränkt sich auf ein Jahr. Der Einbezug der längerfristig orientierten Bilanz ist zentral: Sie unterscheidet zwischen Vermögen (Aktiven) und Schulden (Passiven). Der Überschuss des Vermögens über die Schulden bezeichnet man als Eigenkapital. Je höher die Eigenkapitalfinanzierung, umso solider ist die Bilanz. Hinzu kommt die Kapitalintensität: Eine Bilanz fällt umso solider aus, je weniger Anlagevermögen pro Staatsangestellten eingesetzt werden muss.

Das Eigenkapital des Staates ist nicht nur für Investitionsentscheide wichtig. Länder mit höherem Eigenkapital sind widerstandfähiger: Sie haben geringere Finanzierungskosten und sind besser in der Lage, mit einer diskretionären Fiskalpolitik auf wirtschaftliche Schocks wie derzeit die Coronakrise zu reagieren (vgl. IWF 2018). Gerade hinsichtlich dieser Resilienz ist ein Eigenkapitalpuffer wichtig. Der Bund wies noch im Jahr 2015 ein negatives Eigenkapital von fast 21 Mrd. Franken aus. Ob damals eine Lockerung der Schuldenbremse – ungeachtet der hohen Über-

schüsse in der Geldflussrechnung – sinnvoll gewesen wäre, ist aus dieser Perspektive nicht nur im Lichte der Corona-Pandemie mehr als fraglich.

Das Eigenkapital als zentrale Resilienzgröße miteinbeziehen

Man sollte sich aber keine Illusionen machen. Allein das Rechnungsmodell umzustellen, wird die Defizitneigung im politischen Prozess nicht verändern (vgl. Dorn et al. 2019). Gerade in Krisenzeiten ist ausreichend Eigenkapital aber zentral. Sowohl die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch der Internationale Währungsfonds (IWF) empfehlen, dass Staaten ein positives Eigenkapital ausweisen sollten. Es ließe sich zwar argumentieren, dass die Solvenz eines Staats weniger schnell gefährdet ist als beispielsweise bei einem Unternehmen und daher die Eigenkapitalausstattung auch tiefer sein könnte. Demgegenüber zeigte gerade die letzte Finanzkrise, dass Staaten durch Übernahme von notleidenden Krediten in die eigene Bilanz schnell an Glaubwürdigkeit verlieren und damit ihre Refinanzierungsmöglichkeiten leiden.

Die staatlichen Aktivitäten gesamthaft und langfristig erfassen

Neuseeland ist im Bereich der bilanzorientierten Haushaltssteuerung ein interessanter Fall. Seit rund 30 Jahren wendet Neuseeland die internationalen Rechnungslegungsstandards konsequent an, sowohl in der Berichterstattung als auch in der Steuerung (vgl. Center for Public Impact 2019). Einen Fokus legt Neuseeland auf die langfristige Stärkung der Bilanz. Dazu soll langfristig das Nettovermögen vergrößert werden. Um dies zu operationalisieren, werden mehrjährige Szenarien berechnet. Die Bilanzprognosen erstrecken sich über einen Zeitraum von sechs bis zehn Jahren und decken alle wichtigen Aggregate ab: Aktiva, Passiva und Nettowert. Die Erfolgsrechnung reicht ebenfalls über ein Jahr hinaus. Die Behörden verwenden diese Prognosen, um die Auswirkungen von Rentenreformen, Steueränderungen oder öffentlichen Investitionen aufzuzeigen.

DIE AUSGABENREGEL BLEIBT ZENTRAL

Die Diskussion über Sinn und Unsinn von Schuldenbremsen reicht weit vor die Corona-Pandemie. Die Argumente gegen das Regelwerk basieren auf der Annahme, sie wirke starr und hemme das Wachstum. Die Schuldenbremse hat sich allerdings gerade in großen Krisen als flexibel genug erwiesen. Der politische Grundkonsens, dass die Schuldenbremse weder gelockert noch umgangen werden soll, hat in der Schweiz bisher gehalten. In der Zukunft sollte der Bund ein stärkeres Augenmerk auf die Budgetqualität, also den Nutzen und die Kosten seiner Aktivität werfen. Es genügt nicht, dass Staatsausgaben kurzfristig besonders günstig finanzierbar sind. Ein stärkerer Fokus auf eine bilanzorientierte Haushaltsteuerung könnte eine entsprechende Diskussionsgrundlage schaffen. Der Miteinbezug der Bilanz würde die Finanzpolitik ergänzen, ohne dass bewährte Größen wie die Ausgaben und Einnahmen, Budgetüberschüsse oder Bruttoschulden vernachlässigt werden müssten. Es braucht nämlich weiterhin einen jährlichen Mechanismus, der die Ausgabendynamik langfristig eingrenzt. Ein Ausgabeplafond ist dabei kein Hindernis, sondern ein notwendiges Instrument.

LITERATUR

Bundesrat (2013), *Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven*, Bericht, Bern.

Center for Public Impact (2019), »New Zealand's Public Financial Management Reforms«, 2. September, verfügbar unter: https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/new-zealands-public-financial-management-reforms, aufgerufen am 5. März 2021.

Christofzik, D. I. (2019), »Does Accrual Accounting alter Fiscal Policy Decisions? Evidence from Germany«, *European Journal of Political Economy* 60, online.

D'Erasmo, P., E. G. Mendoza und J. Zhang (2016), »What Is a Sustainable Public Debt?«, in: J. B. Taylor und H. Uhlig (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, North Holland, Amsterdam, 2493–2597.

Dorn, F., S. Gaebler und F. Roesel (2020), »Ineffective Fiscal Rules? The Effect of Public Sector Accounting Standards on Budgets, Efficiency, and Accountability«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2021), »Rechnung 2020: Rekordhohes Defizit«, Pressemitteilung, 17. Februar, verfügbar unter https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/65368.pdf, aufgerufen am 5. März 2021.

Feld, L. (2020). »Rekordschulden in der Coronakrise – kann sich der deutsche Staat das leisten?«, *ifo Schnelldienst* 73(8), 3–6.

Gründler, K. und N. Potrafke (2020), *Fiskalregeln und Wirtschaftswachstum*, ifo Forschungsbericht 110, ifo Institut, München.

Internationaler Währungsfonds (2018). »Managing Public Wealth«, *Fiscal Monitor Report* 10/18, Washington.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), *Den Strukturwandel meistern – Jahresgutachten 2019/2020*, SVR, Wiesbaden.

Salvi, M., C. Schaltegger und L. Schmid (2020), »Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule«, *Kyklos* 73(4), 605–642.

Schaltegger, C. A. und M. Salvi (2020), *Risiken und Auswirkungen der vorgeschlagenen »Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung« unter Berücksichtigung der Schuldenbremse*, Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern.

Schaltegger, C., M. Salvi und P. Richli (2020), »Wie weiter mit den Corona-Schulden?«, *IFF Forum für Steuerrecht* 4, 294–305.

Jan Schnellenbach

Die Schuldenbremse bleibt sinnvoll

Unter dem Eindruck der finanzpolitischen Folgen der Covid-Pandemie wird derzeit auch über die Zukunft der Schuldenbremse diskutiert. Die Kritiker argumentieren dabei auf zwei verschiedenen Ebenen. So gibt es einerseits situationsabhängige Argumente, die beispielsweise auf das noch geringe Zinsniveau hinweisen. Darin wird eine Gelegenheit gesehen, einmalig hohe Investitionsausgaben zu finanzieren oder einen Investitionsfonds zu schaffen. Ebenfalls situationsabhängig ist das Argument, dass die Tilgungsverpflichtungen, die aus der außergewöhnlichen Verschuldung während der Covid-Krise folgen, in den kommenden Jahren die Finanzpolitik stark einengen werden.

Andere Argumente sind grundsätzlicher Art. Aus einer demokratietheoretischen Perspektive wird beispielsweise behauptet, dass Fiskalregeln generell den Handlungsspielraum des Souveräns zu stark einengen, mithin gar undemokratisch sind. Auch Ökonomen argumentieren gelegentlich, dass man in einer Demokratie den gewählten Repräsentanten nicht mit Misstrauen begegnen, sondern ihnen einen großen Freiraum für die Wahl der jeweils optimalen Finanzpolitik zugestehen sollte.

In diesem kurzen Beitrag werden wir uns auf die politisch-ökonomische Perspektive konzentrieren und diskutieren, wie überzeugend aus dieser Sicht die Argumente der Kritiker sind.

DIE THEORETISCHE BEGRÜNDUNG VON FISKALREGELN

Es gibt eine ganze Reihe von Ansätzen, die geeignet sind, die Existenz von Fiskalregeln theoretisch zu begründen. Solche Ansätze zielen in der Regel darauf ab zu zeigen, dass unter realistischen Annahmen über den politischen Entscheidungsprozess kein optimaler Einsatz von Budgetdefiziten zu erwarten ist.

In der Politischen Ökonomik ist hier zunächst die Theorie der strategischen Staatsverschuldung zu nennen (Alesina und Tabellini 1990). Haben Regierung und Opposition heterogene Präferenzen hinsichtlich der Staatsausgaben, so können Regierungen Defizite strategisch einsetzen, um bei einer drohenden Abwahl das Budget noch einmal zur Finanzierung selbst präferierter Ausgaben auszuweiten. Gleichzeitig schränken sie mittels des resultierenden Schuldendienstes die Spielräume der Nachfolgeregierung ein. Dieser Anreiz ist umso größer, je unwahrscheinlicher die Wiederwahl ist. Er ist außerdem eindeutig in Richtung einer ineffizienten Ausweitung der Staatsverschuldung gerichtet.

In der zunächst von Nordhaus (1975) formulierten Theorie politischer Konjunkturzyklen ist die Wiederwahlwahrscheinlichkeit endogen und kann durch eine defizitfinanzierte Erhöhung der Staatsausgaben gegen Ende der Legislaturperiode erhöht werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Wähler einer Fiskalillusion unterliegen und zukünftige Steuererhöhungen nicht korrekt antizipieren (Alesina und Perotti 1995). Es ist aber nicht unbedingt ein Rationalitätsdefizit nötig. Vielmehr reicht es, wenn beispielsweise relevante Wechselwähler erwarten, dass andere Gruppen die Lasten in der Zukunft tragen werden.

Prof. Dr. Jan Schnellenbach

ist Inhaber des Lehrstuhls für VWL, insb. Mikroökonomik, an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

Man sieht sofort, dass diesen Modellen ein grundsätzlicheres Problem zugrunde liegt, nämlich die Möglichkeit, über Staatsverschuldung einen Teil der Kosten aktueller Staatsausgaben auf zukünftige Steuerzahler zu externalisieren. Die fiskalische Leistungsfähigkeit eines Staates ist so gesehen nichts anderes als eine Allmende, bei der die jeweils aktuelle Generation die Möglichkeit zur Übernutzung zulasten zukünftiger Generationen hat. Zu diesem intertemporalen Allmendeproblem gesellt sich ein weiteres. Auch in jeder einzelnen Haushaltsberatung ist das Budget eine Allmende, auf die sich viele konkurrierende Interessengruppen jeweils möglichst weitgehenden Zugriff verschaffen wollen. Dieses Problem kann zwar durch eine geeignete Gestaltung des Budgetprozesses reduziert werden (Hallerberg et al. 2007), aber vollkommen beseitigt wird der Druck, Interessengruppen heute auf Kosten zukünftiger Steuerzahler zu bedienen, damit nicht.

Auch die Verhaltensökonomik liefert Indizien dafür, dass es eine Neigung zu ineffizient hoher Staatsverschuldung geben kann. So ist der »present bias« eine empirisch gut dokumentierte Verzerrung individueller Entscheidungen. Er führt Individuen zu zeitinkonsistentem Verhalten; sie weichen von ihren längerfristigen Plänen immer wieder ab, um beispielsweise gegenwärtigen Konsum zu erhöhen. Bisin et al. (2015) zeigen in einem theoretischen Modell, wie diese Entscheidungsverzerrung über den demokratischen Prozess zu hoher Staatsverschuldung führen kann.

All diese Anreize können in politischen Mehrebenensystemen nochmals verstärkt werden. Lässt der institutionelle Rahmen einen Bail-out durch andere Gebietskörperschaften erwarten, so kann leicht die eigene intertemporale Budgetrestriktion als nicht bindend wahrgenommen werden. Tatsächlich war auch in den deutschen Bundesländern vor Inkrafttreten der Schuldenbremse die Finanzpolitik wenig nachhaltig (Burret et al. 2016). Aber auch auf der europäischen Ebene besteht die Gefahr sich verfestigender Erwartungen, dass im Ernstfall keine Insolvenzen einzelner Mitgliedstaaten zugelassen werden.

WIRKEN FISKALREGELN?

Unter Berücksichtigung dieser Anreizkonstellationen spricht wenig für die Annahme, dass Regierungen das Instrument der öffentlichen Verschuldung effizient einsetzen. Viel spricht dagegen dafür, dass es einen »deficit bias« gibt, also eine Neigung, in Abwesenheit kontrollierend wirkender Fiskalregeln dauerhaft mit Defiziten zu arbeiten. Tatsächlich finden etwa Beetsma und Debrun (2016) in einem Datensatz für 22 entwickelte Volkswirtschaften Hinweise auf eine solche Verzerrung ab den 1970er Jahren. Sie argumentieren, dass die Verschuldungsneigung nicht mit Reaktionen auf gelegentlich auftretende Schocks zu erklären ist, also auf dauerhafte Anreizprobleme zurückgeführt werden muss.

Eine wichtige Frage ist aber, ob Fiskalregeln bei der Eindämmung des »deficit bias« tatsächlich wirksam sind. Es gibt gute Gründe, hieran zu zweifeln, und zwar gerade wegen der oben beschriebenen starken Anreize. Diese lassen vermuten, dass Regierungen nach Wegen suchen werden, Fiskalregeln auszuhebeln.

Tatsächlich deutet die empirische Literatur aber darauf hin, dass Fiskalregeln durchaus wirksam sind und den Budgetsaldo signifikant verbessern, sofern sie klug konstruiert sind (Caselli und Reynaud 2020). Zu den wesentlichen Merkmalen der als klug bezeichneten Fiskalregeln gehört, dass es möglichst wenige Ausnahmen gibt, die eine Flucht aus dem Budget erlauben würden, dass die konjunkturelle Lage adäquat berücksichtigt wird, dass für außergewöhnliche Szenarien (z.B. Naturkatastrophen) Flexibilität vorgesehen ist und dass es eine unabhängige Überwachung etwa durch einen Fiskalrat gibt. Darüber hinaus sollten die Regeln wenig kompliziert sein und auf ohnehin nicht glaubwürdige Sanktionsdrohungen verzichten (Caselli et al. 2018).

Die Schuldenbremse erfüllt diese Kriterien in hohem Maß. Sie deckt die Staatstätigkeit umfassend ab, auch wenn die Gründung von Zweckgesellschaften, die sich etwa zum Aufbau und Betrieb von Infrastruktur eigenständig verschulden, möglicherweise juristisch zulässig ist (Hermes et al. 2020). Wie wir in der aktuellen Krise sehen, bietet die Schuldenbremse auch eine erhebliche Flexibilität in Notsituationen und konjunkturellen Abschwüngen. Auch ohne die Ausnahmeregel für Notsituationen in Anspruch zu nehmen, hätte die Schuldenbremse für das Jahr 2020 dem Bund letztlich eine Nettokreditaufnahme von annähernd 100 Mrd. Euro erlaubt.

Ob sich die Schuldenbremse auch als dauerhaft robust erweist, wird sich aber erst in den kommenden Jahren zeigen. Die echte Bewährungsprobe fand nicht im langen Aufschwung nach der Finanzkrise mit seinen stetig steigenden Steuereinnahmen statt. Erst nach der Covid-Krise und dem Ende der Notsituation nach Art. 115 Abs. 2 GG werden wir sehen, ob die Politik die dann voraussichtlich stärker bindenden Restriktionen der Schuldenbremse weiterhin akzeptiert.

SOLLTE DIE SCHULDENBREMSE REFORMIERT WERDEN?

Schon vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Schuldenbremse gerade erst ihre erste echte Bewährungsprobe durchläuft, sind Forderungen nach einer auf Lockerung hin ausgerichteten Reform problematisch. Würde es dazu kommen, dann könnte sich unter den Marktteilnehmern die Erwartung bilden, dass in Deutschland Regeln ausgehebelt werden, sobald sie binden. Es würde sich ein ernsthaftes Glaubwürdigkeitsproblem für die deutsche Politik ergeben. Die Fähigkeit, Zeitkonsistenzprobleme durch eine Regelbindung zu lösen, wäre grundsätzlich infrage gestellt.

Jede denkbare Nachfolgefiskalregel wäre zunächst einmal mit dem Makel der fehlenden Glaubwürdigkeit behaftet. Diese Wirkung wäre sowohl nach außen, also beispielsweise auch in Richtung anderer Mitglieder der Europäischen Währungsunion, als auch nach innen gerichtet. Die Erwartung, dass auch eine neue Regel im Ernstfall keinen politischen Rückhalt hätte, könnte dann von Anfang an zu einer weniger disziplinierten Budgetpolitik führen. Die Möglichkeit des demokratischen Souveräns, sowohl seine Repräsentanten als auch seinen eigenen »present bias« durch geeignete Regeln zu kontrollieren, wäre dann beschädigt.

Für eine Reform der Schuldenbremse gibt es aber auch ansonsten zum aktuellen Zeitpunkt keine überzeugenden Gründe. Eine Schwäche bei den öffentlichen Investitionen, die in der Vergangenheit sicherlich bestanden hat, kann nicht der Schuldenbremse zugerechnet werden. Im Zeitraum vom Beschluss der Schuldenbremse über ihr vollständiges Inkrafttreten bis zum Eintritt der Coronakrise hinderten zu keinem Zeitpunkt fehlende Mittel die Politik in Bund und Ländern daran, eine stärker investitionsorientierte Politik zu betreiben. Der politische Fokus lag aber stark auf einer Ausweitung konsumtiver Ausgaben. Hier hatte man es mit einer politischen Prioritätensetzung zu tun, nicht mit einem fehlenden finanziellen Spielraum.

Neben der Prioritätensetzung waren auch Kapazitätsengpässe im Baugewerbe, fehlende kommunale Planungskapazitäten und die Finanzschwäche von Kommunen in einzelnen Bundesländern, wie insbesondere NRW und Rheinland-Pfalz, für die Investitionsschwäche dieser Jahre mit verantwortlich (Feld et al. 2020). Auch die kommunale Finanzschwäche ist aber nicht der Schuldenbremse anzulasten, sondern einer wenig verantwortlichen Politik weniger Bundesländer gegenüber ihren Kommunen.

Beim aktuellen Stand der Entwicklung ist es wahrscheinlich, dass für das Jahr 2022 die Ausnahmeregel für eine Notsituation nochmals gezogen werden kann. Bei einem ungünstigen Verlauf und einem Ausschöpfen aller aktuell vorgesehenen Spielräume für die Nettokreditaufnahme wird dann pandemiebedingt eine Neuverschuldung von rund 450 Mrd. Euro in den Jahren 2020 bis 2022 angefallen sein. Welcher Teil

davon unter die an die Inanspruchnahme der Notsituation gekoppelte Tilgungsverpflichtung fällt, ist aber noch nicht klar und hängt auch vom weiteren Konjunkturverlauf ab. Bei einer Streckung über 20 Jahre kann man aber davon ausgehen, dass die jährliche Tilgungsverpflichtung, der ab 2026 nachgekommen werden soll, noch klar unterhalb von 20 Mrd. Euro liegen wird.

Dies ist zwar zweifellos eine spürbare Belastung des Budgets, stellt aber dennoch keine extreme Einschränkung des Handlungsspielraums des Bundes dar. Schon durch eine Kürzung der als schädlich oder verzerrend kategorisierten Positionen im jährlichen Kieler Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon 2020) könnte sich der Bund Spielräume verschaffen, die weit über den erwarteten Tilgungsverpflichtungen liegen. Wären die Tilgungslasten untragbar hoch, so würde außerdem noch die Option einer weiteren Streckung des Tilgungspfades bestehen. Aktuell ist dies aber angesichts der fehlenden Notwendigkeit nicht anzuraten, schon aus Vorsichtsgründen: Man kann nie wissen, wann eine weitere dramatische Notsituation wie die aktuelle Pandemie eintritt.

Die Schuldenbremse wird also in den kommenden Jahren die Politik stärker als in den goldenen 2010er Jahren zwingen, über budgetäre Prioritäten nachzudenken. Es gibt aber keinen objektiven Grund, wieso dies etwa zulasten der Investitionen gehen sollte. Die Spielräume für höhere investive Ausgaben können weiterhin geschaffen werden, wenn der politische Wille hierfür existiert. Im besten Fall ist die neue Situation ein Anlass, schädliche und verzerrende Ausgaben zu kürzen.

FAZIT

Die Schuldenbremse wird nach dem Ende der Covid-Krise vor ihrer ersten echten Bewährungsprobe stehen. Es wird sich zeigen, ob sich die Politik auch unter schwierigeren Bedingungen als im Vorkrisenjahrzehnt an die Regel gebunden fühlt. Die Fähigkeit des demokratischen Souveräns, seine Repräsentanten und seine eigenen Entscheidungsverzerrungen durch geeignete Regeln zu kontrollieren, könnte nachhaltig beschädigt werden, falls die Schuldenbremse nach 2022 umgangen oder aufgeweicht wird. Es gibt hierfür tatsächlich auch keinen guten Grund, da mögliche Fehlentwicklungen, wie zu geringe Investitionsausgaben, auch bei unveränderter Schuldenbremse korrigiert werden können, sofern die politischen Prioritäten entsprechend gesetzt werden.

LITERATUR

Alesina, A. und R. Perotti (1995), »The Political Economy of Budget Deficits«, *IMF Staff Papers* 42, 1–31.

Alesina, A. und G. Tabellini (1990), »A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt«, *Review of Economic Studies* 57, 403–414.

Beetsma, R.M.W.J. und X. Debrun (2016), »Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness«, IMF Working Paper 16/86, IMF, Washington DC.

Bisin, A., A. Lizzeri und L. Yariv (2015), »Government Policy with Time Inconsistent Voters«, *American Economic Review*, 105, 1711–1737.

Burret, H., L.P. Feld und E.A. Köhler (2016), »(Un-)Sustainability of Public Finances in German Laender: A Panel Time Series Approach«, *Economic Modelling* 53, 254–265.

Caselli, F., L. Eyraud, A. Hodge, F. Diaz Kalan, Y. Kim, V. Lledó, S. Mbaye, A. Popescu, W.H. Reuter, J. Renaud, E. Ture und P. Wingender (2018), *Second Generation Fiscal Rules. Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability*, IMF, Washington DC.

Caselli, F. und J. Reynaud (2020), »Do Fiscal Rules Case Better Fiscal Balances? A New Instrumental Variable Strategy«, *European Journal of Political Economy* 63, Artikel 101873.

Feld, L.P., W.H. Reuter und M. Yeter (2020), *Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem*, Arbeitspapier 1/2020, Sachverständigenrat Wirtschaft, Wiesbaden.

Hallerberg, M., R. Strauch und J. von Hagen (2007), »The Design of Fiscal Rules and Forms of Government in European Union Countries«, *European Journal of Political Economy* 23, 338–359.

Hermes, G., L. Vorwerk und T. Beckers (2020), *Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen*, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt.

Laaser, C.-F. und A. Rosenschon (2020), *Kieler Subventionsbericht 2020 – Subventionen auf dem Vormarsch*. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 29, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Nordhaus, W.D. (1975), »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies* 42, 169–190.

Thomas Lenk, Christian Bender und *Mario Hesse*

Sind flexiblere Kriterien in der Diskussion um die Staatsverschuldung nötig?

In Zeiten der Corona-Pandemie kommt den schuldenbegrenzenden Regelungen durch die massive Neuverschuldung der staatlichen Ebenen erneut eine große Aufmerksamkeit zu. So haben in einem kürzlich erschienenen Gastbeitrag der *ZEIT* die Ökonomen Blanchard, Leandro und Zettelmeyer die Forderung aufgestellt, die derzeit geltenden Fiskalregeln abzuschaffen und durch neue Regelungen gänzlich zu ersetzen (vgl. Blanchard et al. 2021). Indes stellt sich nun die Frage, ob nicht auch eine flexiblere Ausgestaltung der derzeit geltenden Regelungen zielführend wäre.

HISTORISCHE GENESE UND DERZEITIGE AUSGESTALTUNG DER SCHULDENBREMSE

Die Fiskalregel ist ein vermeintlich ökonomisches Konstrukt, dass auf eine längere Historie zurückblicken kann. Um zu beantworten, ob flexiblere Kriterien

in der derzeitigen Diskussion notwendig sind, lohnt daher zuerst ein Blick in den ökonomischen Rückspiegel. Durch das Protokoll Nr. 12 des Vertrages von Maastricht (1992) wurde das Schuldenstandkriterium von 60% eingeführt, wonach die Schuldenstandsquote eines jeden Mitgliedstaates 60% des BIP nicht überschreiten darf. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen ökonomisch fundierten Grenzwert, sondern um die durchschnittliche Schuldenstandsquote der damaligen Mitgliedstaaten.[1] Um zu eruieren, welche Verschuldung laufend eingegangen werden kann, ohne das Bestandsgrößenkriterium von 60% (ω) zu verletzen, muss zunächst eine Aussage bezüglich der durchschnittlichen jährlichen nominalen Wachstumsrate des BIP gemacht werden (Δy). Diese lag zu Beginn der 1990er Jahre bei 5% (vgl. Blanchard et al. 2021, S. 127 f.). Werden beide Werte in die Formel (1) eingesetzt und nach der Defizitquote μ aufgelöst, ergibt sich ein Stromgrößenkriterium von 3%.

$$\omega = \frac{\mu}{\Delta y} \tag{1}$$

Notation: ω = *Schuldenstandsquote;*
μ = *Defizitquote;*
Δy = *durchschnittliches jährliches nominales BIP-Wachstum.*

Die Defizitquote fußt demnach auf der Grundlage des 60%-Bestandsgrößenkriteriums und einer nominalen Wachstumsrate des BIP von 5%. Die 1990er Jahre liegen nun bereits mehr als zwei Dekaden zurück, und auch die Zeiten hoher jährlicher BIP-Zuwachsraten und die damals berechnete durchschnittliche Schuldenstandsquote von rund 60% muten eher als historische Tatsachen als aktuelle ökonomische Gegebenheiten an. Beide Kriterien werden jedoch auch heute noch wiederholt ins Feld geführt, um eine höhere Staatsverschuldung zu kritisieren, wobei die historische Genese beider Referenzwerte eher nachrangig zu sein scheint. Während das 60%-Kriterium im Laufe der Entwicklung europäischer Maßgaben an Bedeutung verloren hat, wurde das 3 %-Kriterium zunehmend modifiziert. Mit der Einführung des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion 2012 (Fiskalvertrag) wurde das 3%-Kriterium in einen strukturellen Zielwert von 0,5% überführt. Mit dessen Implementierung auf nationaler Ebene ist der Fiskalpakt in Deutschland durch die Schuldenregel des Grundgesetzes umgesetzt worden (Art. 109 Abs. 3 GG). Die Regelungen des europäischen Fiskalvertrags können demnach als ebenenübergreifende Regelung gesehen werden, was sich nicht zuletzt auch in der Maßgabe widerspiegelt, dass sich deren Zielgröße von strukturell 0,5% auf den Gesamtstaat (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) bezieht. Die grundgesetzliche Schuldenregel bindet dagegen lediglich den Bund (maximal 0,35%) und die Länder (0%). Die europäische wie die bundesdeutsche Regelung sehen gleichwohl die Möglichkeit konjunktureller sowie notfallbedingter Kreditaufnahme vor.

Explizit sei daher darauf hingewiesen, dass die Schuldenbremse – entgegen mancher medialer Darstellung – derzeit weder ausgesetzt noch aufgehoben ist. Über Art. 115 GG wird die Möglichkeit einer zusätzlichen Kreditaufnahme im Falle einer Notsituation beschrieben. Dahingehend greifen derzeit die Ausnahmeregelungen des Bundes und der Länder, die jedoch ein vorgesehener Bestandteil des originären Konstruktes der Schuldenbremse sind.

In Deutschland existieren neben der Schuldenbremse des Bundes auch 16 verschiedene Landesschuldenbremsen; die idealtypische Schuldenbremse existiert somit nicht. Letztlich ist die Schuldenbremse auf Bundesebene von jenen Regelungen, die in den Ländern getroffen worden sind, zu unterscheiden. Hinsichtlich der Konjunkturbereinigungsverfahren wie auch der Tilgungsmodalitäten weichen diese teilweise erheblich von der Bundesschuldenbremse ab. Die Fiskalregel steht somit nicht im luftleeren Raum. Vielmehr ist diese intergouvernemental und föderalebenenübergreifend institutionell eingebunden.

[1] Dazu wurden die jeweiligen Schuldenquoten der Länder mit ihrem jeweiligen BIP gewichtet und daraus der Mittelwert gebildet, der dann noch gerundet wurde. Für die Euro-Area (19) wären es 2019 analog berechnet 84,0% gewesen.

Prof. Dr. Thomas Lenk

ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig und Mitglied im Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats.

Christian Bender, M. Sc.

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

Dr. Mario Hesse

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

FOKUSSIERUNG AUF STRUKTURELLE KENNZIFFERN EIN ZU ENGES FISKALPOLITISCHES KORSETT?

Was hat dies nun mit den flexibleren Kriterien zu tun? Die historische Genese und die derzeitige Ausgestaltung zeigen, dass das Fundament, auf dem die Schuldenbremse steht, als durchaus kritikwürdig beschrieben werden kann. Dabei ist zwischen der Schuldenbremse per se und den Fiskalregeln im Allgemeinen zu unterscheiden. Die tiefgreifenden Reformen, die das Defizitkriterium erfahren hat, zeugen nicht von einer vollumfänglichen Erfolgsgeschichte. Vielmehr scheint es, dass die Regelungen nicht als adäquat angesehen worden sind, um die fiskalischen Probleme effektiv zu begrenzen. Durch die Fokussierung auf strukturelle Kennziffern ist das fiskalpolitische Korsett, das dem Staat angelegt worden ist, zudem enger gezurrt worden. Während der Bund immerhin mit 0,35% noch einen strukturellen Neuverschuldungsspielraum hat, trifft dies auf die Länder nicht zu. Der verschuldungspolitische Spielraum bezieht sich somit nur auf eine reine konjunkturelle Neuverschuldung. Neben den Ländern besteht auf kommunaler Ebene nicht nur ein Neuverschuldungsverbot, sondern zudem die Tendenz zur Tilgung bestehender (Kassen-)Kredite. In einer Phase der aktuell niedrigen Zinsen ist dies volkswirtschaftlich kaum nachvollziehbar. Für Bund und Länder haben die schuldenbegrenzenden Regelungen durch die konjunkturelle gute Lage seit ihrer Einführung noch keine tiefgreifende restriktive Wirkung entfaltet. Die wahre Belastungsprobe steht demnach noch aus.

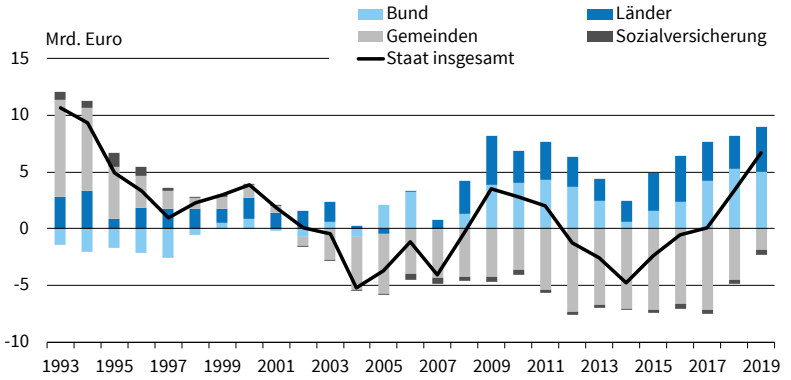
Ob diese Belastungsprobe jedoch ausgetragen wird, steht auf einem anderen Blatt. Fakt ist, dass die Schuldenbremse seit 2016 für den Bund gilt und die Länder seit 2020 ein Neuverschuldungsverbot haben. Fakt ist aber auch, dass seit dem Vertrag von Maastricht 1992 zwei Ziele, das Defizit- und das Schuldenstandskriterium, gelten. Diese haben viele Staaten jedoch nicht an einer zusätzlichen Verschuldung gehindert. Ob die Schuldenbremse, die aus dem 3%-Defizitkriterium hervorgegangen ist, im Ernstfall eine restriktivere Wirkung haben wird, als dies durch die Maastricht-Kriterien der Fall war, muss sich erst noch zeigen. Zwar lässt die Schuldenbremse einen konjunkturellen Verschuldungsspielrum zu. Es müssen jedoch gleichzeitig Tilgungsverpflichtungen insbesondere auch für die heute aufgenommenen Kredite für Notlagen erfüllt werden. Daher sind für die mittelfristige Zukunft strukturelle Überschüsse zu erwirtschaften. Dies entzieht den staatlichen Ebenen Finanzmittel zur Aufgabenerfüllung.

IST DIE SCHULDENBREMSE EINE INVESTITIONSBREMSE?

Da den schuldenbegrenzenden Regelungen von Bund und Ländern vorgehalten wird, Investitionen zu behindern, soll im Folgenden kurz auf die deutschen Nettoinvestitionen näher eingegangen werden.

Abb. 1

Nettoinvestitionen nach Sektoren



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© Lenk, Bender, Hesse

Aus Abbildung 1 wird evident, dass vorrangig auf kommunaler Ebene ein tatsächlicher Vermögensverzehr stattgefunden hat. Zwar verringert sich dieser Befund im Zeitverlauf bis zum aktuellen Datenrand, dennoch blieben die Nettoinvestitionen persistent im negativen Bereich. Zudem baute sich über die letzten Jahre hinweg für den Gesamtstaat ein zusätzlicher Investitionsbedarf in Höhe von 457 Mrd. Euro auf (vgl. Bardt et al. 2019, S. 15). Beides zusammen legt den Schluss nahe, dass das aktuelle Investitionsgeschehen in der Bundesrepublik offenbar nicht ausreichend ist, um den Wohlstand langfristig sichern zu können. Gleichzeitig werden mit der Aufhebung des Ausnahmetatbestandes die Tilgungsverpflichtungen der »Coronakredite« wirksam, woraus restriktive Einflüsse auf die öffentlichen Haushalte für die Zukunft resultieren dürften.

Was ist demnach zu tun? Staatsverschuldung zur Ermöglichung zusätzlicher Investitionen zum Abtragen bestehender Investitionsrückstände scheint vor dem Hintergrund des massiven Investitionsbedarfes der staatlichen Ebenen und des niedrigen Zinsniveaus durchaus sinnvoll. Hinzu kommt, dass im Sinne eines ganzheitlichen fiskalpolitischen Ansatzes nicht nur über das »*ob*«, sondern auch das »*wofür*« diskutiert werden sollte. Da Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung und Bildung das Rückgrat der deutschen Wohlstandsgesellschaft darstellen, sind Investitionen in diese Bereiche dringend geboten. Es bedarf demnach gerade auf Gemeindeebene eines paradigmatischen Wechsels weg von der schlanken Verwaltung hin zu einer soliden kommunalen Selbstverwaltung mit einer angemessenen Mittelausstattung. Nur so können Investitionsrückstände sowie -hemmnisse reduziert und die öffentliche Daseinsvorsorge gestärkt werden.

Für die Ebenen des Bundes und der Länder muss somit das Ziel sein, dass die Schuldenbremse keine Investitionsbremse wird. Da der konjunkturelle Spielraum augenscheinlich nicht ausgereicht hat, um bestehende Investitionsrückstände abzubauen, bedarf es einer neuen Abwägung zwischen einer Schuldenbegrenzung und der staatlichen Investitionstätigkeit. Wichtig in diesem Kontext ist es, sich nochmals vor Augen zu führen, dass eine restriktive Fiskalpolitik

nicht zwingend »solide« oder generationengerecht sein muss. Das Hinterlassen verschlissener Infrastruktur anstelle eines monetären Schuldenberges verschiebt die Problematik, anstatt diese zu lösen.

RÜCKKEHR ZUR »SCHWARZEN NULL« WENIG ZIELFÜHREND

Mittelfristig ist vor allem eine Rückkehr zum politischen Dogma der sog. »schwarzen Null« wenig zielführend. Dies bedeutet – unabhängig von den oben genannten Tilgungsverpflichtungen – die mögliche strukturelle jährliche Verschuldung des Bundes von 0,35% gemessen am BIP voll auszuschöpfen. Da sich Investitionsbedarfe insbesondere auf kommunaler Ebene ergeben, wäre es wünschenswert, den sich ergebenen finanziellen Handlungsspielraum zumindest teilweise an die kommunale Ebene weiterzureichen. Dies kann über das in der Finanzverfassung als bewegliches Scharnier angelegte Instrument der Umsatzsteuer erreicht werden. Ein erhöhter kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer bei gleichzeitigem Einbezug der Einwohnerzahl in die Verteilung der Finanzmittel kann dabei helfen, die Bedarfe künftig abzumildern.[2] Letztlich ist es die kommunale Ebene, auf der Staat nahbar gemacht und die öffentliche Daseinsvorsorge bereitgestellt wird. Eine Finanzierung der dafür erforderlichen Infrastruktur ist somit nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus polit- und sozioökonomischen Gesichtspunkten zu begrüßen.

Wie bereits ausgeführt, ist die Schuldenbremse auf Bundesebene in ein föderales und vertragsrechtliches Geflecht eingewoben. Die Reformierung der Schuldenbremse ist vor diesem Hintergrund eine weitere Möglichkeit, die wahrscheinlich mehr Zeit in Anspruch nehmen würde. Das derzeitige Zinsumfeld bietet jedoch eine günstige Gelegenheit, die genutzt werden sollte. Dahingehend wäre die Aufsetzung eines Sondervermögens des Bundes, wie beispielsweise durch Hüther und Kolev (2019) gefordert, eine weitere Möglichkeit, mehr Investitionen zu ermöglichen.

[2] Wird das Vorkrisen-BIP aus 2019 für diese Überlegung herangezogen, so ergibt sich ein möglicher Investitionsspielraum von ca. 12 Mrd. Euro.

MODIFIZIERUNG DER SCHULDENBREMSE LANGFRISTIG NÖTIG

Langfristig sollte über eine Modifizierung der Schuldenbremse dennoch nachgedacht werden, was nicht bedeutet, Fiskalregeln generell als ungeeignet zu stilisieren. So könnte beispielsweise im Sinne einer »golden rule« die Investitionstätigkeit des Staates ein wichtiges Kriterium dafür sein. Eine Modifizierung kann jedoch nur dann gelingen, wenn auf europäischer und nationaler Ebene ein Konsens gefunden wird, der es erlaubt, den Begriff der Schuldenbremse in der mittleren Frist zu weiten. Das Konstrukt der Schuldenbremse ist kein statisches Instrument. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, wurden, beginnend mit den Maastrichter Kriterien, die schuldenbegrenzenden Regelungen seit jeher an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst. Dass somit weitere Modifikationen an dem Fiskalpakt im Allgemeinen und der Schuldenbremse von Bund und Ländern im Speziellen in Zukunft erfolgen werden, ist vor diesem Hintergrund nicht nur möglich, sondern wünschenswert.

LITERATUR

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), »Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!«, *IW-Policy Paper* 10/19, Institut der deutschen Wirtschaft und Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Köln und Düsseldorf.

Blanchard, O., A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), »Schafft die Schuldenregeln ab!«, ZEIT, 22. Februar, online verfügbar unter: https://www.zeit.de/wirtschaft/2021-02/eu-stabilitaetspakt-schuldenreform-fiskalregeln/komplettansicht, aufgerufen am 8. März 2021.

Hüther, M. und G. Kolev (2019), »Investitionsfonds für Deutschland«, *IW Policy Paper* 11/19, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Statistisches Bundesamt (2020), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Arbeitsunterlage Investitionen. 3. Vierteljahr 2020*, Wiesbaden.

Sydow, J., M. Hesse und A. Kratzmann (2020), *Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen – Kommunalbefragung 2020*, KOMKIS Analyse, Nr. 17, Leipzig.

Gert G. Wagner

Selbstbindungen der (Wirtschafts-)Politik an eindimensionale Indikatoren wie die Schuldenbremse (und Corona-Inzidenz) sind methodisch fragwürdig

In diesem Beitrag geht es nur in zweiter Linie darum, ob die grundgesetzliche Schuldenbremse eine ökonomisch sinnvolle oder eine kontraproduktive Wirkung entfaltet. Es geht auch nicht um die aktuell diskutierte Frage, wie sich die Staatsverschuldung angesichts der Coronavirus-Pandemie entwickelt oder entwickeln sollte. Vielmehr soll aus Anlass der Schuldenbremse-Diskussion – und der Diskussion über die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie – erörtert werden, wie sinnvoll die (Selbst-)Bindung der (Wirtschafts-)Politik an einfache, eindimensionale quantitative Indikatoren ist.

Ausgangspunkt wird die Frage sein, warum ausgerechnet Ökonomen daran glauben, dass sich Poli-

tiker an bestimmte Zielwerte strikt halten werden, wenn dieselben Ökonomen immer und immer wieder davon ausgehen, dass der eigennützige Mensch versucht, Regeln zu umgehen. Es wird anschließend darauf eingegangen, dass ein einzelner Indikator definitionsgemäß nicht verschiedene Ziele, und insbesondere Zielkonkurrenz, abbilden kann. Solche eindimensionalen Indikatoren können also leicht in die Irre führen, und sie provozieren deswegen geradezu dazu, sie zu umgehen, zu manipulieren oder zu ignorieren. In allen Fällen wird aber Vertrauen zerstört. Solange dieses Misstrauen nur zur Abwahl einer Regierung führt, mag dies gesamtgesellschaftlich gesehen nicht besonders schlimm sein, aber wenn das Vertrauen in die Politik insgesamt und den Staat erschüttert oder zerstört wird, dann ist das ein gravierendes Problem – wie man auch anhand der schwindenden Akzeptanz der 7-Tage-Inzidenz als Begründungs- und Steuerungsindikator für die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie beobachten kann. Insofern ist es sinnvoll, nach Alternativen zu eindimensionalen Zielindikatoren Ausschau zu halten.

VORAB EINE ANMERKUNG

Um Missverständnisse zu minimieren, sei vorab explizit gesagt, dass der Autor, der freilich weder Finanzwissenschaftler noch Makroökonom ist, die Schuldenbremse grundsätzlich für nicht sinnvoll hält. Als eindimensionaler Indikator berücksichtigt sie nur ein relevantes Ziel (Staatsverschuldung), ignoriert aber ein zweites Ziel (Investitionen in Infrastruktur) (vgl. etwa Hellwig 2021). Da sie aber im Grundgesetz so formuliert wurde, dass sie nicht nur bei ausdrücklich im Grundgesetz genannten Naturkatastrophen – wie gegenwärtig –, sondern auch bei anderen »außergewöhnlichen Notsituationen« relativ leicht ausgesetzt werden kann, muss sie nicht zwangsläufig schädlich wirken – sie unterminiert allerdings genau deswegen auch den Glauben an politische und staatliche Verlässlichkeit, und sie produziert unnötige und gegebenenfalls schädliche Transaktionskosten, wenn sie ausgesetzt werden soll bzw. ausgesetzt wird. Dies würde insbesondere dann gelten, wenn mehr Investitionen in Infrastruktur mit dem Argument, dass eine »außergewöhnliche Situation« gegeben sei, finanziert würden. Weitere »Tricks«, etwa das Verschieben von Investitionskosten in Nebenhaushalte, tragen auch nicht zur Vertrauensbildung bei.

DIE FRAGWÜRDIGEN METHODISCHEN GRUNDLAGEN DER INDIKATORSTEUERUNG

Regeln wie der Schuldenbremse liegen die Annahme zugrunde, dass es in vielen Situationen des menschlichen Lebens sinnvoll sein kann, sich Selbstbindungen aufzuerlegen, um Verhaltensweisen, die zwar nicht kriminell sind, aber doch schädlich, zu vermeiden. Alle Religionen kennen seit Jahrzehntauseden solche Selbstbindungen (etwa bezüglich der Nahrungsaufnahme), seit wenigen Jahrtausenden kommen gesetzlich festgeschriebene Regeln dazu (etwa bezüglich Feiertagsruhe, um (Selbst-)Ausbeutung zu vermeiden). Und werden Regeln bzw. Selbstbindungen gesellschaftlich als besonders wichtig erachtet, werden sie in Staatsverfassungen geschrieben (wie etwa die Schuldenbremse ins Grundgesetz oder das Recht auf Tragen von Waffen in die US-amerikanische Verfassung), da Verfassungen in der Regel nur mit größeren Mehrheiten geändert werden können als einfache Gesetze.

Prof. Dr. Dr. h.c. Gert G. Wagner

ist Senior Research Fellow des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin und Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung, Berlin, sowie u.a. CESifo Research Fellow und Mitglied im Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Quantitative gesetzliche Regelungen sind selten, aber sie kommen vor, etwa Preiskontrollen. Einige Regeln sind sehr unscharf formuliert, wie etwa Wucherzinsen (das BGB, §138, spricht von einem Vermögensvorteil, der in einem »auffälligen Missverhältnis« zu einer erbrachten Leistung steht). In den letzten Jahrzehnten haben sich im Bereich der sozialen Sicherung eine Vielzahl quantitativer Regeln herausgebildet, etwa die Anpassung der Leistungen einer gesetzlichen Altersversorgung an das Wirtschaftswachstum (»Rentenanpassung«). Formelhafte Regelbildung soll Verlässlichkeit schaffen; dies gilt auch für die Coronavirus-Pandemie, bei der in Deutschland »festgelegte Koppelung von Maßnahmen allein an (die) Inzidenz von Fallmeldungen« (Krause 2021).

Auffällig ist, dass ausgerechnet viele Ökonomen fest an den Nutzen von Regelbindungen glauben, obwohl dieser Glaube im Gegensatz zur Standardannahme der ökonomischen Theorie steht, dass wir Menschen eigennützig und deswegen äußerst findig sind, wenn es darum geht, unbequeme (staatliche) Vorschriften, z.B. Steuern – oder als lästig empfundene Corona-Regeln –, zu umgehen. In der Neuen Politischen Ökonomie wird Politikern sogar nichts anderes als Eigennutz als handlungsleitendes Motiv unterstellt. Warum sollen sich in dieser Gedankenwelt ausgerechnet ultra-eigennützige Politiker an einfach gestrickte Regeln wie die Schuldenbremse halten, statt sie zu umgehen, wenn es – was in dieser Modellwelt auch unterstellt wird – ihnen nur auf kurzfristige Wahlerfolge ankommt, für die Staatsschulden hilfreich sein können?

Und nahezu alle Ökonomen halten Analysen, die nicht ein ganzes Bündel von Einflussfaktoren berücksichtigen (etwa durch multivariate Regressionsanalysen), für wenig aussagekräftig, wenn nicht gar für irreführend. Aber wenn es darum geht, dass politische Entscheidungen, die nicht nur ein Ziel berücksichtigen sollen, sondern ganze Zielbündel, mit oft zueinander in Konkurrenz stehenden Zielausprägungen (z. B. bei der Geldversorgung durch eine

Zentralbank), gesteuert werden sollen, dann glauben Ökonomen plötzlich fest an die Nützlichkeit eindimensionaler Zielindikatoren – wie etwa an das Gebot, dass der Staat keine Schulden machen sollte. Zielkonkurrenz, mit der sich Ökonomen ansonsten gern befassen, wird ignoriert. Und ebenso Unsicherheit, die von Ökonomen ansonsten stark betont wird. Unsicherheit ist – zu Recht – auch die zentrale Begründung dafür, dass es besser ist, auf dezentrale (und wettbewerbliche) Entscheidungen zu setzen, da kein zentraler Entscheider alle (künftigen) Bedürfnisse und Restriktionen kennt.

Angesichts einer von Unsicherheit geprägten Zukunft werden starre Regeln für konkretes staatliches Handeln mit großer Wahrscheinlichkeit – und vernünftigerweise – nicht eingehalten werden; denn nur wenn ein Problem *wirklich komplett* verstanden wurde, kann man eine auf Dauer richtige Verhaltensregel *im Detail* formulieren. Dies ist selten, aber kann beispielsweise bei der Festlegung von Grenzwerten für das Ausmaß giftiger Stoffe in Lebensmitteln der Fall sein. Wobei selbst hier anzumerken ist: Auch im Falle naturwissenschaftlicher Grenzwerte spielen Werturteile unvermeidlich eine Rolle, da die Festlegung eines Grenzwertes davon abhängt, wie risikofreudig ein Gesetzgeber bzw. eine Gesellschaft ist. Das unvermeidliche Bewertungsproblem bei Grenzwerten wird klar und deutlich, wenn man sich unterschiedliche Grenzwerte für Stoffe in Lebensmitteln sowie für Strahlungsdosen in verschiedenen Staaten ansieht. Wie können Ökonomen also erwarten, dass bestimmte quantifizierte Regeln für immer und ewig gelten sollten, z. B. im Hinblick auf die Grenzen der Staatsverschuldung oder die Anpassung der Altersrenten?

Das Problem wird noch verschärft, solange die Politik glaubt, dass es opportun ist, sich formal an einen Indikatorzielwert zu halten, das dahinter stehende Politikziel dadurch aber nicht erreicht. Etwa im Fall der Veränderung der Definition der Arbeitslosenquote. Es gibt viele Möglichkeiten, Zähler und/oder Nenner der Arbeitslosenquote so zu verändern, dass die Quote sinkt – ohne aber etwas an der realen Lage erwerbsloser Menschen zu ändern. Der Sozialpsychologe Donald A. Campbell (1976) brachte es auf den Punkt: »The more any quantitative social indicator (even some qualitative indicator) is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor.«[1]

Dahinter steht das Problem, dass ein Indikator – wie schon der Name sagt – nicht das Ziel selbst ist (z. B. Stabilität der Währung), sondern nur eine Hilfsgröße (z. B. die Geldmenge), die mit dem Ziel mehr oder weniger eng verbunden ist (vgl. etwa Illing 2020). Und genau das »mehr oder weniger eng« ist das Problem. Die Enge des Zusammenhangs kann für die Vergangenheit beobachtet werden, aber sie kann sich in der Zukunft ändern – gewollt oder ungewollt –, weil der Zusammenhang schlicht und einfach nicht richtig verstanden ist (was bei jedem komplexen Prozess der Fall ist und nach Weinberg (1972) ein »Trans-Scientific Problem« erzeugt).

EIN WENIG BEKANNTES HISTORISCHES BEISPIEL

Spektakulär, zumindest für die an Indikatorik glaubenden Wissenschaftler, ist das Beispiel des Eintritts Deutschlands in die Eurozone. Dieser Eintritt wurde Ende der 1990er Jahre nur möglich, weil der Zielindikator »Neuverschuldung des Staates« manipuliert wurde. Allerdings nicht durch grobe Statistikmanipulation (was in anderen Staaten ja gelegentlich auch vorkommen soll; vgl. z. B. Radermacher 2015, 310), sondern indem – wie Campbell dies postulierte – der Staat sein Verschuldungsverhalten so verändert hatte, dass der statistische Grenzwert von 3% Nettoneuverschuldung nicht überschritten wurde, aber der materielle Kern der Neuverschuldungsregel nicht wirklich eingehalten wurde. Die gemessene Nettoneuverschuldung 1997 lag tatsächlich unter 3% des BIP,[2] aber nicht, weil sich der deutsche Staat real tatsächlich so wenig verschuldet hätte, sondern aufgrund der – zufällig! – für das Jahr 1997 erfolgten statistischen Neuberechnungen einiger Teilindikatoren (Übertragungen des Staates an das Ausland und Zinsausgaben der öffentlichen Hand) und staatlichen Einmalaktionen, so u. a. Grundstücksverkäufe aus dem Bundesbahnvermögen, geringere Zuschüsse an die Deutsche Bahn und zurückgestellte militärische Beschaffungen und Leistungen der Arbeitslosenversicherung. In der Summe entsprach dies 16 Mrd. DM oder 0,4% des BIP (vgl. Vesper 1998, S. 444 ff., S. 451).

Man kann Zielwerte auch einfach ignorieren. Das war mehrfach für die Gesamtverschuldungsquote des Staates der Fall. Diese soll nach dem europäischen Maastricht-Vertrag 60% des BIP nicht übersteigen. Tatsächlich lag sie für Deutschland nach der Lehman-Pleite bei etwa 80%. Dies wurde – so auch für andere europäische Staaten – mit dem Hinweis auf unvermeidliche historische Einmaleffekte einfach ignoriert. Dieser Hinweis war ja auch – wie auch in der Coronakrise – alles andere als absurd oder unredlich: Die Finanzkrise im Nachgang der Lehman-Pleite wie auch die Folgen der Corona-Lockdowns waren und sind tatsächlich Effekte, die nicht vorhergesehen wurden.

[1] Etwas später als Champell hat *Charles Goodhart, ein* britischer Ökonom, der von 1968 bis 1985 Chefökonom der *Bank of England* war, »*Goodhart*'s Law« formuliert, das bei Ökonomen bekannter ist als Champells Verdikt. Goodhart postulierte, dass immer dann, wenn ein (währungspolitischer) Indikator zu einem offiziellen Politikziel erklärt wird, man ihn nicht mehr benutzen sollte, weil die Politik dann dazu neigt, im Hinblick auf die Optimierung des Indikators zu arbeiten und nicht im Hinblick auf das Ziel, was man damit eigentlich erreichen will (vgl. Rodamar 2018 und auch Wagner 2018).

[2] Vgl. DIW (1998). 2,7% in der Abgrenzung der EU; 2,8% nach der damals gültigen Systematik des Statistischen Bundesamtes. Vgl. für diese definitorisch verursachten Unterschiede Vesper (1998, S. 441 f. und S. 451).

NEBENFOLGEN

Nun könnte man argumentieren: Wenn volkswirtschaftliche Indikatoren und Zielwerte einfach ignoriert oder geändert werden können, dann sind sie ja unschädlich. Dieses Argument verkennt allerdings, dass es in der Regel eines mühsamen Prozesses bedarf, bis ein unsinnig gewordener Zielwert ignoriert wird. Und – noch wichtiger: Das Ignorieren gesetzlich festgelegter Ziele untergräbt die Legitimität des Staates – und das zu Recht. Wir sind aber auf einen von der Gesellschaft akzeptierten Staat angewiesen.

Die Rentenpolitik ist jedenfalls ein gutes Beispiel dafür, wie allgemeine Skepsis um sich greift, wenn Zielwerte – formal völlig korrekt, aber zu oft – geändert werden, aber zuvor und immer wieder quantifizierbare Regelhaftigkeit versprochen wurde und wird.

Wie oben bereits gesagt wurde, ist die Schuldenbremse insofern klug formuliert, als dass Ausweichmöglichkeiten bereits im Grundgesetz eingebaut sind, nämlich Naturkatastrophen und »außergewöhnliche Notsituationen«. Diese Notausgänge sind zwar sachlich sinnvoll, aber sie rütteln an der Glaubwürdigkeit der ganzen Veranstaltung, wenn sie oft benutzt werden oder gar – in der Logik der der Schuldenbremse – als Hintertür benutzt werden.

WAS TUN?

Wissenschaftler, die mehr Rationalität bei politischen Entscheidungen anstreben, sollten prüfen, ob es wirklich an der Ignoranz der Politik liegt (wie die Indikatorenbefürworter immer wieder behaupten), dass die Indikatorenzielwerte systematisch verfehlt und ignoriert werden. Es könnte auch sein, dass beim herrschenden Stand des Wissens die meisten, wenn nicht alle sozial- und wirtschaftspolitischen Indikatoren unklug konstruiert und festgelegt wurden. Mit anderen Worten: Es sollte geprüft werden, ob es in einer Welt mit viel Unsicherheit wissenschaftlich sinnvoll ist, einfache Zielwerte (die auch einfach umgangen oder ignoriert werden können) überhaupt festzulegen. Bereits der vielzitierte britische Sozialphilosoph Thomas Hobbes (1984, S. 37) hat Mitte des 17. Jahrhunderts darauf hingewiesen, dass im Fall unvollständiger Kenntnisse starre Regeln sehr gefährliche Instrumente sind: »Unkenntnis von Ursachen und Regeln führt die Menschen nicht so weit weg von ihrem Weg ab, wie das der Fall ist, wenn sie sich auf falsche Regeln stützen.«

Ökonomen sollte es zu denken geben, dass z. B. die Geldmenge, trotz ihrer jahrelangen überragenden Bedeutung für die Geldpolitik, niemals als Steuerungsindikator ins Grundgesetz geschrieben wurde. Und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz formuliert das »magische Viereck« als Zielbündel für die Wirtschaftspolitik mit Hilfe unbestimmter Rechtsbegriffe extrem weich.

Könnte es nicht viel sinnvoll sein, statt sich komplizierte »Second Generation Fiscal Rules« auszudenken (vgl. Debrun 2018), systematische öffentliche Diskussionsräume zu schaffen, die über eine veränderte öffentliche Diskurskultur mehr Rationalität in politische Entscheidungen bringen, weil es keine starren Grenzwerte und Automatismen gibt, deren (regelmäßige) Verletzung die Legitimation der Politik und des Staates gefährden. Letzten Endes bestimmt in demokratisch verfassten Gesellschaften ohnehin die Öffentlichkeit bzw. die Mehrheit der Wählenden die Richtung der Politik. Eine Schuldenbremse kann noch so raffiniert konstruiert sein, sie kann trotzdem mit einer verfassungsändernden qualifizierten Mehrheit abgeschafft werden, wenn man die Wählerinnen und Wähler mit guten oder auch weniger guten Argumenten davon überzeugt. Und noch so harte Inzidenzgrenzwerte für die Pandemiepolitik nutzen nichts, wenn die Menschen sie nicht akzeptieren. Mit anderen Worten: Ohne gute Argumente, die die Mehrheit der Menschen überzeugen (und im Fall der Corona-Regeln müssen es mehr sein als eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit) kommt die Politik ohnehin nicht aus!

Heutzutage bietet das Internet zwar viele Möglichkeiten für Demagogen und Volksverhetzer; aber es bietet auch ungeahnte Möglichkeiten für (rationale) öffentliche Diskurse. Sollten wir dafür nicht mehr Phantasie entwickeln? Etwa ausgehend von der weltweit zu beobachtenden Tatsache, dass viele staatliche Entscheidungen nicht von Formeln, sondern von sachkundigen Gremien, deren Vorschläge öffentlich diskutiert werden, vorbereitet werden (vgl. dazu Voigt 2018). Der Sachverständigenrat für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist ein gutes Beispiel für ein Gremium, das keine operative Macht hat und noch nicht einmal Empfehlungen abgeben darf und trotzdem (oder gerade deswegen!) Macht ausübt.

Wie die Schuldenbremse fortentwickelt bzw. ersetzt werden kann, stand nicht im Mittelpunkt dieses Beitrags, dessen Autor aber nicht nur kritisieren möchte. Ein Hinweis sei erlaubt, der von dem oben angesprochenen Aspekt ausgeht, dass heutzutage das Internet nicht nur zu Filterblasen und zur Verbreitung von Fake News genutzt werden kann, sondern dass es auch – potenziell und immer mal wieder – in der Lage ist, eine kritische Öffentlichkeit herzustellen. Und übermäßiges staatliches Schuldenmachen kann am Ende ohnehin nur eine kritische Öffentlichkeit verhindert, die Politikerinnen und Politiker wählt, die Vernunft walten lassen und gesetzliche Regeln wie die Schuldenbremse nicht kreativ umgehen oder schlicht mit qualifizierter Mehrheit abschaffen. Dabei sollte auch bedacht werden, dass die immer noch beliebte Annahme von öffentlich argumentierenden Politökonomen, dass die Mehrheit der Alten die Jungen in unserer gealterten Gesellschaft ausbeuten wird, vernachlässigt, dass fast alle Alten Kinder und Enkelkinder haben, deren Wohl sie sehr wohl im Blick haben (vgl. auch Bach und Wagner 2009) – was man u.a. daran erkennen kann, dass in den letzten Jahrzehnten die

gesetzlichen Renten in Deutschland signifikant zurückgefahren wurden.

Beispielsweise ein Reformvorschlag für die Schuldenbremse Hellwigs (2021, S. 179) steht und fällt letztlich damit, ob die Öffentlichkeit das von ihm vorgeschlagene Verfahren kritisch verfolgen würde. Hellwig weist darauf hin, dass Investitionen von der Schuldenbremse ausgenommen werden könnten und sollten; wie das für das bis 2009 geltende allgemeine Kreditaufnahmeverbot der Fall war. Und er argumentiert, dass die immer wieder vorgekommene Umgehung des Verbots mit Hilfe von Kreativität bei der Definition dessen, was damals als Investitionen deklariert wurde, durch »eine Reform der Governance« behoben werden könnte; etwa durch die »Zertifizierung des Investitionscharakters bestimmter Ausgaben durch eine unabhängige Institution«. Dies müsste noch nicht einmal eine neue Institution sein, wie Hellwig sie vorschlägt, sondern der »Unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat« könnte für diese Aufgabe ausgebaut werden.

Der »Unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat« spielt bislang in Deutschland öffentlich kaum eine Rolle; ebenso nicht ähnliche Einrichtungen, die im »Netzwerk Unabhängiger EU-Fiskalinstitutionen« organisiert sind (https://www.euifis.eu/). Aber könnte nicht die Übertragung einer wichtigen neuen Aufgabe, die automatisch eine größere öffentliche Sichtbarkeit mit sich bringen würde, und die damit gegebene breite Diskussion politischer und ökonomischer Fragen, die nicht nur an einem oder wenigen Hilfszielen (Indikatoren) festgemacht werden, für ein sinnvolleres Ausgabenverhalten der europäischen Staaten sorgen als der eindimensionale Indikator »Schuldenbremse«? Denn ohne mehrheitliche Zustimmung des Souveräns nützen auch harte gesetzliche und vertragliche Regeln, wie Schuldenbremse und europäischer Fiskalpakt, nichts, da sie auf die eine oder andere Weise umgangen werden können und diese Umgehungen Vertrauens-Schäden eigener Art erzeugen.

EIN WEITERES BEISPIEL

Bei der Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie wird unmittelbar deutlich, wie wichtig es ist, dass Steuerungsindikatoren nicht nur Hilfsindikatoren sind, sondern tatsächlich der Steuerung dienen können. Die 7-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen beschreibt den Verlauf der Pandemie anschaulich – und für die Öffentlichkeit wahrscheinlich anschaulicher als der R-Wert, der auch nur mit einem Time Lag sauber berechenbar ist. Aber die Inzidenz ist nicht ursächlich für die Pandemie, sondern sie beschreibt nur und ist dabei abhängig von der Zahl der durchgeführten Tests. Wie wenig dieser Indikator bringt, kann man daran erkennen, dass sie im Sommer 2020 bei etwa 10 lag, also weit unter dem zum Jahresanfang 2021 dann angestrebten Lockerungswert von 35. Der niedrige Sommerwert hat aber nichts genutzt, da er uns alle zunehmend unvorsichtig gemacht hat. Was zur Steuerung gebraucht worden wäre, wären Informationen gewesen, wie ganz konkrete Maßnahmen von uns allen angenommen und umgesetzt werden. Da man dies nicht im Lehrbuch nachlesen konnte, wären soziale Experimente wahrscheinlich klug gewesen. Die föderale Ordnung der Bundesrepublik macht das eigentlich einfach und lädt geradezu dazu ein. Für aussagekräftige regionale Experimente, die freilich auch einige Städte und Gemeinden als Kontrollgruppe gebraucht hätten, hat aber uns allen der Mut gefehlt. Stattdessen wurden Hilfsindikatoren wie die Inzidenz mit Steuerungsinstrumenten verwechselt.

LITERATUR

Bach, S. und G. G. Wagner (2009), »Generationen in der Volkswirtschaftslehre: Ein wichtiges, aber lieblos behandeltes Konzept«, in: H. Kühnemund und M. Szydlik (Hrsg.), *Generationen – Multidisziplinäre Perspektiven: Reader für Martin Kohli zum 65. Geburtstag*, Springer, Wiesbaden, 171–187.

Campbell, D. T. (1976), »Assessing the Impact of Planned Social Change«, Occasional Paper No. 8 of The Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover.

Debrun, X. (2018), »›Second-generation‹ Fiscal Rules: From Stupid to Too Smart«, VoxEU, 22. Mai, verfügbar unter: https://voxeu.org/article/second-generation-fiscal-rules-stupid-too-smart.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998), »Zur Diskussion über das Finanzierungsdefizit des Staates im Jahre 1997«, *DIW Wochenbericht* 65(10), 189–191.

Deutsche Bundesbank (2019a), »Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen«, *Monatsbericht* 71(4), 79–93.

Deutsche Bundesbank (2019b), »Schuldenbremse: Zur Überwachung durch den Stabilitätsrat«, *Monatsbericht* 71(4), 95–102.

Hellwig, M. (2021), »Deutschland braucht ein Investitionskompetenzprogramm«, *Wirtschaftsdienst* 101(3), 176–178.

Hobbes, T. (1984), *Leviathan – Oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher, übersetzt von Walter Euchner*, Suhrkamp, Frankfurt am Main

Illing, G. (2020), »Die Präzisierung des Inflationsziels – ein Ausweg aus der Niedrigzinspolitik?«, *Wirtschaftsdienst* 100(1), 17–21.

Krause, G. (2021), Stellungnahme als Einzelsachverständiger zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweide betreffenden Regelungen (Bundestagsdrucksache 19/26545), Deutscher Bundestag, Ausschuss für Gesundheit, Ausschussdrucksache 19(14)288(21), Berlin.

Radermacher, W. (2015), »Ein Berufsleben für die Statistik in Deutschland und Europa – Interview mit Walter Radermacher (von Walter Krämer)«, *Allgemeines Statistisches Archiv* 9, 305–314.

Rodamar, J. (2018), »There Ought to Be a Law! Campbell versus Goodhart«, *significancemagazine.com*, Dezember 2018, 9.

Vesper, D. (1998), »Entwicklung des Staatsdefizits im Jahr 1997 – ein (notwendiger) Blick zurück«, *DIW Wochenbericht* 65(25), 439–451.

Voigt, S. (2020), »Mehr Mut in der Rentenpolitik! Ein Vorschlag«, *Wirtschaftsdienst* 100(4), 294–299.

Wagner, G. G. (2018), »Die fragwürdige Rolle gesetzlich festgelegter sozial- und wirtschaftspolitischer Zielwerte«, in: N. Kosturkova und J. Rieger (Hrsg.), Ordnungspolitisch stets auf Kurs: Festschrift zum 65. Geburtstag von Professor Norbert Berthold, Vahlen, München, 31–42.

Weinberg, A. (1972), »Science and Trans Science«, *Minerva* 10(2), 209–222.

Stefan Korioth

Die Schuldenbremse – reparaturbedürftig?

Über Nacht hat sich die Finanzpolitik im letzten Jahr von der »Schwarzen Null« verabschiedet. Zwei Nachtragshaushalte erhöhten 2020 für den Bund unter Berufung auf die Coronakrise die Nettokreditermächtigung von null auf knapp 220 Mrd. Euro, von denen bei Gesamtausgaben des Bundes von ca. 443 Mrd. Euro (2019: 357 Mrd. Euro) etwa 130 Mrd. Euro tatsächlich in Anspruch genommen wurden. Die Veranschlagungen für 2021 sehen Bundesausgaben von 415 Mrd. Euro vor, die Nettoneuverschuldung könnte bei 96 Mrd. Euro liegen. Mehr noch: Die Hoffnung des letzten Jahres, die exorbitante Neuverschuldung sei auf 2020 oder allenfalls noch 2021 begrenzt, ist verflogen. Erhöhte Ausgaben, fallende und in der Zukunft vermutlich nur langsam wieder steigende Steuereinnahmen werden die Haushalte des Bundes und der Länder für längere Zeit erheblich belasten. Immer deutlicher wird dabei aber, dass es nicht nur um Corona-Schulden geht. Getreu dem Rat, keine richtige Krise ungenutzt zu lassen, stammt erheblicher finanzieller Mehrbedarf aus Ausgabenwünschen, die nichts mit der Pandemie zu tun haben. Ausgabentreiber im Bundeshaushalt, schon vor der Pandemie, sind die Bereiche Soziales, Gesundheit, Pflege und Rente (neue Leistungen werden notdürftig mit Steuerzuschüssen an die Versicherungsträger gedeckt), daneben Verteidigung, Klimaschutz, Bildung, Digitalisierung und Infrastruktur. Dahinter steht eine insgesamt ausgabenfreudige Politik seit 2013 und 2017. Der nächste Bundestag und die nächste Bundesregierung werden vor Richtungsentscheidungen zwischen mehr Schulden, mehr Steuern oder weniger Ausgaben stehen. Wer jetzt für eine Änderung oder Abschaffung der Schuldenbremse optiert, hat sich offenbar schon festgelegt.

Hat die 2009 neu gefasste Schuldenbremse bei ihrer ersten Herausforderung 2020/2021 versagt? Oder erlaubt sie, was zurzeit an Verschuldung nötig, oder sogar, was erwünscht ist? Sehen wir gerade den schnellen Abschied von den neuen Schuldenregeln, ein Scheitern des dritten Versuchs einer die Neuverschuldung begrenzenden Bremse seit 1949?

NEUVERSCHULDUNG ERLAUBT

Manches klärt sich beim Blick auf die finanzrechtlichen und finanzpolitischen Dimensionen der Neuverschuldungsregeln. Um mit einem Ergebnis zu beginnen: Die geltenden Rechtsnormen zur Kreditaufnahme erlauben die gegenwärtige Neuverschuldung, jedenfalls 2020/2021 und dem Grunde nach. Ob auch die gewaltige Höhe der Kreditaufnahme in Ordnung ist, steht auf einem anderen Blatt. Jedenfalls aber: Die Regeln der Schuldenbremse werden in diesen Jahren nicht gebrochen, die Haushaltsgesetzgeber nehmen eine in der Schuldenbremse selbst enthaltene Ermächtigung in Anspruch. Die Rede vom »Aussetzen« der Schuldenbremse ist nicht nur ungenau, sie ist nach dem Regelwerk sogar falsch.

Prof. Dr. Stefan Korioth

ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht, an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Aber damit ist das Problem der neuen Kredite nicht vom Tisch, es steckt anderswo. Die Schuldenbremse wird zumeist als Neuverschuldungsverbot verstanden. Das stimmt so nicht. Wer sich die Mühe macht, nicht nur den ersten Satz zur Schuldenbremse zu lesen, sondern auch alles Folgende – und das ist allein für den Bund gut eine halbe Druckseite Verfassungstext, ein ausführendes Gesetz und eine umfangreiche Rechtsverordnung – der entdeckt komplexe und interessante Schuldenwelten. Alle Sätze nach dem allerersten befassen sich mit den ziemlich weitgefassten Möglichkeiten der Kreditaufnahme. Im Ergebnis bremst die Schuldenbremse das Schuldenmachen nur, wenn es einen Bremser gibt, der sie betätigt. Das sollte nicht überraschen und nicht befremden. Kein Finanzstaat, wenn er verständig vorgeht, unterwirft sich Regeln, die bei fehlenden Steuereinnahmen und gleichzeitig steigenden Ausgabenbedarfen die Verschuldung verbieten. Die fehlende Unterwerfung unter ein absolutes Schuldenverbot hat nichts Negatives. Sie ist schlicht Ausdruck und Notwendigkeit demokratischer Entscheidungsmöglichkeiten. Wer jede Abweichung von der Nullverschuldung kritisch sieht, müsste den demokratischen Entscheidungsprozess durch zumeist angreifbare ökonomische Thesen ersetzen. Problematisch wird es allerdings dann, wenn die Politik bei üppigen Einnahmen die Schuldenbremse als Neuverschuldungsverbot lobt und propagiert, andererseits dann Schulden aufnimmt, wenn Geld gebraucht wird. Jede getätigte oder nicht getätigte Neuverschuldung ist eine politische Entscheidung, die begründet und verantwortet werden muss. Die gegenwärtigen Regeln haben die Tendenz zu verdecken, dass Staatsverschuldung ein Problem demokratischen Entscheidens und Verantwortens ist.

Sehen wir uns in aller Kürze an, was die 2009 neugefasste grundgesetzliche Schuldenbremse ermöglicht. Grundsätzlich neu ist, dass seit 2009 das Grundgesetz Schuldenregeln nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder enthält, für diese in vollem Umfang verpflichtend erst seit ausgerechnet 2020. Der erste Satz des Regelwerks, Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG, sagt: »Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten

auszugleichen.« Dazu gibt es eine Erläuterung in Satz 4 für den Bund (nicht die Länder), in der Sache eine Fiktion: Dem Gebot des Haushaltsausgleichs entspricht der Bund, wenn seine Neuverschuldung nicht mehr als 0,35 v.H. des BIP ausmacht. Das sind derzeit etwa 12 Mrd. Euro. Strukturelle Verschuldung in dieser Höhe ist also keine Verschuldung im Sinne der Schuldenbremse, keine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot. Erst nach dieser Merkwürdigkeit beginnen dann die Ausnahmen vom Verschuldungsverbot im Satz 2 mit drei Ermächtigungen. Erstens eröffnet das Grundgesetz bei schwacher Konjunktur die Möglichkeit zur Verschuldung (ohne starre Grenze nach oben und ohne Verpflichtung, dies mit einem Tilgungsplan zu verbinden). Diese Ausnahme übernimmt die Funktion der bis 2009 als Verschuldungsgrund anerkannten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, ist jetzt aber viel komplizierter und undurchsichtiger. Das heute angewandte »Konjunkturbereinigungsverfahren« verstehen nur einige Spezialisten. Dann folgen die Ausnahme 2 bei »Naturkatastrophen« und die Ausnahme 3 bei »außergewöhnlichen Notsituationen«. Für beide als Voraussetzungen einer Verschuldung formulierte Tatbestände gilt, dass sie »sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen« müssen.

»Außergewöhnliche Notsituation« durch Corona

Innerhalb dieser ungewöhnlichen Ballung dehnbarer unbestimmter Rechtsbegriffe haben sich die Haushaltsgesetzgeber 2020/2021 auf eine »außergewöhnliche Notsituation« aufgrund der Corona-Situation berufen. Schwieriger wird es bei der weiteren tatbestandlichen Frage, ob eine Situation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Das gilt sicherlich für die Verbreitung des Coronavirus und die Entwicklung von der Epidemie zur Pandemie mit Gesundheitskosten. Aber: Die eigentliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, fallende Einnahmen, steigende Ausgaben für die Unterstützung der Wirtschaft, die Finanzierung von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit und weiteres beruhen nicht unmittelbar auf der Pandemie, sondern auf der bewussten staatlichen Reaktion, im Interesse des Gesundheitsschutzes wirtschaftliche und weitere Aktivitäten in vielen Bereichen zu unterbinden. Ist das noch eine Situation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht? Hat der Staat nicht gerade im Gegenteil kontrolliert der Pandemie gegengesteuert? Der Vorwurf eines Kontrollverlustes würde den politischen Entscheidungen des Frühjahrs 2020 nicht gerecht. Die Klausel vom Kontrollverlust will verhindern, dass Schulden möglich sind, wenn der Staat als letzter Ursachengeber die eigene Finanzlage beeinträchtigt hat. Eine Naturkatastrophe oder eine Notsituation reichen für sich genommen eben nicht. Hier sollte man es genügen lassen, dass am Anfang der Ursachenkette die nicht kontrollierbare Verbreitung des gefährlichen Virus stand. Sinn der Notlagenermächtigung ist es, die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern.

Wenn man zugunsten der Haushaltsgesetzgeber annimmt, dass eine Notlage vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, dann sind die tatbestandlichen Voraussetzungen der Notlagenverschuldung erfüllt – jedenfalls für die Haushaltsjahre 2020/2021. Will der Gesetzgeber auch in den Folgejahren den Weg der Notlagenkredite gehen, müsste von ihm dargelegt werden, dass auch in den Folgejahren eine Notlage besteht oder fortbesteht. Dabei kommt es auf die Pandemie an. Notleidende Haushalte sind nicht die Notlagensituation im Sinne der Schuldenregel.

Wo liegt die Grenze der Verschuldung?

Interessant wird es auf der Rechtsfolgenseite der Notlagenkreditermächtigung. Wie hoch dürfen Notlagenkredite sein, wo liegen die Verschuldungsgrenzen? Ausdrücklich sagen dazu die Regeln im Grundgesetz und in den Landesverfassungen nichts. Wenn allerdings das Ziel der Schuldenbremse, die Verschuldung zu bremsen, wirklich etwas bedeuten soll, muss mit dem Ausnahmetatbestand der Notlagenverschuldung restriktiv umgegangen werden. Es dürfen nur solche Maßnahmen und Ausgaben kreditfinanziert werden, die kausal auf die Pandemie zurückgehen und dazu bestimmt sind, die Folgen der Pandemie abzuwehren. Laufende Staatsausgaben gehören nicht dazu, auch nicht vielleicht wünschenswerte, aber nicht direkt durch die Pandemie verursachte Ausgaben etwa im Bereich des Klimaschutzes, der Verbesserung der Infrastruktur und weiterem. Außerdem ist das Jährlichkeitsprinzip des Haushalts zu beachten, dem auch die Nettokreditaufnahme unterfällt. Nach diesen Leitlinien lassen sich sicher zusätzliche Aufwendungen im Gesundheitswesen, Maßnahmen zur Abfederung des Arbeitsmarkts, Unterstützungen an Unternehmen, die durch die Coronakrise betroffen sind, sowie etwa Mehraufwendungen im Bildungsbereich oder Hilfen für Familien, die durch die Coronakrise in Notlagen geraten sind, mit Krediten finanzieren. Das gilt damit auch für die Bewältigung solcher Pandemiefolgen, die der Staat gezielt durch seine Entscheidung zum »Lockdown« in vielen Bereichen letztlich selbst herbeigeführt hat. Hier ließe sich zwar wiederum einwenden, dass solche Folgen eben nicht unmittelbar auf das Virus zurückgehen, sondern auf staatliche Entscheidungen. Allerdings erlaubt die Zielrichtung des staatlichen Handelns, der möglichst umfassende Gesundheitsschutz, die Zurechnung solcher Folgen zur Pandemie

Schaut man dann genauer hin, was seit 2020 Bund und Länder mit Notlagenkrediten finanzieren wollen, insbesondere im Zusammenhang der Konjunkturpakete und Schutzschirme in allen Bereichen, dann finden sich viele Maßnahmen, bei denen der

Pandemiebezug fraglich ist. Der Klimaschutz, Investitionen in die Infrastruktur, Reformen im weiteren Sinne, die Bewältigung sozialer und sonstiger Probleme, die es schon vor der Gesundheitskrise 2020 gab, um die wichtigsten Bereiche zu nennen, dürfen nicht mit Notlagenkrediten finanziert werden. Auch darf die Kreditaufnahme seit 2020 nicht bewusst großzügig bemessen sein, etwa um Spielräume und Rücklagen für die Folgejahre zu gewinnen. Genau das geschieht aber vielfach.

GELTENDES RECHT LEGALISIERT DIE SCHULDENAUFNAHME STÄRKER ALS FRÜHERE REGELN

Die Erfahrung des Jahres 2020 führt zu einer weiteren Frage: Was konnten wir seit 2009, dem Jahr der Aufnahme der neuen Schuldenbremse in das Grundgesetz, über die neuen Regeln lernen? Da ist zwischen dem Bund, für den die Regeln seit 2011 gelten, und den Ländern zu unterscheiden – für die Länder gelten die Vorgaben des Grundgesetzes erst seit Beginn des Jahres 2020 in vollem Umfang. Auf der Bundesseite war das erste Jahrzehnt unter der neuen Bremse wenig aufregend. Die Steuereinnahmen stiegen zwischen 2010 und 2019 Jahr für Jahr. Seit 2014 und bis einschließlich 2019 hat es im Bundeshaushalt keine Nettoneuverschuldung mehr geben müssen. Die Kontrollkonten wurden geführt, und der strukturelle Verschuldungsraum wurde berechnet – das war es im Wesentlichen. Die Verschuldungspolitik des Bundes 2011 bis 2019 hätte mit der alten investitionsbezogenen Schuldenbremse oder völlig ohne Schuldenregel kaum anders ausgesehen als mit der neuen Schuldenbremse der Art. 109 Abs. 3, 115 GG.

Dies gilt mit einer Einschränkung, die vielleicht besser deutlich wird, wenn man einen Blick auf die Länder wirft. Diese waren, wie erwähnt, im abgelaufenen Jahrzehnt noch nicht an die neuen Regeln gebunden. Die Länder fürchteten jedoch um ihren finanziellen Bewegungsraum ab dem Jahr 2020, und sie fürchteten besonders, ihre Verschuldungsmöglichkeiten würden verschwinden. Die bevorstehende neue Schuldenbremse hatte präventive Wirkungen. Die Forderungen nach höheren Landesausgaben – für den kommunalen Finanzausgleich, für Hochschulen, Personal etc. – konnten im vergangenen Jahrzehnt auch unter Hinweis auf die ab 2020 geltende Schuldenbremse abgelehnt werden. Diese Wirkungen, teilweise verbunden mit erheblichen Konsolidierungen von Landeshaushalten und Druck auf die Kommunen, hatte die Schuldenbremse paradoxerweise nicht durch ihre Anwendung, sondern ihre Vorwirkung. Auch auf der Bundesebene gibt es einige Anzeichen dafür, dass die dort schon geltende Schuldenbremse nach 2010 Ausgaben- oder Steuersenkungswünschen entgegengesetzt wurde. Am Gesamturteil mit Einbeziehung des Jahres 2020 ändert dies aber nichts. Schuldenbremsen funktionieren, wenn Schulden nicht gebraucht werden. Benötigt der Staat Geld, findet sich auch ein Weg – die grundgesetzliche Schuldenbremse hält mehr Ermächtigungstatbestände bereit als die früheren Schuldenbremsen. Nur zur Erinnerung: Die Schuldenregel 1969 kannte die Notlagenverschuldung nicht, mit ihr wären die exorbitanten Verschuldungen des Jahres 2020 kaum möglich gewesen. Stärker als die früheren Regeln legalisiert das geltende Recht die Schuldenaufnahme. Das Jahr 2020 zeigt, dass keine Verschuldungsregel der Schuldenaufnahme entgegensteht, wenn Geld dringend gebraucht wird. Das ist keine neue Erkenntnis. Sie ist nur durch den naiven Glauben des letzten Jahrzehnts an die dauernde Nullverschuldung verdeckt worden. Und: 2020 hat nicht die gegenwärtige Schuldenregel verabschiedet; sie wird seither genutzt, um Schulden zu machen. Verabschiedet wird allein die Illusion des dauerhaften Verzichts auf neue Schulden.

Ganz Ähnliches lässt sich in Europa beobachten. Die Union benötigte für ihre umfangreichen Corona-Maßnahmen 750 Mrd. Euro. Verschulden darf sich die Union nicht. Art. 310 Abs. 1 AEUV sagt: »Der Haushaltsplan [der Union] ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen«. Gemeint ist ein materieller Ausgleich ohne Schulden. Dennoch nimmt die Union Kredite auf. Sie stützt sich auf die dehnbare Formulierung des Art. 311 Abs. 1 AEUV: »Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen zu können.« Eine Lesart, zumeist nordeuropäisch, sieht darin zwar nur den Verweis auf die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Union finanziell angemessen auszustatten. Eine andere Lesart entdeckt hier eine Generalbefugnis der Union, im Bedarfsfall, den sie selbst feststellt, sich die erforderlichen Finanzmittel, notfalls auch im Wege der Kreditaufnahme, zu beschaffen. Wie die Kontroverse in der Praxis der Europäischen Union im Juli 2020 ausging, war von Beginn an klar. Im Grunde bringt die Formulierung, wonach sich die öffentliche Hand mit den Mitteln ausstattet, die für ihre Ziele erforderlich sind, mit der schönen und manchmal naiven Offenheit des Unionsrechts eine Essenz der Schuldenregel – jeder Schuldenregel – und der Schuldenpolitik zum Ausdruck. Fehlt das Geld, helfen Kredite.

FAZIT: FÜR EINE VERÄNDERUNG DER SCHULDENBREMSE GIBT ES KEINE NOTWENDIGKEIT

Hat sich die Schuldenbremse seit 2009 bewährt? Das lässt sich unterschiedlich bewerten. Auf der einen Seite steht ihre vor allem präventive Wirkung bis 2019 und ihre Beweglichkeit angesichts der Krise seit 2020 – eingeschlossen allerdings die fatale und rechtswidrige Neigung, nicht Corona-bedingte Schulden unter dem Etikett der Notlage zu verstecken. Auf der anderen Seite steht die Erkenntnis, dass die Schuldenregel nicht etwa auf den dauernden Pfad der Nullverschuldung führt. Beides bedeutet auch: Für eine Veränderung der Schuldenbremse, etwa eine

»Lockerung«, eine »Stotter-Schuldenbremse« oder gar ihre Abschaffung, gibt es keine Notwendigkeit. Die beweglichen Verschuldungstatbestände genügen. Wer dagegen mit guten Gründen keine Schulden aufnehmen will, braucht erst recht nichts zu ändern. Keine Schuldenbremse zwingt zur Schuldenaufnahme. Beides, extensive oder geringe Verschuldung, muss letztlich politisch begründet und verantwortet werden.

Klaus Gründler, Philipp Heil und *Niklas Potrafke*

Staatsverschuldung und die Gebetsmühlen der Politik

Die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie notwendigen Ausgaben lassen die Staatsverschuldung gegenwärtig in die Höhe schnellen. Doch auch in ruhigeren Zeiten fällt es der Politik oft schwer, Haushalte ohne neue Schulden vorzulegen. Unsere deskriptive Analyse von Reden deutscher Bundesfinanzminister in Haushaltsdebatten seit den frühen 1970er Jahren zeigt, dass seit Jahrzehnten immer wieder beteuert wird, dass sich Deutschland jeweils in einer ganz außergewöhnlichen Situation befinde, neue Schulden unausweichlich seien und in Zukunft bestimmt getilgt würden.

Die Corona-Pandemie hat schuldenfinanzierte Staatsausgaben massiven Ausmaßes verlangt. Die Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt 2020 erreichte mit 130,5 Mrd. Euro einen historischen Höchststand. Diese Ausgaben waren notwendig, um der deutschen Wirtschaft aus der Krise zu verhelfen, machen es allerdings notwendig, nach Beendigung der Krise über Konsolidierungsstrategien nachzudenken. Die deutsche Schuldenbremse dient dabei als Stabilitätsanker. Dies hat beispielsweise das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in einer jüngeren Studie betont (Kriwoluzky et al. 2020). Doch ist die Versuchung nach wie vor groß, in der Gegenwart auf Pump finanziert zu konsumieren. Erneut wird im öffentlichen Diskurs über die Schuldenbremse diskutiert. Wir beschreiben kurz den Hintergrund zur Diskussion um die Schuldenbremse, gehen auf Wirkungen von Fiskalregeln, wie der deutschen Schuldenbremse, ein und illustrieren anhand von Haushaltsdebatten im deutschen Bundestag, dass die Politik seit Jahrzehnten beteuert, dass alsbald Schluss sein wird mit neuen Schulden.

HINTERGRUND

Spätsommer 2019: Es wird schon gutgehen

Im Spätsommer 2019 hatte eine Debatte zur Abschaffung der Schuldenbremse eingesetzt. Kritikern war die Schuldenbremse ein Dorn im Auge. Eines der wesentlichen Argumente zum Abschaffen der Schuldenbremse war damals das Zins-Wachstum-Differenzial: Die Zinsen waren schon seit einigen Jahren sehr niedrig, vor allem geringer als die Wirtschaftswachstumsrate. Wenn das so ist, und insbesondere auch lange so bleibt, dann kann sich der Staat verschulden, ohne dass die Schulden ihn erdrücken. Er wächst aus den Schulden heraus. Das geht so lange gut, bis sich das Verhältnis von Zinsen und Wachstumsrate umdreht. Der Knackpunkt: Diese Strategie gleicht einer Wette auf die Zukunft. Wer jedoch im Spätsommer 2019 auf die Zukunft verwies und mahnte, dass sich das Blatt mit Zinsen und Wachstum schnell wenden könnte, galt als Spielverderber. Die Zinsen würden schon niedrig bleiben, und auch der Wachstumsrate sei nichts anzuhaben. Dann kam Corona. Und bereits im Jahr 2020 hatte sich das Blatt gewendet: Die Zinsen waren plötzlich wieder höher als die Wachstumsraten.

Dr. Klaus Gründler

ist stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Philipp Heil

ist studentische Hilfskraft am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Prof. Dr. Niklas Potrafke

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prioritätensetzung

In den vergangenen Jahren war das Einhalten der Schuldenbremse relativ leicht. Erstens ist der Anteil an Staatsausgaben, der für Zinszahlungen aufzuwenden war, immer kleiner geworden. Dadurch waren reichlich Mittel für andere Verwendungszwecke verfügbar. Zweitens sind die Steuereinnahmen gesprudelt – es gab insgesamt mehr zu verteilen (vgl. z.B. Gebhardt und Siemers 2020a; 2020b). Nun erleben wir eine Rezession, die Einnahmen brechen weg, und die Politik muss gut überlegen, für welche Zwecke Staatsausgaben verwendet werden sollen. Die Schuldenbremse hält die Politik an, genau zu prüfen, welche Staatsausgaben besonders wichtig sind und auf welche Staatsausgaben gegebenenfalls verzichtet werden kann. Dieser Abwägungsprozess ist essenziell für eine Demokratie. Stattgefunden hat er in vielen Industrieländern in der Vergangenheit nur sehr bedingt. Vernachlässigt in den öffentlichen Budgets wurden die Kernaufgaben des Staates, wie Innere Sicherheit und Ordnung, Bildung, Infrastruktur und ein klug ausgestaltetes soziales Grundsicherungssystem. Massiv ausgeweitet wurde hingegen der staatliche Konsum (vgl. z.B. Dorn et al. 2018; Schuknecht 2020; Schuknecht und Zemanek 2020; Busch und Kauder 2021).

Was Fiskalregeln wie die Schuldenbremse leisten

Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse haben dazu geführt, Haushaltsdefizite und Schuldenquoten zu reduzieren (vgl. z.B. Heinemann et al. 2018; Salvi et al. 2020). Ebenso sind Länder und Gebietskörperschaften, die Fiskalregeln in ihren Verfassungen verankert haben, schneller gewachsen als Länder und Gebietskörperschaften, die keine Fiskalregeln in ihren Verfassungen verankert haben (Gründler und Potrafke 2020a; 2020b). Marktteilnehmer wissen, dass Schulden von heute oft mit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen in der Zukunft einhergehen. In Verfassung verankerte Fiskalregeln scheinen Vertrauen zu schaffen. Fiskalregeln schränken überdies politische Zyklen in Form von Geschenken der Amtsinhaber vor Wahlen ein (Gootjes et al. 2020).

Fiskalregeln können jedoch die Spielräume für Konjunkturpolitik in Krisenfällen stark einschränken, sofern keine Ausnahmeklauseln für Notsituationen existieren (vgl. z.B. Andrés und Doménech 2006). Die deutsche Schuldenbremse erlaubt jedoch eine antizyklische Kreditaufnahme im Falle eines wirtschaftlichen Abschwungs oder einer außergewöhnlichen Notsituation. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Schuldenbremse das Wachstum hemmt, wenn der Staatsausgabenmultiplikator hoch ist. Empirische Studien liefern jedoch stark abweichende Ergebnisse hinsichtlich der Größe von Fiskalmultiplikatoren (vgl. Auerbach und Gorodnichenko 2012; Ramey und Zubairy 2018; Ramey 2019).

Staatsschulden: Grund zur Sorge?

Ob die Staatsschulden Grund zur Sorge machen, ist auch innerhalb der Ökonomenzunft umstritten (siehe beispielsweise die Umfrageergebnisse aus dem Ökonomenpanel der letzten Jahre, Blum et al. 2020; Gründler et al. 2020). Doch legen Forschungsergebnisse für Bund und Länder nicht nahe, dass die Staatsfinanzen langfristig nachhaltig und tragfähig sind (z.B. Greiner und Semmler 1999; Greiner et al. 2006; Potrafke und Reischmann 2015; Burret et al. 2016). Die Berechnungen für den gegenwärtigen Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums zeigen, dass der Konsolidierungsbedarf je nach Szenario (die Coronakrise ist noch nicht berücksichtigt) 1,5 bis 4,1% des BIP beträgt (Werding et al. 2020).

BUNDESFINANZMINISTER IN HAUSHALTSDEBATTEN

Bereits vor über zehn Jahren hatten Konrad und Zschäpitz (2010) aufschlussreiche Zitate von den Bundesfinanzministern Theo Waigel, Hans Eichel und Peer Steinbrück zusammengetragen, die zeigten, dass neue Schulden dieses Mal wirklich unausweichlich seien, die Situation einmalig sei und in Zukunft ganz bestimmt getilgt werden würde.

Geht man in der Liste der Bundesfinanzminister weiter zurück, bis zu Haushaltsdebatten in den 1970er Jahren, ist ein sich wiederholendes Schema in der Rhetorik zur Schuldenaufnahme unverkennbar. In der Debatte des Bundestages für den Haushalt 1978 nimmt Bundesfinanzminister Hans Apel (SPD) Bezug auf Äußerungen des ifo Instituts, das damals den Konsolidierungsbemühungen kritisch gegenüberstand:

> *»Denn das Ifo Institut sagt, die expansive Ausgabenpolitik der öffentlichen Hände sei dringend notwendig. Es kritisiert im übrigen im nachhinein – was für Wirtschaftsforscher relativ einfach ist – die Konsolidierungsbemühungen und auch die Konsolidierungserfolge des Haushaltsjahrs 1977.«*

Im weiteren Verlauf seiner Rede relativiert und rechtfertigt Apel die Neuverschuldung des Bundes mit Blick auf andere Volkswirtschaften:

> *»Im übrigen: Wenn wir den Schuldenstand international vergleichen – ich habe mir eben noch einmal die Unterlagen der OECD dazu angeschaut –, dann stellen wir doch trotz allem fest, daß von den größeren Industrienationen nur Frankreich eine geringere Schuldenlast als die Bundesrepublik Deutschland trägt. Das erklärt sich natürlich aus der zentralstaatlichen Organisation jenes Landes, in der man in einer ganz anderen Art und Weise staatliche Ausgaben und Einnahmen orientieren kann. Man hat nicht die Probleme einer Föderation, bei der Ausgaben und Einnahmen immer*

mehr im Halbdunkel föderaler Mischfinanzierung und föderaler Zustimmungsnotwendigkeiten versinken.« (Haushaltsdebatte 1978, Plenarprotokoll 8/70, S. 5530ff, 27. Januar 1978)

Hans Apels Nachfolger, Hans Matthöfer, ebenfalls SPD, beschreibt in seinem Redebeitrag in der Haushaltsdebatte 1982 die Situation mit folgenden Worten:

»Niemand in diesem Hause bezweifelt, daß zwei Ölkrisen in den 70er Jahren uns eine ganz schwere Hypothek hinterlassen haben. Alle Industrieländer mit Ausnahme Japans leiden unter Wachstumsschwäche, hohen Inflationsraten und Finanzierungsproblemen im Zusammenhang mit ihren Leistungsbilanzdefiziten. Die Arbeitslosigkeit ist unerträglich hoch. Im gesamten OECD-Gebiet sind 25 Millionen Menschen ohne Arbeit. Die Bundesrepublik stand in den letzten Jahren vor den binnenwirtschaftlichen Auswirkungen einer Umwälzung der weltwirtschaftlichen Beziehungen und Strukturen.« (Haushaltsdebatte 1982, Plenarprotokoll 09/81, S. 4852 f., 22. Januar 1982)

Auch der Regierungswechsel von einer SPD/FDP-Koalition zu einer Koalition zwischen CDU/CSU und FDP änderte grundsätzlich nichts an der Schärfe der Rhetorik und der Betonung von Krisensituationen, wie ein Ausschnitt aus Gerhard Stoltenbergs (CDU) Rede in der Haushaltsdebatte 1984 zeigt:

»Ein bekannter Journalist hat unsere Haushaltsentscheidungen für 1983 vor zwölf Monaten mit dem Bild einer Notoperation in der Unfallstation verglichen. »Notoperation in der Unfallstation!« Der Patient war vorher sozusagen unter die Räder gekommen. Die damaligen Entscheidungen reichten aus, um die aktuelle Zahlungsfähigkeit des Staates und der Sozialversicherung wieder zu gewährleisten. Es war eine Rettungsaktion, wir können sagen: unter dramatischen Umständen.« (Haushaltsdebatte 1984, Plenarprotokoll 10/44, S. 3155, 8. Dezember 1983)

Als über mehrere Legislaturperioden amtierender Bundesfinanzminister bietet Theo Waigel (CSU) die Gelegenheit, Äußerungen über mehrere Jahre zu vergleichen. Klang sein Beitrag in der Debatte zum Haushalt 1990 noch folgendermaßen:

»Natürlich wird die Nettokreditaufnahme 1990 im Zusammenhang mit einer Steuerentlastung, die allein den Bund 10,5 Milliarden DM an Steuereinnahmen kostet, wieder zunehmen. Aber, meine Damen und Herren, es geht doch nicht an, hier immer nur mit den absoluten Zahlen zu arbeiten. Sie müssen doch immerhin bedenken, daß das Bruttosozialprodukt nun um 40% höher ist als 1982. Entscheidend ist doch der Anteil der Nettokreditaufnahme des Bundes, aber auch der anderen Gebietskörperschaften, am Bruttosozialprodukt, und da stehen wir gut da. Das ist die entscheidende Konsolidierung, die wir herbeigeführt haben.« (Haushaltsdebatte 1990, Plenarprotokoll 11/180, S. 13901, 1. Dezember 1989)

und betonte die Konsolidierung, so schlug der Minister nur sechs Monate später einen anderen Ton an und beschrieb die enormen Kosten der deutschen Einheit:

»Niemand, meine Damen und Herren – auch das habe ich damals gesagt –, konnte die Kosten voraussehen. Auch heute kann niemand voraussehen, was im Jahre 1993 und 1994 an Kosten, an Altlasten und an ähnlichem anfällt.
Auch die Wissenschaftler konnten nicht voraussehen und haben in ihren Instituten nicht vorausgesehen, wie es um die Produktivität steht. Uns wurde von allen gesagt: Die Produktivität der DDR-Volkswirtschaft beträgt etwa die Hälfte der Produktivität in der alten Bundesrepublik Deutschland. Daß es weniger als ein Drittel sein würde, konnte niemand voraussehen.« (Haushaltsdebatte 1991, Plenarprotokoll 12/29, S. 2241, 7. Juni 1991)

In der Haushaltsdebatte 1992 wird die Haushaltspolitik im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung als alternativlos bezeichnet:

»Nur, bei einigen Beiträgen ist noch die alte Denkschablone erkennbar, als ob nicht ein riesiges Ereignis stattgefunden hätte, nämlich die Einheit Deutschlands, eine Revolution und viele Evolutionen in ganz Europa. Meine Damen und Herren, wenn Sie mit der griffigen Formulierung »der größte Schuldenminister« arbeiten wollen, muß ich Ihnen sagen: Jeder andere wäre in dieser Zeit vor der gleichen Aufgabe gestanden, und kein anderer hätte anders gehandelt.« (Haushaltsdebatte 1992, Plenarprotokoll 12/62, S. 5312, 29. November 1991)

Ein ähnliches Schema zieht sich durch die folgenden Haushaltsdebatten:

»Wir müssen – das ist richtig – alles daransetzen, die Verschuldung zu begrenzen. Niemand wird widersprechen, wenn von vielen der starke Anstieg der Staatsschulden seit der Wiedervereinigung als bedrohlich empfunden wird. Aber es mußte auch noch niemals zuvor ein völlig heruntergewirtschaftetes Wirtschaftssystem durch massive öffentliche Zuschüsse völlig umstrukturiert werden. Es mußten noch niemals Erbschulden in einer Größenordnung von 400 Milliarden DM bis 1995 in die öffentliche Haushaltsrechnung eingestellt werden. Es ist schlichtweg unredlich, dem Bundesfinanzminister und dieser Bundesregierung die Übernahme von

400 Milliarden DM Erblastschulden und die unumgängliche Zusatzverschuldung durch die deutsche Einheit zuzurechnen. Es ist ein falsches Zeugnis, das aus billiger Polemik heraus gegeben wird.« (Haushaltsdebatte 1993, Plenarprotokoll 12/125, S. 10769, 27. November 1992)

»Meine Damen und Herren, lassen Sie doch die permanenten Vorwürfe der Schuldenmacherei! Sie wissen doch ganz genau, wofür die Schulden gemacht werden. Sie sollten sich dazu bekennen, daß die deutsche Einheit stattgefunden hat und ihren ökonomischen Preis verlangt, der in folgenden drei Bereichen gezahlt werden muß: erstens durch Einsparungen in der Größenordnung von 70 Milliarden DM – bei einem Haushaltsvolumen von 480 Milliarden DM kann sich das sehen lassen –, zweitens durch Steuer- und Abgabenbelastungen, die wir vor allen Dingen den Besserverdienenden zugemutet haben, und drittens durch vorübergehend hinnehmbare und unvermeidbare Schuldenerhöhungen, weil dieses große Gemeinschaftswerk nicht von einer Generation allein bewältigt werden kann.« (Haushaltsdebatte 1994, Plenarprotokoll 12/194, S. 16863, 26. November 1993)

»Meine Damen und Herren, natürlich haben die Schulden des Bundes in den letzten Jahren zugenommen. Das verheimlicht niemand. Nur: Es gehört zur Ehrlichkeit und zur Wahrheit, zu sagen, daß diese Schulden und die Kreditaufnahme direkte Folgen der deutschen Einheit sind. Wer dies beklagt, muß erklären, ob er diese Schulden nicht übernommen und deswegen nein zur deutschen Einheit gesagt hätte.« (Haushaltsdebatte 1995, Plenarprotokoll 13/32, S. 2463, 31. März 1995)

In Waigels Redebeiträgen anlässlich der Lesungen der Haushalte 1996 und 1997 wird das Thema Konsolidierung wieder stärker betont:

»Seit 1989 haben wir in jedem Jahr die veranschlagte Neuverschuldung unterschritten: 1989 um rund 9 Milliarden DM, 1990 um rund 20 Milliarden DM, 1991 um rund 10 Milliarden DM, 1992 um rund 2 Milliarden DM, 1993 um rund 1,5 Milliarden DM und 1994 um rund 19 Milliarden DM. Seit 1989 hat der Bund also 60 Milliarden DM weniger Schulden gemacht als geplant.« (Haushaltsdebatte 1996, Plenarprotokoll 13/69, S. 6079, 10. November 1995)

»Wir werden den Konsolidierungsweg auch nach 1997 weiter beschreiten. Der Finanzplan reicht bis in das Jahr 2000, unsere mittelfristige Perspektivplanung bis in das Jahr 2005. Der Anstieg der Bundesausgaben liegt bis zum Jahr 2000 durchschnittlich bei unter 1 Prozent pro Jahr, bei einem jährlichen Wachstum von im Schnitt 4 Prozent. Allein das senkt Jahr für Jahr die Staatsquote.« (Haushaltsdebatte 1997, Plenarprotokoll 13/143, S. 12955, 29. November 1996)

In seiner letzten Beratung als Bundesfinanzminister begründete Waigel den Nachtragshaushalt 1997, der zusätzliche Neuverschuldung beinhaltete, mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Damit sei eine Ausnahme von der Schuldenregel, dass Investitionen die Neuverschuldung übersteigen sollten, gegeben:

»Es hätte nur zwei Möglichkeiten gegeben, den Art. 115 auf andere Art und Weise nicht zu tangieren. Die erste Möglichkeit wäre gewesen, weitere Ausgabenkürzungen in einer Größenordnung von 15 Milliarden DM durchzuführen. Es ist eine Unverfrorenheit von Ihnen, diese Möglichkeit in Aussicht zu stellen. Jeder weiß nämlich, Sie wären zu dieser Maßnahme nicht bereit gewesen.
Die zweite Möglichkeit wäre gewesen, Steuererhöhungen in dieser Größenordnung durchzuführen. Auch das hätten Sie nicht mitgemacht. Im übrigen wäre es konjunkturpolitisch falsch gewesen. Insofern ist das, was wir gemacht haben, richtig und vertretbar und steht mit Art. 115 des Grundgesetzes in Einklang.
{… } Wir stellen fest, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Jahre 1997 nicht gegeben ist. Wir nehmen deswegen die Ausnahmeregelung des Art. 115 in Anspruch.« (Haushaltsdebatte 1998, Plenarprotokoll 13/208, S. 18953 ff, 28. November 1997)

Auch Theo Waigels Amtsnachfolger Hans Eichel (SPD) ließ die Gelegenheit nicht ungenutzt, die Kosten der Einheit als einen Grund für die zum damaligen Zeitpunkt höchste Neuverschuldung Deutschlands zu präsentieren:

»Wenn das, was im Nachtragshaushalt 2004 festgelegt ist, eintritt, wird die Quote in diesem Jahr bei 2 Prozent liegen. In absoluten Zahlen wird das sicherlich – darüber müssen wir nicht reden – die höchste Nettoneuverschuldung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sein; das gefällt mir überhaupt nicht. Aber wir dürfen nicht vergessen – es hat überhaupt keinen Zweck, das außen vor zu lassen; das sollten Sie ein für allemal zur Kenntnis nehmen; das sage ich überall mit Stolz –: Wir müssen aufgrund der deutschen Einheit etwas leisten, was niemand sonst leisten muss. Ich wüsste nicht, ob eine andere Wirtschaft in der Welt das so gut schultern könnte.« (Haushaltsdebatte 2005, Plenarprotokoll 15/140, S. 12876, 23. November 2004)

Peer Steinbrück (SPD), Bundesfinanzminister in der großen Koalition von 2005 bis 2009, wies eindringlich darauf hin, dass die Rezession nach der Finanzkrise

2008/2009 ohne vergleichbares Beispiel in der Geschichte der Bundesrepublik sei:

»Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Gelegentlich stelle ich in öffentlichen Veranstaltungen dem Publikum die Frage: Wann war nach ihrer Wahrnehmung der bisher größte Wachstumseinbruch in den letzten 60 Jahren? Wann war die größte Wirtschaftskrise, die wir bisher zu bewältigen hatten? Das ist eine Quizfrage, für deren richtige Beantwortung man eine Belohnung bekommen kann. Die wenigsten erinnern sich, dass das 1975 gewesen ist. Damals gab es einen Einbruch von – halten Sie sich fest – minus 0,9 Prozent. Wenn ich dann hinzufüge, dass wir für dieses Jahr wahrscheinlich einen Konjunktureinbruch von minus 6 Prozent zu verzeichnen haben werden, dann dämmert auch denjenigen, die an den Veränderungen und an der Politik nicht so nah sind, dass wir es mit der tiefsten Wirtschafts- und Finanzkrise in den letzten 60 Jahren zu tun haben und dass diese Krise automatisch Auswirkungen auf das gesamte haushaltspolitische Gerüst hat. Deshalb ist nicht verwunderlich, dass wir hohe Schulden und geringe Steuereinnahmen haben.« (Plenarprotokoll 16/228, S. 25442, 19. Juni 2009)

Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) beschrieb zu Beginn seiner Amtszeit:

»Nun stehen wir vor dieser außergewöhnlich anstrengenden und herausfordernden Aufgabe, die die Bundeskanzlerin am Mittwoch in der Generalaussprache beschrieben hat: Auf der einen Seite müssen wir in einer ungewöhnlich schwierigen und unsicheren wirtschaftlichen Lage Schritt für Schritt die Voraussetzungen für wirtschaftliche Nachhaltigkeit, Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten. Übrigens ist in diesem Haushalt eine Stärkung der Aufwendungen für Forschung und Bildung von 12 Milliarden Euro für diese Legislaturperiode enthalten. Das sind Aufwendungen für die Infrastruktur, für die Zukunftssicherung unseres Landes.
Auf der anderen Seite müssen wir die kurzfristig zu hohe Neuverschuldung in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden zurückführen.« (Haushaltsdebatte 2010, Plenarprotokoll 17/32, S. 2991, 19. März 2010)

Der gegenwärtig amtierende Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) steht mit der folgenden Aussage somit in einer langen Tradition von Finanzministern, die große Krisen als Begründung für starke Neuverschuldung bemühen:

»Wir erleben gegenwärtig eine Krise, die in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Vorbild ist. Die Krise ist groß – größer als die Krisen, die wir in der letzten Zeit erlebt haben. Sie ist zugleich eine schicksalhafte Herausforderung für die ganze Menschheit. Es gibt ja noch keine endgültig wirksamen therapeutischen Maßnahmen gegen die Krankheit, und das fordert jeden Einzelnen, der infiziert ist, ganz besonders heraus. Aber es zeigt auch, wie verletzlich wir als Menschen sind, und es zeigt übrigens auch, dass Politikmodelle falsch sind, die der Devise folgen, dass jeder am besten alleine zurechtkommt. Das, was wir jetzt brauchen, ist Solidarität.« (Nachtragshaushaltsdebatte 2020, Plenarprotokoll 19/154, S. 19119, 25. März 2020)

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unerwartete, finanzpolitische Herausforderungen wird es auch in Zukunft immer wieder geben. Die nächste große Rezession wird kommen, und dann sollte der Staat erneut mit schuldenfinanzierter expansiver Fiskalpolitik reagieren können. In solchen außergewöhnlichen Notsituationen kann die Schuldenbremse temporär ausgesetzt werden. In Jahren, in denen keine außergewöhnlichen Notsituationen vorliegen, müssen ausgeglichene Haushalte die Regel sein. Der Politik fallen ausgeglichene Haushalte schwer; zu groß ist die Versuchung mit schuldenfinanzierten neuen Ausgaben die Wählerschaft glücklich machen zu wollen. Verübeln kann man das der Politik nicht, schließlich stellen sich Politikerinnen und Politiker mit ähnlichen Stärken und Schwächen wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger in den Dienst der Allgemeinheit. Um der Versuchung der Politik immer neuer Schulden Einhalt zu gebieten, helfen Fiskalregeln wie die Schuldenbremse.

LITERATUR

Andrés, J. und R. Doménech (2006), »Automatic Stabilizers, Fiscal Rules and Macroeconomic Stability«, *European Economic Review* 50(6), 1487–1506.

Auerbach, A.J. und Y. Gorodnichenko (2012), »Measuring the Output Responses to Fiscal Policy«, *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2), 1–27.

Blum, J., M. Mosler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2020), »Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise?«, *ifo Schnelldienst* 73(4), 48–51.

Burret, H. T., L. P. Feld und E. Köhler (2016), »(Un-)Sustainability of Public Finances in German Laender: A Panel Time Series Approach«, *Economic Modelling* 53, 254–265.

Busch, B. und B. Kauder (2021), *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa*, IW Analysen 142, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Dorn, F., S. Gäbler, B. Kauder, M. Krause, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2018), *Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland*, ifo Forschungsberichte, Nr. 95, ifo Institut, München.

Gebhardt, H. und L.-H. Siemers (2020a), »Die strukturelle Besserung der Länderfinanzen in der Niedrigzinsphase: die trügerische Leichtigkeit des Scheins«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(1), 54–78.

Gebhardt, H. und L.-H. Siemers (2020b), »Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit«, *Wirtschaftsdienst* 100(7), 501–506.

Gootjes, B., J. de Haan und R. Jong-a-Pin (2020), »Do Fiscal Rules Constrain Political Budget Cycles?«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Greiner, A., U. Koeller und W. Semmler (2006), »Testing the Sustainability of German Fiscal Policy: Evidence for the Period 1960–2003«, *Empirica* 33(2–3), 127–140.

Greiner, A. und W. Semmler (1999), »An Inquiry into the Sustainability of German Fiscal Policy: Some Time-Series Tests«, *Public Finance Review* 27(2), 220–236.

Gründler, K. und N. Potrafke (2019), »Ideologically-Charged Terminology: Austerity, Fiscal Consolidation, and Sustainable Governance«, CESifo Working Paper 7613.

Gründler, K. und N. Potrafke (2020a), »Fiscal Rules: Historical, Modern, and Sub-National Growth Effects«, CESifo Working Paper 8305.

Gründler, K. und N. Potrafke (2020b), *Fiskalregeln und Wirtschaftswachstum – Wirtschaftspolitische Einschätzungen nach Erfolgen durch restriktive Fiskalregeln und expansiven Maßnahmen während der Coronakrise*, ifo Forschungsbericht 110, ifo Institut, München.

Gründler, K., N. Potrafke und F. Ruthardt (2020), »Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise? Teil 2«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 52–55.

Heinemann, F., M.-C. Moessinger und M. Yeter (2018), »Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression Analysis«, *European Journal of Political Economy* 51, 69–92.

Konrad, K.A. und H. Zschäpitz (2010), *Schulden ohne Sühne*, Beck, Freiburg.

Kriwoluzky, A., L. Pagenhardt und M. Rieth (2020), »Fiskalregeln mildern wirtschaftliche Rückschläge in Krisenzeiten«, *DIW Wochenbericht* 87(52/53), 989–997.

Potrafke, N. und M. Reischmann (2015), »Fiscal Transfers and Fiscal Sustainability«, *Journal of Money, Credit and Banking* 47(5), 975–1005.

Ramey, V. A. (2019), »Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?«, *Journal of Economic Perspectives* 33(2), 89–114.

Ramey, V. A. und S. Zubairy (2018), »Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from Us Historical Data«, *Journal of Political Economy* 126(2), 850–901.

Salvi, M., C. Schaltegger, und L. Schmid (2020), »Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule«, *Kyklos*, im Erscheinen.

Schuknecht, L. (2020), *Public Spending and the Role of the State*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schuknecht, L. und H. Zemanek (2020), »Public Expenditures and the Risk of Social Dominance«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Werding, M., K. Gründler, B. Läpple, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Forschungsbericht 111, ifo Institut, München.

Dirk Niepelt

Die Schattenseiten von Schuldenbremsen

Institutionalisierte Schuldenbremsen auf nationaler Ebene zeigen Wirkung. Zumindest legen dies die Erfahrungen in der Schweiz und Deutschland während der Zeit vor dem Corona-Schock nahe. Ein wichtiger Grund für die Wirksamkeit dürfte sein, dass sich die Schuldenbremsen auf periodisch ausgewiesene und scheinbar leicht verständliche Größen beziehen, insbesondere auf die staatliche Neuverschuldung. Was relativ einfach zu messen und kommunizieren ist, kann besser gegen den Widerstand organisierter Interessengruppen durchgesetzt werden.

AUSWEICHMANÖVER ZUR UMGEHUNG VON SCHULDENGRENZEN

Doch Einfachheit hat auch ihre Schattenseiten. Ins Gewicht fällt insbesondere, dass das übergeordnete Ziel eines soliden Staatshaushalts und des Schutzes künftiger Generationen vor Umverteilung zu ihren Lasten erheblich verengt wird: auf die Stabilisierung oder den Abbau expliziter Staatsschuldenquoten. Diese Verengung kann zu unerwünschten und kontraproduktiven Ausweichmanövern führen.

Aufnahme impliziter Schulden

Ein erstes solches Ausweichmanöver ist Ökonomen hinlänglich bekannt. Es nützt die Tatsache aus, dass explizite Staatsschulden in ihrer Wirkung weitgehend identisch zu impliziten Staatschulden sein können, wie sie sich z.B. aus Verpflichtungen im Rahmen umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme ergeben. Wo nur explizite Schulden ausgewiesen und kommuniziert werden, lassen sich Schuldengrenzen durch die Aufnahme impliziter Schulden einfach aushebeln.

Verkauf des »Tafelsilbers«

Prof. Dr. Dirk Niepelt

ist Direktor des Studienzentrums Gerzensee, Stiftung der Schweizerischen Nationalbank, und Professor an der Universität Bern.

Ein zweites Ausweichmanöver besteht im Verscherbeln von Tafelsilber. Staatliches Nettovermögen – das umfassendste Soliditätsmaß – spiegelt neben expliziten und impliziten Staatsschulden auch Vermögenswerte wider. Letztere sind häufig illiquide oder aus anderen Gründen schwierig zu bewerten; in Fiskalstatistiken bleiben sie regelmäßig unerwähnt. Schuldengrenzen lassen sich daher umgehen, indem Finanzierungslücken im laufenden Haushalt durch den Verkauf von Vermögenswerten geschlossen werden. Dies schafft Anreize für den Verkauf, selbst zu unverhältnismäßig tiefen Preisen.

Bilanzkosmetik durch Anhebung der Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone

Ein drittes Ausweichmanöver schließlich ähnelt dem zweiten insofern, als staatliche Aktiva genutzt werden, um die ausgewiesene Bruttoverschuldung zu senken. Statt jedoch Aktiva zu verkaufen, kommt lediglich ein einfacher Buchungstrick zum Zug: Implizite, nicht bilanzierte Ansprüche gegenüber anderen staatlichen Stellen werden in eine explizite Form gebracht und mit Schulden verrechnet. Dadurch können Grenzen für die ausgewiesene Neuverschuldung eingehalten werden.

Ein aktuelles Beispiel für diese dritte Strategie liefert die Schweiz. Vor dem Hintergrund des Corona-Schocks, der von Parlamentariern als restriktiv empfundenen Schuldenbremse und hoher Gewinne der Schweizerischen Nationalbank (SNB) verlangten Politiker quer durch das Parteienspektrum, die SNB möge ihre Gewinnausschüttungen an Bund und Kantone anheben. In einer neuen Vereinbarung mit dem Finanzdepartement geht die SNB teilweise auf diese Forderungen ein. Schon im laufenden Jahr werden die Gewinnausschüttungen daher im Vergleich zur Vergangenheit steigen.

Dies mag auf den ersten Blick erstaunen. Denn, ob die SNB ihre Ausschüttungen in naher Zukunft erhöht oder nicht, hat keinen nennenswerten Einfluss auf die Solvenz von Bund und Kantonen, wenn man sie ökonomisch sinnvoll misst. Schließlich fließen abgesehen von den vernachlässigbaren Dividendenzahlungen an private Aktionäre alle SNB-Gewinne früher oder später an die öffentliche Hand, und der Barwert dieser Flüsse ist weitgehend unabhängig von ihrer Terminierung: Frühere Gewinnausschüttungen führen wie auch bei einer privaten Aktiengesellschaft dazu, dass der Wert der SNB für Bund und Kantone sowie die zukünftigen Ausschüttungen sinken; zurückbehaltene Gewinne dagegen erhalten den Wert der SNB und führen zu höheren Ausschüttungen in der Zukunft.

Doch die Tatsache, dass frühere, höhere SNB-Ausschüttungen den Wert der SNB-Beteiligung schmälern und sie daher weitgehend irrelevant für das staatliche Nettovermögen sind, kümmert viele Politiker (und ihre Wähler) angesichts einer bindenden Schuldenbremse wenig. Denn in der öffentlichen Diskussion spielt es keine Rolle, dass zukünftige Ausschüttungen einen Vermögenswert von Bund und Kantonen darstellen. Was zählt, ist allein, dass Ausschüttungen unmittelbar in die Rechnung von Bund und Kantonen eingehen und damit die ausgewiesene Neuverschuldung reduzieren.

Dies kann man positiv oder negativ sehen. Wer überzeugt ist, dass Schuldengrenzen zu eng bemessen sind und der Tagespolitik zu wenig Spielraum für wünschenswerte fiskalische Reaktionen lassen, der mag Bilanzkosmetik der einen oder anderen Form als notwendiges Übel akzeptieren. Wer hingegen Schuldengrenzen als notwendiges Mittel zur Eindämmung von Politikversagen erachtet, der dürfte das Ausweichmanöver kritischer sehen und insbesondere beim Entgegenkommen der SNB Fragezeichen setzen.

Was Schuldengrenzen aus politökonomischer Sicht besonders attraktiv erscheinen lässt – ihre vermeintliche Einfachheit und Klarheit – birgt also auch Risiken. Es führt dazu, dass Politiker und ihre Wähler die Solidität der Staatsfinanzen über Gebühr an expliziten Bruttoschulden messen. Was aber zählt, wenn es um unerwünschte Umverteilung zulasten künftiger Generationen geht, ist staatliches Nettovermögen in einer umfassenden Gesamtschau.