

Fenge, Robert

Article

Warum eine Schuldenbremse sinnvoll ist

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fenge, Robert (2021) : Warum eine Schuldenbremse sinnvoll ist, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 09, pp. 70-72

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250816>

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.

Robert Fenge*

Warum eine Schuldenbremse sinnvoll ist

IN KÜRZE

Die hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland – bedingt durch Krisen, aber letztlich auch eine leichtfertige Ausgabenpolitik in Zeiten hoher Steuereinnahmen – hat zu einer Debatte über die Abschaffung der Schuldenbremse geführt. Verschiedene wohlfahrtsökonomische Argumente werden dafür geltend gemacht, die hier diskutiert werden. Ein wesentliches Argument für die Schuldenbremse ergibt sich aber aus der Erfahrung, die man mit der Schuldenpolitik in den letzten Jahrzehnten gemacht hat.

Der Bund und die Länder haben im Jahr 2009 beschlossen, sich mit einer Schuldenbremse im Grundgesetz selbst zu disziplinieren. Die Neuverschuldung wurde zurückgeführt und darf seit 2016 beim Bund nicht mehr 0,35% des Bruttoinlandsprodukts überschreiten. Für die Länder sind seit 2020 keine strukturellen Schulden mehr zulässig. Ausnahmen stellen Katastrophen oder Notlagen dar. Gegenwärtig ist die Schuldenbremse aufgrund der Coronakrise ausgesetzt. In jüngster Zeit wird über die dauerhafte Abschaffung oder Flexibilisierung der Schuldenbremse diskutiert. Sie sei eine Investitionsbremse, und die niedrigen Zinsen seien ohnehin ein Grund, die Staatsaufgaben wieder über Schulden zu finanzieren.

Seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland ist die öffentliche Gesamtverschuldung bis 2012 in jedem Jahr gestiegen. Die Schuldenquote, also das Verhältnis von Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt, stieg von 19 auf 78% im Jahr 2010. Die Gründe waren wirtschaftliche Krisen, aber ebenso die Ausweitung der Sozialleistungen (vgl. Gründler et al. 2021). Durch die Schuldenbremse konnte die Staatsverschuldung im Jahr 2013 zum ersten Mal gesenkt werden. Die Schuldenquote fiel von 78 auf 55% im Jahr 2019. Aufgrund der Coronakrise stieg sie 2020 wieder auf 65%.

Wo stünden wir ohne Schuldenbremse? Wären die Schulden ab 2010 weiterhin mit 6% wie im Durchschnitt der 20 Jahre davor gewachsen, dann hätte sich inklusive der Neuverschuldung im Coronajahr 2020 in Höhe von 274 Mrd. Euro ein Schuldenberg von

3 673 Mrd. Euro ergeben. Bei unveränderter Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts hätte die Schuldenquote 110% erreicht. Selbst wenn die Schuldenquote bis 2019 konstant geblieben wäre, läge sie aufgrund der Schulden im Jahr 2020 bei 89%. Die Schuldenbremse hat also einen erheblichen Spielraum zur Bewältigung der Krise eingeräumt.

Eine Abschaffung der Schuldenbremse wird gefordert, weil die Infrastruktur im öffentlichen Bereich in keinem guten Zustand ist und der Staat versäumt hat, die abgeschriebene Infrastruktur zu erneuern. Ist dieser Befund aber eine Begründung dafür, die notwendigen Investitionen durch eine Schuldenaufnahme zu finanzieren?

Eine Begründung für die Schuldenfinanzierung ist das sogenannte Pay-as-you-use-Prinzip. Es besagt, dass diejenigen, die Nutznießer von staatlichen Ausgaben sind, diese auch bezahlen sollen. Gehören die Nutznießer von Infrastruktur zu einem großen Teil zukünftigen Generationen an, dann würde das Pay-as-you-use-Prinzip vorschreiben, dass die Investitionen in Infrastruktur heute überwiegend über Schulden finanziert werden sollten, um die gegenwärtigen Generationen zu entlasten und den zukünftigen Generationen die Steuern zur Rückzahlung der Schulden aufzubürden. Ein Problem dieses Prinzips ist, dass es praktisch nur schwer umsetzbar ist, da man wissen müsste, welche staatlichen Investitionen in welchem Ausmaß zukünftigen Generationen zugutekommen. Vor allem aber zeigt der kontinuierliche Anstieg der Schulden seit Beginn der Bundesrepublik, dass sich die Abschreibung der Infrastruktur, deren schlechtes Niveau ja Grundlage des Arguments ist, nicht im Verlauf der Schuldenentwicklung widerspiegelt, wie es das Pay-as-you-use-Prinzip verlangen würde. In der gesamten Zeit, in der Infrastruktur in den letzten Jahrzehnten abgeschrieben wurde, hätten nämlich zukünftige Generationen entlastet werden müssen, indem man die Schulden verringert. Das ist aber nicht geschehen. Demnach ist das Pay-as-you-use-Prinzip nicht Grundlage der staatlichen Schuldenpolitik gewesen.

Der stetige Schuldenanstieg wird durch ein ganz anderes Prinzip erklärt: das Prinzip der Wählerstimmenmaximierung. Um Wähler zu gewinnen, sind Schulden zur Finanzierung staatlicher Aufgaben besser geeignet als Steuern. Gegenwärtige Generationen profitieren von den staatlichen Leistungen, ohne sie finanzieren zu müssen. Die Steuerlast zur Rückzahlung der Schulden wird ständig auf zukünftige Ge-

* Prof. Dr. Robert Fenge ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Rostock.

nerationen verschoben, die noch nicht geboren oder wahlmündig sind.

DIE VERERBUNG VON NETTOSCHULDEN STELLT EIN PROBLEM DAR

Ein anderes Argument für die Abschaffung der Schuldenbremse besagt, dass Schulden kein Problem darstellen, da die Gesellschaft die Schulden bei sich selbst habe. Den Krediten des Staates stehen Forderungen der privaten Haushalte und Unternehmen gegenüber, die die Staatspapiere halten. Eine Generation vererbe nicht nur ihre Schulden, sondern auch ihr Vermögen in Form dieser Forderungen. Wenn der Staat die nächste Generation in Höhe dieser verzinsten Forderungen besteuere, um die Schulden zurückzuzahlen, so würden den zukünftigen Generationen netto keine Schulden vererbt.

Dieses Argument berücksichtigt nicht die Verteilungswirkung auf Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl. Eltern mit wenigen Kindern werden diesen pro Kopf einen größeren Anteil der Forderungen vererben als Eltern mit vielen Kindern. Da aber alle Kinder in Zukunft den gleichen Anteil der Schuldenlast über Steuern bezahlen müssen, werden Kinder aus kinderreichen Familien eine Nettoschuld tragen, während Kinder aus kinderarmen Familien Nettoforderungen besitzen. Der wesentliche Kritikpunkt an diesem Argument, der aber zeigt, dass auch im Durchschnitt der Bevölkerung Nettoschulden vererbt werden, hängt mit dem internationalen Kapitalmarkt zusammen. Es ist zwar richtig, dass jeder Schuldverschreibung eine Forderung gegenübersteht. Aber bezogen auf die Belastung der Generationen durch die Verschuldung in einem Staat ist dieser saldenmechanische Zusammenhang bedeutungslos. Dass keine Nettoschulden vererbt werden, gilt nur in einer geschlossenen Volkswirtschaft. In einer offenen Volkswirtschaft mit Zugang zum internationalen Kapitalmarkt wird hingegen ein Teil der Schuldverschreibungen des Staates im Ausland gehalten. Während die Schulden an nachfolgende Generationen weitergereicht werden, erben diese nur den Teil der entsprechenden Forderungen, der nicht im Ausland gehalten wird. Bildlich gesprochen bleibt nicht alles in der Familie, und die Kinder können Nettoschulden erben.

Letztendlich sind Schulden nichts anderes als das Verschieben von Steuerlasten auf zukünftige Generationen. Im besten Fall kann man durch Schulden erreichen, dass die Steuerlast auf verschiedene Generationen gleichmäßiger verteilt und die Gesamtlast minimiert wird. Kann man aus dem bisherigen Verlauf der Schuldenpolitik die Erwartung ableiten, dass Schulden in der Zukunft in diesem wohlfahrtssteigernden Sinn eingesetzt werden? Der über Jahrzehnte bestehende stetige Anstieg der Staatsschuld zeigt, dass es in jeglicher Wirtschaftsphase eine Verschiebung der Steuerlasten hin zu späteren Generationen gab. Nichts deutet auf eine systematische Glättung von Steuern

und Konsum über die Generationen hin. Insofern war auch dieser theoretische Vorteil des Schuldenmachens kein Motiv für die tatsächliche Schuldenpolitik.

Ein Problem hoher Schuldenquoten ist der Verlust der Kreditwürdigkeit des Staates am Kapitalmarkt, wofür Griechenland nur ein Beispiel ist. Studien zeigen, dass eine höhere Staatsverschuldung mit einem geringeren Wirtschaftswachstum einhergeht (Reinhart und Rogoff 2010; Herndon, Ash und Pollin 2014). Wenn auch die Kausalität nicht abschließend geklärt ist, deutet doch die zeitliche Aufeinanderfolge etwa in Griechenland darauf hin, dass erst die Überschuldung und dann der wirtschaftliche Abstieg kommt.

NIEDRIGZINSEN SOLLTEN NICHT ZU MEHR SCHULDEN VERLOCKEN

Ein weiteres Argument gegen die Schuldenbremse und für höhere Schulden ist die Niedrigzinsphase. Es wird argumentiert, in Zeiten niedriger Zinsen steigen die Schulden durch die Zinslast nur wenig. Wenn gleichzeitig das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts höher ist als die Zinsen, fällt die Schuldenquote sogar. Es spricht allerdings wenig dafür, eine grundlegende, verfassungsmäßige Regelung wie die Schuldenbremse abschaffen zu wollen, weil die phasenweise niedrigen Zinsen es opportun erscheinen lassen, mehr Schulden aufzunehmen. Das Argument baut darauf, dass der Zinssatz dauerhaft geringer als die Wachstumsrate ist. Das kann sich aber ändern. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat im Jahresgutachten 2019/2020 aus der Betrachtung vergangener Zeiträume abgeleitet, dass sich das Verhältnis von Zinsen und Wirtschaftswachstum innerhalb von fünf bis zehn Jahren mit 50%iger Wahrscheinlichkeit umkehren kann.

Selbst wenn die Zinsen dauerhaft gering blieben, wäre es schädlich für die Stabilität der Wirtschaft, die Schuldenbremse aufzugeben, um die niedrigen Zinsen auszunutzen. Durch höhere Schulden in Deutschland, aber auch in anderen Euroländern, erhöht sich der Druck auf die Europäische Zentralbank, die Zinsen nicht wieder anzuheben, was weitere Schuldenaufnahme begünstigt. Dadurch würden Strukturreformen weiter verschleppt und Sparer und Geldanleger benachteiligt. Da die Verzinsung unattraktiv bleibt, wird das Geld stattdessen in Immobilien und Aktien angelegt. Das kann zu Preisblasen auf diesen Märkten führen. Wer nicht in Immobilien und Aktien anlegt, hortet sein Geld und wartet auf die Zeit nach der Krise, um seine Nachfrage zu realisieren. Damit besteht aber eine Inflationsgefahr, die sich jetzt schon abzeichnet.

Die Schuldenbremse hat Deutschland vor den Problemen einer Überschuldung bewahrt. Gerade in Coronazeiten sehen wir, dass sie flexibel genug ist, um in Krisen die Finanzierung notwendiger Maßnahmen zu erlauben. In normalen Zeiten aber sollten staatliche Ausgaben durch Steuern oder durch eine kluge

Umschichtung von bisherigen Ausgaben finanziert werden.

Die Schuldenpolitik der Vergangenheit zeigt, dass die Versuchung des Staates, Schulden aus wahlpolitischen Gründen ausufernd zu lassen, nicht unterschätzt werden darf. Denen, die die Schuldenbremse abschaffen oder bis zur Wirkungslosigkeit reformieren wollen, muss man eine gewisse Leichtgläubigkeit attestieren, wenn sie davon ausgehen, dass der Staat sich in der Schuldenpolitik entgegen allen Erfahrungen an wohlfahrtsökonomischen Überlegungen orientiert.

LITERATUR

Gründler, K., P. Heil und N. Potrafke (2021), »Staatsverschuldung und die Gebetsmühlen der Politik«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 24–29.

Herndon, T., M. Ash und R. Pollin (2014): »Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff«, *Cambridge Journal of Economics* 38, 257–279.

Reinhart, C. und K. Rogoff (2010): »Growth in a Time of Debt«, *American Economic Review* 100, 573–578.