

Ehnts, Dirk

Article

Quo vadis, Schuldenbremse? Über Sinn und Unsinn detaillierter Defizit- und Schuldenregelungen im Grundgesetz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ehnts, Dirk (2024) : Quo vadis, Schuldenbremse? Über Sinn und Unsinn detaillierter Defizit- und Schuldenregelungen im Grundgesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 1, pp. 25-28, <https://doi.org/10.2478/wd-2024-0010>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284439>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Dirk Ehnts

Quo vadis, Schuldenbremse? Über Sinn und Unsinn detaillierter Defizit- und Schuldenregelungen im Grundgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 15. November 2023 entschieden, dass die Schuldenbremse sehr viel strikter ausgelegt werden muss, als die Bundesregierung dies wahrhaben wollte. Während es unumstritten ist, dass sich die Exekutive an geltendes Recht halten muss, ist die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse umstritten. Gewichtige Punkte sprechen für ihre Abschaffung.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat das zweite Nachtragshaushaltsgesetz für ungültig erklärt (BVerfG, 2023). In der Pressemitteilung dazu heißt es: „Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die notlagenbedingte Kreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und 6 GG. Daneben verstößt es im Hinblick auf den Zeitpunkt seines Erlasses gegen das Gebot der Vorherigkeit gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG. Auf einen möglichen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit gemäß Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG kommt es demnach nicht mehr an.“

Diese Ausführungen sind nicht wirklich überraschend – der Stabilitätsrat hatte im Mai 2023 in seiner Stellungnahme über die Verfassungsmäßigkeit ein kleines Fragezeichen gesetzt – und das Urteil ist selbstverständlich zu akzeptieren (Stabilitätsrat, 2023). Interessant wäre die politische Frage gewesen, warum die Bundesregierung nicht weiterhin die Schuldenbremse außer Kraft gesetzt hat, indem sie eine andauernde Notlage anzeigte (Pandemie, Ukraine-Krieg). Die leitende Frage in diesem Artikel soll aber lauten: Warum gibt es überhaupt die Schuldenbremse?

Staatsschulden und privates Geldvermögen

Eine Definition der „Staatsschulden“ ist gar nicht so einfach. Es gibt unterschiedliche Definitionen, je nach Regelwerk werden gewisse Sondervermögen dazu gezählt oder auch nicht. Die Staatsschulden sind also, ähnlich wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP), eine Größe, die unterschiedlich definiert werden kann und über die Zeit auch unter-

schiedlich definiert wird. Während juristische Definitionen der Staatsschulden meist an den Staatsanleihen ansetzen oder anderen Verschuldungsinstrumenten, können diese auch ökonomisch definiert werden. Staatliche Defizite, das ist unbestritten, erhöhen die staatliche Verschuldung. Nach diesem Ansatz erhöhen Staatsausgaben Euro für Euro die Staatsschulden, während Steuerzahlungen diese reduzieren. Rein statistisch entsprechen die Staatsschulden dann den gesamten Ausgaben der Bundesregierung und der anderen Regierungen auf unteren Ebenen, abzüglich der gesamten Steuereinnahmen – über alle Zeiten, also seit Einführung der D-Mark 1949 bis heute.

Staatliche Defizite bedeuten für den nicht-staatlichen Sektor (unter anderem Haushalte und Unternehmen in In- und Ausland), dass die Einnahmen für den Sektor als Gesamtes höher als die Ausgaben liegen. Den staatlichen Defiziten stehen Euro für Euro zusätzliche private Geldvermögen gegenüber, da jeder Euro, den der Staat ausgibt, zu einem Euro an Einnahmen im nicht-staatlichen Sektor führt. Die staatlichen Schulden sind also untrennbar mit privaten Geldvermögen verbunden.¹ Aus Sicht der ökonomischen Theorie erschließt sich nicht, warum die Größe der staatlichen Schulden und damit ein Teil des nicht-staatlichen Geldvermögens irgendein optimales Verhältnis zum BIP annehmen sollte. Entsprechende Theorien sind nicht zu finden, und eine überzeugende empirische Evidenz für eine Wachstumsschwäche ab einer bestimmten Verschuldung gibt es auch nicht. Dem Bundesministerium der Finanzen geht es bei der Schuldenbremse denn auch um etwas ganz anderes: „Ziel der Schuldenbremse ist es, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern und die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu sichern.“²

1 Geldvermögen können auch anders entstehen als durch Staatsausgaben.

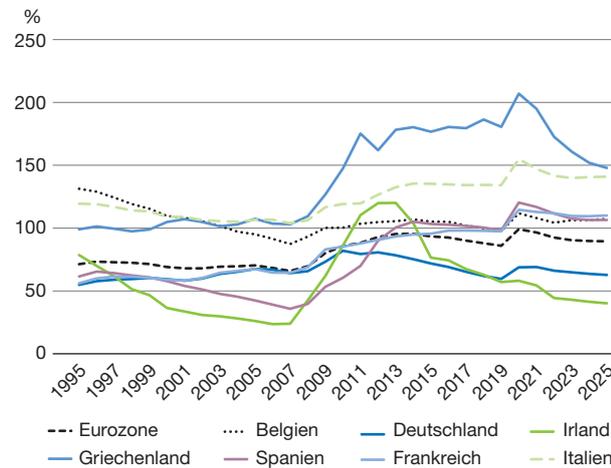
2 Bundesfinanzministerium, Glossar, Schuldenbremse: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/S/Schuldenbremse.html?view=renderHelp> (15. Januar 2024).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Dirk Ehnts lehrt an der Steinbeis-Next Hochschule und an der Torrens University in Australien.

Abbildung 1
Staatsschuldenquote für ausgewählte Länder der Eurozone, mit Schätzungen



Quelle: AMECO.

Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung?

Das Ziel ist ja ein hehres, welches auch im Vertrag von Maastricht verankert ist. Nur ist die Bundesregierung nicht die oft bemühte schwäbische Hausfrau. Im Gegensatz zu dieser bezahlt sie ihre Ausgaben, indem die Bundesbank im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen neues Geld schöpft.³ Dazu erhöht die Bundesbank die Konten der empfangenden Banken. Auch wenn die Regierung von Griechenland 2010 einmal zahlungsunfähig wurde (bei einem Schuldenstand von etwa 130 % des BIP), so scheint es keine Grenze der Staatsverschuldung zu geben, die zum Staatsbankrott führt, wie ein Blick in die Länder der Eurozone zeigt.

Abbildung 1 zeigt deutlich, dass selbst ein deutlich höherer Schuldenstand – wie bspw. von über 200 % vom BIP wie im Falle Griechenlands im Jahr 2021 – nicht dazu führen muss, dass der entsprechenden Regierung das Geld ausgeht. Warum Deutschland ausgerechnet jetzt die Staatsausgaben reduzieren soll bei einem aktuellen Schuldenstand von knapp über 60 %, wenn viele der anderen Länder bei etwa doppelt so hohen Werten liegen, scheint schwer zu erklären. Damit kehren wir zu der Frage zurück: Warum sollte man Staatsschulden/Geldvermögen irgendwie stabilisieren?

³ Dabei belastet sie gleichzeitig das Zentralkonto des Bundes, welches am Ende des Geschäftstages ausgeglichen sein muss. Aufgefüllt wird es quasi automatisch durch Steuereinnahmen und die Erlöse durch den Verkauf von Staatsanleihen.

Ökonomen haben darauf meist keine überzeugende Antwort. Es gibt keine überzeugenden Modelle zur Frage, wie hoch die Staatsverschuldung nominal oder als Anteil am BIP eigentlich sein soll bzw. sein darf. Wir sind in Deutschland von 1949 bis 2011 sehr gut ohne Schuldenbremse ausgekommen. Ein übermächtiger Staat oder verschwenderische Staatsausgaben prägten diese Zeit im Rückblick sicherlich nicht. Schließlich gab und gibt es mit dem Bundesrechnungshof und anderen demokratischen Institutionen Mechanismen (Justiz, Presse, Wahlen, etc.), die eine Verschwendung von staatlichen Geldern verhindern sollen.

Knappheit der Ressourcen und Opportunitätskosten

Zudem waren und sind staatliche Ausgaben durch die Knappheit der Ressourcen begrenzt. Wenn die Bundesregierung etwas kaufen will und es nicht bekommen kann, weil niemand es verkaufen möchte, dann kann sie auch kein Geld ausgeben. Zudem nimmt sie, wenn sie Ressourcen kauft, dem privaten Sektor Ressourcen weg (wobei der Verkäufer mit Geld kompensiert wird, so wie bei allen anderen Verkäufen auch), die dieser nicht mehr einsetzen kann. Von daher gibt es bereits Grenzen der Staatsausgaben, welche es der Politik verleiden, die Ausgaben über diese hinaus auszudehnen. Es ist und bleibt daher ein Rätsel, warum die Deutschen die Schuldenbremse eingeführt und sie auch den anderen Ländern der EU/Eurozone aufgezwungen haben.⁴

Die vorgebrachte Begründung, es ginge um die „langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern“, kann nicht überzeugen. Die Zahlungsfähigkeit der Bundesregierung hängt letztlich einzig und allein davon ab, ob die EZB deutsche Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt ankauft oder nicht (Ehnts, 2023, Kap. 5). Seit 2012 garantiert die EZB einen solchen Ankauf implizit (Draghis „whatever it takes“). Somit kann selbst in einer großen Krise mit Lockdowns und höheren Staatsausgaben der Bundesregierung – von Deutschland oder auch Griechenland – das Geld nicht ausgehen. Dies war die wirtschaftspolitische Lektion der Pandemie. Das Resultat war hervorragend: Die Beschäftigung wurde erst stabilisiert und stieg dann weiter, das BIP im Jahr 2021 lag schon über dem des Vorkrisenjahres 2019.

Auch auf europäischer Ebene wurden die fiskalpolitischen Daumenschrauben gelockert. Die Ausstiegsklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde aktiviert, womit die Defizitgrenzen entfielen. So konnten die Regierungen der Eurozone ihre Ausgaben erhöhen, um gesellschaftli-

⁴ Auch das Magazin „The Economist“ und die Finanzzeitung „Financial Times“ kommentieren aus internationaler Sicht ihr Unverständnis über den Sonderweg der deutschen Politik.

che Probleme anzugehen, die mit der Pandemie zusammenhängen (Ehnts und Paetz, 2021). Die EZB unterstützte sie dabei mit Ankaufprogrammen, die bei jeder Höhe der Staatsverschuldung eine Zahlungsfähigkeit sicherstellten. Das Ergebnis: Eine wirtschaftspolitisch gelungene Überwindung der Krise. Die Arbeitslosenrate in der Eurozone sank auf ein Rekordniveau. Alles in allem stellten die Jahre 2020 und 2021 unter Beweis, wozu nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik in Deutschland und der Eurozone fähig ist, wenn man sie von der „Defizit-Leine“ lässt.

Rückfall in alte ordnungspolitische Muster

Dann kam die Inflation und damit der Rückfall in alte, ordnungspolitische Muster. Statt die steigenden Energieimportpreise zu thematisieren, wurde das Symptom der steigenden Inflationsrate in den Mittelpunkt der wirtschaftlichen Debatte gestellt. Die EZB erhöhte die Zinsen, obwohl fast allen klar war, dass dies keinen Einfluss auf die Energiepreise haben würde. Der Preis für russisches Gas und saudi-arabisches Erdöl wird von staatlichen Unternehmen diktiert, nämlich Gazprom und Aramco. Wenn die Nachfrage nach Energie mal absackt, reduzieren die Firmen das Angebot, um so die Preise zu stabilisieren.

Mit dem Bundeshaushalt 2023 kam die Kürzungspolitik zurück. Sinkende Staatsausgaben waren dann neben schwachem Konsum der Hauptgrund für die Rezession in Deutschland (Destatis, 2023). Bundesfinanzminister Lindner begründete die Kürzungen damit, dass man die Inflation nicht anheizen wolle. Er wurde allerdings eines Besseren belehrt, denn die Inflation ging weltweit mit den sinkenden Energiepreisen zurück. In den USA hatte Präsident Biden Hunderte von Milliarden US-Dollar zusätzlich in die Wirtschaft gepumpt und sich auch nicht von Ökonomen wie Larry Summers aufhalten lassen. Dieser verkündete im Sommer 2022, dass ein Rückgang der Inflation nur mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erkaufen sei (Intelligencer, 2023). Es kam völlig anders: die Inflation ging zurück, die Beschäftigung stieg auf ein Rekordniveau.

Ähnlich also wie 2010 die Immobilien- und Finanzkrise in eine Staatsschuldenkrise umgedeutet wurde (Blyth, 2013), kam es dieses Mal zu einer Umdeutung des Problems steigender Importpreise in ein Problem der Inflation. Von steigenden Zinsen profitierten die Banken, von steigenden Preisen vielfach die Unternehmen, von denen viele die Preise erhöhten, auch ohne dass ihre Kosten stiegen, wie Wasner und Weber (2023) nachwies.

Die Schuldenbremse gehört also zu einem wirtschaftspolitischen Baukasten, der politisch extrem erfolglos war und ist. Mit sinkenden Staatsausgaben ist niemandem ge-

holfen. Während der Phase der Austeritätspolitik der frühen 2010er Jahre wurden so gut wie sämtliche Regierungen abgewählt, die Kürzungen durchführten. Es entstanden in Europa Syriza, Podemos und andere Parteien, die in das politische Vakuum vordrangen. Auch die aktuellen Umfragezahlen lassen darauf schließen, dass die Wähler mit dem Zurückdrängen des Staates nicht einverstanden sind. Marode Infrastruktur, große Schulklassen, Verspätungen bei der Bahn, Ausfälle im ÖPNV, Probleme bei der Autozulassung – es ist offensichtlich, dass der Staat in der Gesellschaft eine herausragende Rolle spielt und ein Ausbleiben der öffentlichen Investitionen auch zu einem niedrigeren Wachstum der Produktivität beiträgt (Bardt und Grömling, 2023). Hier willkürlich den Rotstift anzusetzen hieße, diese Probleme noch weiter zu verschärfen.

Fazit

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Schuldenbremse ihren Zweck nicht erfüllt. Die Zahlungsfähigkeit der Bundesregierung hängt nicht von der Schuldenhöhe ab, weder absolute noch relativ zum BIP. Die Schuldenbremse versucht also ein Problem zu lösen, das es zumindest seit 2012, also einem Jahr nach der Einsetzung der Schuldenbremse, nicht mehr gibt. Zudem wird eine Reduktion der Staatsausgaben zu einer Verschärfung und/oder Verlängerung der aktuellen Rezession führen und damit zu niedrigeren Steuereinnahmen, wodurch sich das fiskalische Defizit des Staates und damit die Staatsverschuldung erhöht. Auch ist die Schuldenbremse undemokratisch, weil sie das „Königsrecht“ des Parlaments, das Haushaltsrecht, aushöhlt. Ebenfalls nachteilig ist die Ablenkung von den wirklichen Entscheidungen, die die Bundesregierung zu treffen hat.

Eine Reform der Schuldenbremse, wie schon von Fuest et al. (2019) gefordert und auch jüngst vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (Olk, 2023), erscheint unter diesen Vorzeichen nicht angezeigt. Es kann nur darum gehen, diese möglichst schnell abzuschaffen, damit sich die Politik wieder den gesellschaftlichen Defiziten widmen kann.⁵ Letztlich haben die Wähler immer die Möglichkeit, durch Stimmabgabe Regierungen abzustrafen, die zu viele Ressourcen an sich ziehen und zu wenig daraus machen.

5 Auch die Fiskalregeln der Eurozone sollten so überarbeitet werden, dass sie nicht zu restriktiv wirken.

Literatur

Bardt, H. und M. Grömling (2023), Wirkungen öffentlicher Investitionen auf Unternehmen in Deutschland, *IW-Trends*, 50(2), 39-58.

- Blyth, M. (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2023), Zweites Nachtragshaltsgesetz 2021 ist nichtig, Pressemitteilung Nr. 101/2023, 15. November, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html> (14. Dezember 2023).
- Destatis (2023), Pressemitteilung Nr. 203, 25. Mai, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_203_811.html (14. Dezember 2023).
- Ehnts, D. und M. Paetz (2021), Wie finanzieren wir die Corona-Schulden?, *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 200-206, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/3/beitrag/wie-finanzieren-wir-die-corona-schulden.html> (14. Dezember 2023).
- Ehnts, D. (2023), *Makroökonomik: Wirtschaftstheorie für das 21. Jahrhundert*, Springer.
- Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke, M. Fratzscher, A. Kriwoluzky, C. Michelsen, M. Hüther, P. Bofinger, L. P. Feld und W. H. Reuter (2019), Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?, *Wirtschaftsdienst*, 99(5), 307-329, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/5/beitrag/schuldenbremse-investitionshemmnis-oder-vorbild-fuer-europa.html> (14. Dezember 2023).
- Intelligencer (2023), Larry Summers Was Wrong About Inflation, 14. Juni, <https://nymag.com/intelligencer/2023/06/larry-summers-was-wrong-about-inflation.html> (14. Dezember 2023).
- Olk, J. (2023), Habecks Berater schlagen umfassende Reform der Schuldenbremse vor, *Handelsblatt*, 4. Dezember, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/schuldenbremse-habecks-berater-schlagen-umfassende-reform-vor/100001987.html> (14. Dezember 2023).
- Stabilitätsrat (2023), Pressemitteilung des Beirats zur 20. Stellungnahme 5/2023, 2. Mai, https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Beirat/2023/20230502_Pressemitteilung_Beirat.html;jsessionid=B14C302BA4DD802F059AC1379D088607.internet0621 (14. Dezember 2023).
- Wasner, Evan und Isabella M. Weber (2023), Sellers' inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency?, *Review of Keynesian Economics*, 11(2), 183–213.

Title: *Quo Vadis, Debt Brake? On the Sense and Nonsense of Detailed Deficit and Debt Regulations in the German Constitution*

Abstract: *The German debt brake forces the German government to target a very specific public deficit to GDP ratio. A ruling of the German constitutional court has drawn attention to the debt brake, as it is to be enforced more tightly than the federal German government previously thought. In this article, the author argues that the debt brake should be abolished. It does not do what it is supposed to do – the sustainability of public debt depends on the European Central Bank's Dealer of Last Resort function and nothing else. As a side effect, the debt brake curtails government spending at a time of close to zero net public investment and huge requirements for more public spending.*