Sollte die Schuldenbremse reformiert werden?

Eine multiperspektivische Analyse kontroverser wissenschaftlicher Theorien

Thorsten Hippe

Zusammenfassung
Der Artikel erörtert die derzeit politisch umkämpfte Frage, ob man die Schuldenbremse reformieren sollte, und wenn ja, wie. Dazu werden kontroverse wissenschaftliche Positionen anhand diverser Urteilskriterien systematisch verglichen und verschiedene Alternativen erörtert. Darauf aufbauend stelle ich einen Reformvorschlag zur Diskussion, der versucht, Bedenken konträrer Positionen ausgewogen, aber sachlich fundiert zu integrieren, um eine Basis für eine konstruktive Kooperation all jener politischer Akteure zu bieten, die in Zeiten einer demokratiegefährdenden Polykrise an einem solide wirtschaftenden, aber handlungs- und lösungsfähigen Staat interessiert sind.

1. Einleitung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.23 zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat politischen Versuchen von Regierungen, die im Grundgesetz (GG) seit 2011 verankerten Regeln der Schuldenbremse kreativ zu umgehen, eine klare Absage erteilt und damit den legalen Verschuldungsspielraum des Staats eng begrenzt. Dadurch steigen die Sparzwänge im Staatshaushalt und politischen Verteilungskonflikte massiv an, sodass das Urteil scharfe politische und wissenschaftliche Kontroversen um die Schuldenbremse neu entfacht hat. Während sie für die einen alternativlos ist, da „Regierungen sich sonst wie ein Drogensüchtiger verhalten, der nicht von seiner Sucht loskommt“ (Lars Feld, FAZ 8.12.23), halten andere sie für eine deutsche „Besessenheit“ (Marcello Messori), „Zwangsjacke“ (Olivier Passet)



Dr. Thorsten Hippe
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt ökonomische Bildung an der Universität zu Köln

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 73. Jahrg., Heft 3/2024, S. 324-335 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v73i3.10

(zit. in FAZ, 9.12.23) und sehen „die Stabilität der Demokratie und die Klimaziele" (Roman Pletter, Robert Pausch, DIE ZEIT 22./23.11.23) bedroht.

Sollte man die Schuldenbremse reformieren? Wenn ja, wie? Zur Beurteilung dieser Frage vergleiche ich konträre wissenschaftliche Positionen (Kap. 2 + 3) und analysiere, welche diversen Alternativen der akademische Diskurs erörtert (Kap. 4 + 5). Auf dieser Basis begründe ich im Fazit einen eigenen Reformvorschlag. Die Regeln der Schuldenbremse setze ich als bekannt voraus: https://schuldenbremse.info/.

2. Ordnungsökonomische Verteidigung der Schuldenbremse

Aus ordnungsökonomischer Sicht (Berthold/Koch 2008; Feld u.a. 2024) sollte man die heutige Schuldenbremse beibehalten, da die Finanzpolitik sonst an einem *„Deficit Bias"* leide: Ohne in der Verfassung verankerte Fiskalregeln hätten Regierungen starke Fehlanreize, den Staat übermäßig und ineffizient zu verschulden. Im Wettbewerb der Parteien um Wahlerfolge sei das von ihnen angebotene Verhältnis von (möglichst niedrigen) „Preisen" für Staatsleistungen (Steuern/Abgaben) zu einem (möglichst großen) Umfang der Staatsleistungen (für genügend Interessengruppen) das zentrale Entscheidungskriterium der (Median-)Wähler. Jede Partei habe zur Erhöhung ihrer Popularität Anreize, (Median-)Wählern ein möglichst günstiges „Preis-Leistungs-Verhältnis" zu bieten, indem man (zu) niedrige Steuern/Abgaben und/oder (zu) hohe Staatsleistungen durch (anfangs tragbare, aber langfristig prekäre) Staatsschulden finanziere. Verschuldung erleichtere auch die Lösung von Verteilungskonflikten in Parteikoalitionen.

Die daraus folgende Schuldenspirale gefährde langfristig (auch durch steigende Zinskosten) die Resilienz (Refinanzierbarkeit) des Staatshaushalts, sodass künftig schlimmstenfalls eine (Teil-)Insolvenz mit harten Einschnitten für die Bürger drohe oder die Zentralbank laufend unter Druck stehe, Staatsschulden zu monetarisieren (finanzieren), was durch Erhöhung der Geldmenge in galoppierende oder Hyper-Inflation führe. Die ohne Fiskalregeln erwartbare Schuldenhöhe sei auch deshalb ineffizient, weil viele kreditfinanzierte Ausgaben nur Partikularinteressen (z.B. unnötige Subventionen) statt dem Gemeinwohl dienten. Die Begrenzung der Verschuldung durch die Schuldenbremse stärke die Effizienz der Volkswirtschaft, indem sie Regierungen unter Druck setze, bei Staatsausgaben produktive Prioritäten zu setzen und wachstumssteigernde marktwirtschaftliche Reformen zur Anregung privater Investitionen durchzuführen, um Staatseinnahmen zu stärken.

Das dieser Theorie zugrunde liegende Akteurmodell des (Median-)Wählers nimmt an, dass dessen primär eigennützige Wahlpräferenz kaum negativ von der Höhe der von einer Partei favorisierten/verursachten Staatsschulden tangiert wird, da Wählern ihre private, von staatlichen Steuern und Leistungen geprägte ökonomische Lage wichtiger sei als langfristige Risiken von Staatsschulden. Weitere Gründe seien mangelnde Information, Fiskalillusion (non-rationales Kurzfristdenken) und Opportunismus: Viele Wähler glauben, dass nicht sie die Lasten der Staatsschulden tragen, sondern andere Gruppen, v.a. künftige Generationen, zumal das Alter des Medianwählers wie heute in Deutschland >50 Jahre liegt und demografiebedingt

steigt („Gerontokratie"). Übermäßige Staatsverschuldung sei Beispiel für ein klassisches Soziales Dilemma: die individuelle eigennützige Rationalität der (meisten) Akteure (Parteien, Wähler) fördere (langfristig) kollektive Irrationalität (Schuldenkrisen u.ä.).

Fiskalregeln seien also ein normatives Gebot der Generationengerechtigkeit, da heutige, ältere Generationen sonst negative Folgen von Staatsverschuldung auf jüngere/ungeborene Generationen abwälzen (negative externe Effekte). Fiskalregeln stärken die intertemporale demokratische Legitimität des politischen Systems, da sie verhindern, dass heutige Regierungen die demokratische Autonomie künftiger Regierungen durch Überschuldung finanziell einschnüren.

Die Effektivität von Fiskalregeln sei empirisch belegt: Laut Studien (siehe Feld u.a. 2024) senken sie Budgetdefizite und Staatsschuldenquoten, aber auch Risikoprämien, d.h. Zinssätze auf Staatsanleihen (da Anlegern das Verlustrisiko geringer erscheine). So können Staaten Kredite günstiger aufnehmen: ohne Schuldenbremse seien die Zinskosten höher.

Zugleich biete die Schuldenbremse genug Flexibilität für antizyklische Fiskalpolitik in Konjunkturkrisen (durch die Konjunkturkomponente), aber auch für tiefere sozioökonomische Krisen/Katastrophen (durch die Option für die Regierung, mit der Notlagenklausel im GG die Schuldenbremse temporär ohne Kreditobergrenze auszusetzen).

3. Kritik der Schuldenbremse

Kritiker der ordnungsökonomischen Position finden sich im (Post-)Keynesianismus (Bofinger 2019), der Politischen Ökonomie (Baccaro/Höpner 2022), Politologie (Copelovitch/Ziblatt 2024), aber auch der Mainstream-VWL (Hüther 2019). Sie monieren, dass die Schuldenbremse einen *„Disinvestment Bias"* fördere: eine starke Vernachlässigung staatlicher Zukunftsinvestitionen in öffentliche Güter.

Der verknappte Ausgabenspielraum erhöhe für Parteien im Wettbewerb um Wahlerfolge den Fehlanreiz, Finanzmittel für konsumtive statt investive Ausgaben einzusetzen. Konsumtive Ausgaben wie Sozialtransfers (z.B. Mütterrente) oder Steuersenkungen hätten im parteipolitischen Wettbewerb klare Vorteile, da sie für Wähler oft kurzfristig spürbar sind, einen konzentrierten, hohen Nutzen für diverse Interessengruppen bieten und man die Kosten intransparent, verdünnt, kaum merkbar auf die breite Masse verteilen kann. Der Nutzen von Zukunftsinvestitionen bzw. negative Effekte von deren Kürzung sind dagegen für Wähler oft eher langfristig fühlbar (oder gar nicht, da z.B. Klimaschutz nur die Degradation des ökologischen Status Quo mildert). Zudem verteilt sich der Nutzen einzelner öffentlicher Investitionen oft eher diffus, wenig spürbar auf die breite Masse, wogegen deren Kosten teils konzentriert anfallen (z.B. Anwohner beim Aus- und Neubau von Trassen), was oft Widerstand auslöst. Die ordnungsökonomische These, dass Fiskalregeln eine produktive Effizienzsteigerung der Staatsausgaben anreizen, wird daher abgelehnt.

Der Disinvestment-Bias bewirke vielmehr Ineffizienz durch unproduktive Stagnation/Degeneration. Deutschland habe massive Nachholbedarfe an staatlichen Zukunftsinvestitionen, wie der Verlauf des Anteils öffentlicher Nettoinvestitionen am BIP zeige: von 1,8% (1980) fallend auf um die 0% (1997-2016) und bis 2022 minimal auf 0,4% steigend (EU Ameco 2022). Im EU-Vergleich lag der Anteil öffentlicher Bruttoinvestitionen am BIP von 2000-2020 in Deutschland stets 1-2 Prozentpunkte unter EU-Durchschnitt (Rösel/Wolfsson 2022). Ursache sind v.a. die seit 2002 bis heute stets *negativen* kommunalen Nettoinvestitionen (Destatis 2022). Daraus folgende Infrastrukturmängel behindern laut Umfragen 2/3 aller Unternehmen bei ihren Geschäften (Hüther 2019). Ähnlich begrenzen Engpässe beim Kita- und Ganztagsschulangebot die Nutzung des Arbeitspotentials von Eltern. Neben Infrastruktur und Bildung gebe es weitere große investive Bedarfe: finanzielle Förderung des ökologischen Wandels von Industrie, Energie, Verkehr und Gebäuden, Ausbau digitaler Netze, Bekämpfung des Fachkräftemangels, Integration von Migranten, sozialer Wohnungsbau. Geld dafür sei nicht durch neue Steuern oder Ausgabenkürzungen anderenorts zu beschaffen, sondern durch höhere Kreditaufnahme.

Zusätzliche investiv genutzte Staatsverschuldung stärke die Effizienz der Volkswirtschaft: empirische Studien belegen deren produktivitätssteigernde Effekte auf die Wertschöpfung von Unternehmen, v.a. in Deutschland (Hüther 2019). Kreditfinanzierte staatliche Investitionen seien zentrale Voraussetzung für private Investitionen, zumal ein finanzpolitisch glaubwürdiges Commitment des Staats zu dauerhaften öffentlichen Investitionen z.B. in den Bereichen Bauen, Klimaschutz und Verteidigung wichtig ist, um Privatunternehmen dieser Sektoren das nötige Vertrauen in die künftige stete Auslastung und Rentabilität der dafür nötigen Erweiterung ihrer Produktionskapazitäten zu geben (Erwartungssicherheit). So zeigen Studien langfristig positive Effekte staatlicher Investitionen auf das BIP, was die Resilienz der Staatsfinanzen durch Erhöhung des Nenners der Staatsschuldenquote (also des BIPs) stärkt. Zudem hänge die Bewertung der Bonität des deutschen Staats durch Ratingagenturen – und so Risikoprämien/Zinssätze auf Staatsanleihen – weniger von der Schuldenbremse als der Wirtschaftskraft Deutschlands ab.

Höhere Kreditaufnahme für Investitionen verletze nicht das Prinzip der Generationengerechtigkeit, sondern setze es um: Eine aus Schulden- und Investitionsverzicht bedingte, marode Infrastruktur, mangelnder Klimaschutz, fehlende Bildung/Fachkräfte usw. seien für künftige Generationen eine größere Bürde und (auch inflationäre) Gefahr als Verschuldung. Gemäß der sog. Goldenen Regel sollen heutige Investitionen in öffentliche Güter, deren Nutzen nicht nur heutigen, sondern auch künftigen Generationen zugutekommt, von beiden Generationen finanziert werden (d.h. (z.T.) durch Kredite) statt nur von der heutigen Generation (durch deren Steuern). Sonst werde letztere überfordert, was politischen Widerstand auslöse und die Umsetzung der Investitionen gefährde. Zudem stabilisieren höhere Investitionen die demokratische Legitimität des politischen Systems. Denn austeritäre Budget- und Investitionskürzungen bewirken laut empirischen Studien (Copelovitch/Ziblatt 2024) das Gegenteil: höherer Stimmenanteil für radikale Programme, extremistische Parteien und politische Polarisierung. Politische Stabilität sei auch für Ratingagenturen ein wichtiger Faktor der Bonitätswertung (Krämer 2024) und senke so Risikoprämien und Zinssätze.

Deutschlands Staat besitze genug finanzielle Resilienz für höhere Verschuldung: Seine Staatsschuldenquote (64% des BIP) liegt klar unter EU-Durchschnitt (82%) und niedriger als in allen G7-Staaten (GBR 100%, Kanada 107%, Frankreich 111%, USA 122%, Italien 145%, Japan 261%) – ohne dass diese Refinanzierungsprobleme haben (Ausnahme: Italien). Die von der Schuldenbremse gezogene Grenze sei zu eng: Deutschlands Staatsschuldenquote tendiert bei völliger Einhaltung ihrer Regeln und einem unterstellten BIP-Nominalwachstum von 3% (2% Inflationsziel der EZB + 1% Realwachstum) langfristig auf 12% des BIP (0,35% des BIP pro Jahr erlaubte Verschuldung in der Strukturkomponente dividiert durch 3% BIP-Nominalwachstum). 12% sei ein hasenfüßiger, übertrieben niedriger Wert, der nicht mal die Nachfrage von Sparern/Finanzinstituten nach sicheren Anleihen erfülle.

Das Dezernat Zukunft (o.J.) kritisiert dagegen die *Konjunktur*komponente der Schuldenbremse: sie biete zu wenig Flexibilität für antizyklische Fiskalpolitik, da die Berechnungsweise des erlaubten Budgetdefizits für antizyklisches „Deficit Spending" die Unter-Auslastung des Produktionspotenzials der Volkswirtschaft unterschätze. Denn das Produktionspotenzial wird anhand von Trenddaten *vergangener* Jahre (Erwerbsquote, Arbeitslosigkeit, Arbeitszeit, Produktivität) geschätzt. Das sei (v.a. wegen der Corona- und Ukraine-Krisen-Jahre) eine Unterschätzung des Potenzials, sodass die Berechnung die zur Konjunkturstabilisierung (d.h. zur vollen Potenzial-Auslastung) nötige staatliche Kreditaufnahme zu niedrig ausweise.

Bezweifelt wird zudem, ob die ordnungsökonomische, auf *Akteure und ihre Fehlanreize* fokussierte Deficit-Bias-Theorie (Kap. 2) zur Erklärung der Ursachen von Staatsverschuldung im Fall Deutschlands zutrifft. Hüther (2019) hält diese eher für kontextuell bedingt, d.h. durch besondere Herausforderungen (Deutsche Einheit) und Krisen (Ölkrisen der 70er Jahre, Finanzkrise, Coronakrise). Regierungen hätten sehr wohl unpopuläre Sparpolitik betrieben, doch hänge der Schuldenabbau weniger davon ab als von der Wirtschaftslage: Die starke Senkung der Staatsschuldenquote von 2010–2020 sei erst durch Abbau der Arbeitslosigkeit, Erhöhung der Erwerbsquote und das niedrige Zinsniveau gelungen.

An diesem Punkt greifen manche Autoren (Flassbeck/Spiecker 2024; Baccaro/Höpner 2022) die Deficit-Bias-Theorie noch radikaler an, und zwar unter Rückgriff auf saldenmechanische Analysen, die *nicht Akteure, sondern systemisch die vier Sektoren des Wirtschaftskreislaufs* (Privathaushalte, Unternehmen, Staat, Ausland) fokussieren: Der Sektor Privathaushalte – v.a. in Deutschland – gibt gewöhnlich aus Vorsorgemotiven dauerhaft weniger Geld aus als er einnimmt (spart, bildet Überschüsse). Wenn der daraus folgende Nachfrageentzug nicht kontraktiv auf die Volkswirtschaft wirken soll, muss dieser von anderen Sektoren durch Verschuldung (Defizite) kompensiert werden. Gemeinhin nimmt man an, dass das primär vom Sektor der Unternehmen durch Verschuldung für Investitionen erfolgt. Das trifft aber in Deutschland seit ca. dem Jahr 2000 bis heute nicht mehr zu: auch dieser Sektor bildet seitdem Überschüsse (spart), sodass er das Problem des Nachfrageentzugs verstärkt.

Daher war der Staat gezwungen, diese Sparüberschüsse durch Staatsverschuldung zu kompensieren, um die Wirtschaftsflaute von 1993–2006 abzufedern bzw. es war ihm damals nicht möglich, Überschüsse zu bilden, da Sparversuche des Staats die

volkswirtschaftliche Nachfrage noch mehr reduzierten, sodass Steuereinnahmen fielen, Sozialausgaben wuchsen und so Staatsschulden stiegen (Baccaro/Höpner 2022).

Erst z.T. ab 2005 und v.a. von 2010-2020 konnte der deutsche Staat seine Nachfrage-Ausgleichsfunktion ganz an den Sektor Ausland abgeben. Dieser importiert seit 2002 aus Deutschland zunehmend mehr als er exportiert, macht also – in einem historisch und international extremen Maß – Defizite/Schulden und sorgt so für Nachfrage und gute Wirtschaftslage in Deutschland trotz Sparüberschüsse der drei deutschen Sektoren. Das lag weniger an hoher Qualität deutscher Produkte, sondern Kosten- und Preisvorteilen deutscher Unternehmen, v.a. durch langjährig geringes Lohnwachstum (Baccaro/Höpner 2022). Dabei half die Schuldenbremse bzw. das damalige Ideal der „Schwarzen Null" mit, da staatliches Sparen (nachfrage)dämpfend auf Löhne wirkt. Deutschland konnte seine Staatsschuldenquote 2010–2020 nur senken, weil das Ausland (bis heute) durch Verschuldung das Sparen deutscher Haushalte und Unternehmen (z.T.) kompensiert.

Verstärke der Staat wegen der Schuldenbremse nach Corona- und Ukraine-Krise seine Sparversuche, könne das nur gelingen, wenn a) Haushalte bzw. Unternehmen ihre Sparüberschüsse senken. Das sei wenig plausibel, da staatliches Sparen eher kontraktiv auf deren Konsum und Investitionen wirke. Oder b) das Ausland müsse sich noch mehr verschulden. Das sei riskant und provoziere handelspolitische Gegenreaktionen (Protektionismus) (da das Ausland durch Importe aus Deutschland Arbeitsplätze verliert). Zudem verliere das deutsche Exportmodell an Kraft: steigende Energiepreise, staatliche Subventionen für Unternehmen im Ausland (USA, Kanada, China usw.) und der Wandel zur E-Mobilität bedrohen alte Wettbewerbsvorteile.

Aus dieser *saldenmechanischen Sektor*-Analyse betrachtet steht die Verschuldung des Staats also gar nicht so unter der scheinbar festen Kontrolle der Politik, wie die *akteurzentrierte Anreiz*-Analyse der Ordnungsökonomik meint.

4. Alternativen zur heutigen Schuldenbremse

Alle u.g. Reformkonzepte brauchen zur Änderung des GG 2/3-Mehrheiten in Bundestag und –rat (mit evtl. Ausnahme von Konzept 4.2, wo das strittig ist).

4.1 Streichung oder Ersetzung

Während Vertreter der Saldenmechanik die Schuldenbremse oft ersatzlos streichen wollen, fordern andere die Ersetzung dieser als zu starr kritisierten, quantitativen Fiskalregel durch ein personelles Gremium: Analog zum Vorbild politisch unabhängiger Zentralbanken soll eine unabhängige Schuldenkommission aus Experten (Bachmann 2021) den jährlich erlaubten Budgetsaldo bestimmen, um flexibler und reflexiver auf die jeweilige ökonomische (Daten-)Lage einzugehen. Der Bundestag soll das Recht haben, deren Vorgaben mit 2/3-Mehrheit zu übergehen. Beide Vorschläge setzen aber keine Anreize für Regierungen, investive statt konsumtiver Ausgaben zu erhöhen. Eine Streichung ignoriert zudem das mögliche Deficit-Bias-Problem.

4.2 Reform der Konjunkturkomponente

Das Dezernat Zukunft (o.J.) will die Konjunkturkomponente politisieren. Statt das Produktionspotenzial mit Trenddaten der *Vergangenheit* (Erwerbsquote, Arbeitslosigkeit usw.) zu berechnen, soll eine Bundestagsmehrheit *Zukunfts*-Ziele zur Erhöhung des Produktionspotenzials festlegen (z.B. höhere Frauenerwerbsquote, Senkung unfreiwilliger Teilzeit). Sofern die Regierung diese Ziele mit politischen Reformen unterlegt, deren Effektivität von Experten bewertet wird, sollen diese Zielwerte die Vergangenheitsdaten in der Formel zur Schätzung des Produktionspotenzials ersetzen. Dadurch würde sich das geschätzte Produktionspotenzial stark erhöhen, sodass es für einige Jahre (deutlich) über dem BIP läge. Somit würde die neue Formel eine hohe Unterauslastung des Potenzials anzeigen, was dem Staat in der Konjunkturkomponente für einige Zeit höhere Budgetdefizite erlauben würde. Verstärkt würde das durch den Rat, in die Formel einen „Proxy für Vollbeschäftigung" (Arbeitslosenquote *minus alle Langzeitarbeitslosen*) einzubauen. Die höheren Budgetdefizite sollen jene Reformen finanzieren, die das Produktionspotenzial steigern sollen: Ausbau von Ganztagsschulen, Kita-Betreuung usw.

Unklar bleibt, wie man – mit Blick auf das Deficit-Bias-Problem – verhindern will, dass eine Regierung eine wahlpolitisch selbstdienliche, zu hohe, durch Reformen sachlich nicht genug unterlegte Setzung von Zukunfts-Zielwerten für das Produktionspotenzial vornimmt. Wer wählt die Experten aus, die die Eignung der Reformen für die Zielwerte bewerten sollen? Die Regierung selbst? Oder soll es ein genuin unabhängiges Gremium sein? Hätte es ein Vetorecht? Werden andere, nicht arbeitspolitische Reformen der Regierung eingerechnet, die das Produktionspotenzial evtl. senken? Ist es adäquat, durch den „Proxy für Vollbeschäftigung" (s.o.) anzunehmen, dass *alle* Langzeitarbeitslosen voll zum Produktionspotenzial zählen, d.h. der Staat sie zeitnah qualifizieren und produktiv beschäftigen kann?

4.3 Sondervermögen TIF

Für eine temporäre Umgehung der Schuldenbremse wirbt Hüther (2024). Wie für die Bundeswehr soll für 10 Jahre ein selbständiges Sondervermögen („Transformations- und Infrastrukturfonds", TIF) in Höhe von 500 Mrd. € angelegt werden, der nur staatliche Investitionen und Subventionen für private Investitionen in Verkehr, Energie, Digitalisierung und ggf. Bildung finanziert. Kommunen sollen auf Antrag zweckgebundene Zuweisungen für Investitionen erhalten. Ein unabhängiges Expertengremium soll investive Qualität der Ausgaben und Anträge der Kommunen vorab prüfen. Ein mögliches Problem besteht aber darin, dass findige Politiker bisher im Kernhaushalt finanzierte (alte) Investitionen in den TIF verlagern, um im Kernhaushalt Raum für neue Konsumausgaben freizumachen, um damit Wahlen zu gewinnen. Das würde den Nettozuwachs staatlicher Investitionen entsprechend senken.

4.4 Reform der Strukturkomponente

An der Strukturkomponente der Schuldenbremse setzt Bofinger (2019) an. Er will deren Wert erhöhen (von 0,35% auf ein erlaubtes Budgetdefizit von 1,5% des BIP). Denn dann tendiert (bei einem unterstellten BIP-Nominalwachstum von 3%) die Staatsschuldenquote langfristig gegen einen immer noch soliden Wert von 50% (1,5% Budgetdefizit dividiert durch 3% Nominalwachstum). Diese Erhöhung knüpft er aber an die Bedingung, dass der Staat eine Nettoinvestitionsquote von mind. 0,5% des BIP erreichen muss. Der BMWK (2023) will dagegen einfach alle Nettoinvestitionen unbegrenzt von der Schuldenbremse ausnehmen, u.a. um es Bund/Ländern zu ermöglichen, auf Antrag von Kommunen dortige Investitionsprojekte zu finanzieren. Ein unabhängiges Expertengremium soll den investiven Charakter überwachen.

5. Ordnungsökonomische Kritik der Alternativen

Aus ordnungsökonomischer Sicht taugt der Verweis auf die Notwendigkeit von Investitionen nicht, um Reformen der Schuldenbremse zu begründen. Sie sei nicht Ursache für die Abnahme staatlicher Investitionen: Erstens habe diese lange vor Einführung der Schuldenbremse begonnen; zweitens gab es danach (2010-2020) genug finanziellen Freiraum für Investitionen, den Regierungen aber nicht bzw. anderweitig für Sozialtransfers genutzt haben. Laut den meisten empirischen Studien würden Fiskalregeln staatliche Investitionen nicht senken. Niedrige Investitionen sind v.a. ein kommunales Problem, wo die Schuldenbremse aber nicht gilt; ein indirekter Zusammenhang sei denkbar, aber nicht belegt und unwahrscheinlich (Feld u.a. 2024). Staatliche Investitionen scheiterten nicht am knappen Geld, sondern an staatlicher Ineffizienz: Gelder blieben wegen Bürokratie, hohem Genehmigungsaufwand, fehlendem Personal, überlasteter Kapazitäten des Gewerbes usw. liegen.

Zentrales Problem von Alternative 4.4 sei, dass eine staatsrechtlich trennscharfe Abgrenzung produktiver Investitionen von konsumtiven Ausgaben, die ökonomisch sinnvoll und *zugleich* politisch nicht manipulierbar ist, kaum möglich sei. Verwende man die strikte Definition von Investitionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (physisches Kapital, F&E, geistiges Eigentum), gebe es zwar kaum politische Manipulationsgefahr. Doch sei deren Investitionsbegriff zu eng und setze so falsche Prioritäten, da er viele für die Zukunft wichtige Ausgaben nicht erfasse: für Bildung, Förderprogramme für arme Kinder usw. Je nach Kontext könnten auch Ausgaben für Extremismusprävention wichtige Investitionen in Demokratie sein, Sozialausgaben Investitionen in sozialen Frieden usw. Eine solche Ausweitung des Investitionsbegriffs mache die Trennlinie aber rechtlich diffus und manipulierbar, indem Politiker unproduktive Ausgaben als „investiv" titulieren, nur um mit Schulden Wahlen zu gewinnen.

Lasse man unabhängige Expertengremien über die investive Qualität der Ausgaben entscheiden, sei fragwürdig, warum deren Definition von Investition und Konsum und damit Priorisierung demokratisch legitim sei: auch Experten seien nie

frei von normativen Werturteilen. Ohne Vetorecht seien die Gremien zahnlos, mit Vetorecht eine illegitime Einengung der demokratischen Autonomie des Parlaments.

Vielmehr müsse die Schuldenbremse finanzielle Freiräume für künftige Generationen sichern. Zwar tendiere sie bei völliger Einhaltung von Struktur- und Konjunkturkomponente langfristig gegen eine minimale Staatsschuldenquote (12%, Kap. 3), doch sei weiter mit Nutzung der Ausnahmeklausel in Notlagen zu rechnen, sodass die Quote stets deutlich über 12% liege. Um genug Sicherheitspuffer (Abstand zu riskant hohen Werten) zu wahren, sei der niedrige Wert der Strukturkomponente (0,35%) wichtig, da künftige Generationen die Schuldenlast demografiebedingt mit viel weniger Steuerzahlern tragen müssen und die Folgen des Klimawandels sie besonders belasten.

6. Reformvorschlag

Das zentrale Problem Deutschlands sind heute massive öffentliche Investitionsmängel in Infrastruktur, Umwelt, Bildung, Wohnen usw., v.a. auf kommunaler Ebene. Deren Ursprung liegt in der Wirtschaftsflaute 1993-2006, als v.a. Kommunen unter Druck fallender Steuereinnahmen wegen der Steuersenkungsreform 2000 und *prozyklisch-restriktiven Sparpolitik* (Baccaro/Höpner 2022) nicht nur Investitionen, sondern auch Personal in Bauämtern usw. massiv (um 40%) abbauten, mit analogen Folgen für private Produktionskapazitäten im Bausektor. Diese prozyklische Politik erweist sich heute als kurzsichtig, da nicht „staatliche Ineffizienz" per se, sondern die fehlenden Kapazitäten ein zentraler Grund für den heutigen Nicht-Abruf von Finanzmitteln, Verzögerungen, Planungsfehlern, Kostenüberschreitungen usw. sind (Hellwig 2021). Der Anteil der im Staat Beschäftigten liegt in Deutschland (11,1%) seit langem klar unter OECD-Durchschnitt (18,6%)[1] Zwar ist die Schuldenbremse dafür nicht ursächlich (Feld u.a. 2024), da es sie damals noch nicht gab. Aber hätte sie damals gegolten, hätte der Staat noch stärker sparen müssen (Bofinger/Horn 2009).

Heute sollte man solche Fehler nicht wiederholen und staatliche Investitionen massiv erhöhen. Eine empirische Metastudie (Blesse u.a. 2023) zeigt, dass *„flexible, investitionsfreundliche Fiskalregeln (z.B. Investitionsklauseln oder goldene Regeln) öffentliche Investitionen steigern können, im Vergleich zu starren fiskalischen Regeln, die diese eher verhindern".* Eine solche investitionsfreundliche Reform wäre Bofingers Konzept (Kap. 4.4), das die Erhöhung des erlaubten Budgetdefizits auf 1,5% des BIP an die Bedingung einer Nettoinvestitionsquote von mind. 0,5% des BIP knüpft. Er lässt aber offen, wie man den Investitionsbegriff ökonomisch sinnvoll und politisch trennscharf abgrenzt. Eine Lösung dafür kann das vom ZEW (2024) erstellte, präzise Maß der „Zukunftsquote" sein, das etablierte haushaltstechnische Systematik nutzt und den Anteil „zukunftsorientierter Ausgaben" (für Sach-, Human- und Naturkapital und technisches Wissen) am Bundeshaushalt misst. Laut ZEW (2024) ist es *„unmittelbar politisch einsetzbar": „Eine Reformoption wäre, die Obergrenze für die Kreditaufnahme zu erhöhen, das jedoch mit der Bedingung zu verknüpfen, eine genau quantifizierte Ausweitung der Zukunftsquote nachweisen zu müssen."*

Zugleich bleibt es wegen Risiken hoher Staatsschulden sinnvoll, deren Trend durch Regeln einzugrenzen, da z.B. eine empirische Studie zur Deficit-Bias-Theorie zeigt, dass Medianwähler sich in der Tat kaum um Staatsschulden scheren und v.a. an hohen Staatsleistungen und geringen Steuern interessiert sind (Bremer/Bürgisser 2024). Daher kann man gemäß Bofinger (2019) (Kap. 4.4) durch *neue* Regeln eine Staatsschuldenquote von soliden 50% des BIP *als bewusst und explizit reflektierten*, langfristigen Ziel-Trendwert festlegen statt wie die Schuldenbremse heute *implizit* auf 12% (s.o., Kap. 3) zu tendieren. 50% bieten genug Puffer für temporäre Überschreitungen dieses Werts durch die Notlagenklausel des GG, da selbst Werte von >100% für *ökonomisch starke, politisch stabile* Staaten (z.B. Kanada: 107%) tragbar sind. Höhere staatliche Investitionen stärken diese Wirtschaftskraft (Hüther 2019) und politische Stabilität (Copelovitch/Ziblatt 2024, Kap. 3). Die Wissenschaft kennt keine fixe Schwelle für riskante Staatsschuldenquoten, sodass es kaum legitim ist, das demokratische Budgetrecht des Parlaments *derart extrem* einzuengen wie die Strukturkomponente der Schuldenbremse heute.

Eine *neue* Schuldenregel könnte also gemäß den o.g. Vorschlägen besagen, dass *das in der Strukturkomponente erlaubte Budgetdefizit im Jahr max. 50% des mittelfristigen potentiellen BIP-Nominalwachstums betragen darf, aber nur, wenn der gesamte Haushalt einen bestimmten Mindestwert für die Zukunftsquote (ZEW 2024, s.o.) erreicht.*

Für diese neue Regel bräuchte man einen Wert für das potentielle BIP-Nominalwachstum (2% EZB-Inflationsziel plus x% Realwachstum). Bofinger (2019) unterstellt für das Realwachstum einen *fixen* Wert von 1% (Kap. 4.4). Das ist fragwürdig, da sich Prognosen dazu ändern und 1% veraltet ist. Daher kann man einen *variablen, kontextabhängigen, von Experten taxierten* Wert nehmen, z.B. den vom Sachverständigenrat Wirtschaft (SVR) geschätzten Wert für das reale mittelfristige Potenzialwachstum (*aktuell* 0,4%). Der SVR berücksichtigt dabei die Wirtschaftspolitik der Regierung. Diese Schätzung sollte *einstimmiger* Beschluss der SVR-Mitglieder sein, um deren differente Urteile auszugleichen und Deliberation anzuregen. *Aktuell* würde das in der Strukturkomponente erlaubte Budgetdefizit pro Jahr dann von 0,35% auf 1,2% des BIP steigen (50% von 2+0,4%). Ein Vorteil wäre, dass die Politik dann Anreize hätte, durch sinnvolle Investitionen/Reformen das Potenzialwachstum zu erhöhen, da sie dafür (z.T.) mehr Kredite aufnehmen kann.

Das zeigt, dass diese *neue* Schuldenregel den *investiven* Verschuldungsspielraum des Staats spürbar erhöhen würde, *ohne fiskalische Solidität zu bedrohen*. Bund/Länder könnten dies u.a. dafür nutzen, zweckgebundene Finanzmittel an hoch verschuldete, mit hohen Sozialleistungen belastete Kommunen strukturschwacher Regionen zu vergeben (Hellwig 2021), deren Investitionen besonders gering sind.

Anders als die heutige Schuldenbremse bezieht mein Vorschlag also die *zukunfts*orientierte Prognose des Potenzialwachstums und dessen *politische Beeinflussbarkeit* mit ein. Im Gegensatz zum Konzept vom Dezernat Zukunft (o.J.) übergibt er die Taxierung des Produktionspotenzials aber *nicht* dem Bundestag, d.h. einer evtl. selbstdienlichen (Wahl-)Politik (Deficit-Bias-Problem), sondern bindet diesen Wert an *einstimmige* ökonomische Expertise: einem von der Regierung berufenen, aber unabhängigen Gremium (SVR), von dem je ein Mitglied auf Vorschlag beider Sozialpartner berufen wird.

Fiskalregeln sind zwar effektiv, da sie Staatsschuldenquoten senken (Feld u.a. 2024). Aber zur ausgewogenen Bewertung gehört der Blick auf mögliche *negative Nebenfolgen* (Baccaro/Höpner 2022), z.B. hohe außenwirtschaftliche Exportüberschüsse, d.h. Verschuldung des Auslands (Kap. 3). Diese kann man durch dauerhaft höhere staatliche Investitionen in Deutschland gemäß der Zukunftsquote (ZEW 2024, s.o.) senken, da sie als staatliche Vorleistungen und Nachfrage Investitionen von Unternehmen anregen. Das kann Erwartungssicherheit bei Unternehmen und Verbrauchern fördern, zum Abbau von deren (Angst-) Sparüberschüssen beitragen, die Binnennachfrage erhöhen und so das historisch und global extreme außenwirtschaftliche Ungleichgewicht Deutschlands senken:

„Warum lassen wir zu, dass der industrielle Exportsektor einen im internationalen Vergleich so überdurchschnittlichen Anteil des Arbeitskräfteangebots absorbiert, um unsere Handelspartner mit Leistungsbilanzüberschüssen überziehen zu können – während gleichzeitig Lehrer, Mediziner, Polizisten usw. gebraucht und händeringend gesucht werden? Diese Konstellation ist schwer zu rechtfertigen. Dient [sie] wirklich der Befriedigung gesamtgesellschaftlicher Bedürfnisse, oder lassen wir nicht vielmehr zu, dass uns spezifisch-sektorale Interessen als Allgemeininteressen verkauft werden?" (Höpner 2023)

Zwei Einwände gegen meinen Vorschlag sind:

Erstens mag *ökologisch neutrales* Realwachstum heute nicht mehr möglich sein (Postwachstumstheorie). Dann müsste man das in der neuen Schuldenregel unterstellte (s.o.) BIP-Nominalwachstum fest auf 2% senken (EZB-Zielwert für Inflation) und das für den Staatschulden-Trend auf 50% des BIP erlaubte Budgetdefizit fest auf 1% des BIP kürzen. Dadurch ggf. fehlende Finanzmittel könnte man durch Streichung von Steuerprivilegien für Hochvermögende beschaffen (Fratzscher 2023).

Zweitens mutet der Vorschlag *aktuell* politisch wenig realistisch an, da dafür keine 2/3-Mehrheit gemäß GG in Sicht ist. Eine im demokratischen Spektrum im Prinzip konsensfähige Reform, die Bedenken beider Sichtweisen und damit parteipolitischer Lager ausgewogen aufgreift, sachlich fundiert kombiniert und die Basis für eine mögliche konstruktive Kooperation legt, ist aber wegen der demokratiegefährdenden Polykrise heute und *des Vertrauensverlusts* vieler Bürger in die *kooperative Lösungsfähigkeit von (Partei-)Politik* elementar. Hätte die Öffentlichkeit in Krisen der Vergangenheit nur das diskutiert, was kurzfristig politisch realistisch schien, wäre der soziale Fortschritt wohl viel spärlicher ausgefallen. Unsere Krisen-Zeit braucht innovative Reformideen für eine kooperative Zukunft jenseits dessen, was heute als tagespolitisch opportun gilt.

Anmerkung

1 https://de.statista.com/infografik/10405/beschaeftigte-im-oeffentlichen-dienst-in-ausgewaehlten-laendern/

Literatur

Baccaro, L. & Höpner, M. 2022: Das deutsche Wachstumsmodell 1991-2019. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/266734/1/182682331X.pdf

Bachmann, R. 2021: Staatsschulden: Warum machen wir es nicht wie bei der Geldpolitik? https://www.blog-bpoe.com/2021/06/21/bachmannnummerzwei/

Berthold, N. & Koch, D. 2008: Von der (Un-)Möglichkeit ausgeglichener Haushalte. https://doi.org/10.1515/9783828260139-005

Blesse, S. u.a. 2023: Schwächen Fiskalregeln öffentliche Investitionen? ifo Schnelldienst 6, 22-28

BMWK (Wissenschaftlicher Beirat beim Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) 2023: Finanzierung von Staatsaufgaben. Berlin.

Bofinger, P. & Horn, G. 2009: Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und Zukunft unserer Kinder. https://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf

Bofinger, P. 2019: Schuldenbremse: von der statischen schwarzen Null zur dynamischen schwarzen Null. https://doi.org/10.1007/s10273-019-2451-7

Bremer, B. & Bürgisser, R. 2024: Do citizens care about government debt? https://doi.org/10.1111/1475-6765.12505

Copelovitch, M. & Ziblatt, D. 2024: Wie die Schuldenbremse zur Bedrohung für die Demokratie wird. https://www.wzb.eu/de/artikel/wie-die-schuldenbremse-zur-bedrohung-der-demokratie-wird

Destatis 2022: Öffentliche Nettoanlageinvestitionen in Deutschland. https://twitter.com/KeineWunder/status/1730869174551847298/photo/1

Dezernat Zukunft o.J.: Eine bessere Schuldenbremse ist möglich. https://schuldenbremse.info/kapitel-3/

EU Ameco 2022: Nettoinvestitionen: Deutschland. https://twitter.com/KeineWunder/status/1536309586097065984/photo/1

Feld, L. u.a. 2024: Die Schuldenbremse. Ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik. https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1716

Flassbeck, H. & Spiecker, F. 2024: Ideologie schlägt Vernunft. https://www.fspiecker.de/2024/04/12/ideologie-schlaegt-vernunft-eine-neue-runde-in-der-debatte-um-schuldenbremse-und-fiskalregeln-ist-eroeffnet/

Fratzscher, M. 2023: Superreiche könnten leicht die Haushaltslücke schließen. https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-12/steuern-superreiche-haushaltskrise-finanzierung

Hellwig, M. 2021: Deutschland braucht ein Investitionskompetenzprogramm. Wirtschaftsdienst 3, 176-179. https://doi.org/10.1007/s10273-021-2870-0

Höpner, M. 2023: Plädoyer für eine behutsame Deindustrialisierung. https://makroskop.eu/39-2023/pladoyer-fur-eine-behutsame-de-industrialisierung/

Hüther, M. 2019: 10 Jahre Schuldenbremse: Ein Konzept mit Zukunft? https://doi.org/10.1007/s10273-019-2451-7

Hüther, M. 2024: Ein gesamtstaatlicher Transformations- und Infrastrukturfonds zur Stabilisierung der Schuldenbremse. https://doi.org/10.2478/wd-2024-0008

Krämer, M. 2024: Die Schuldenbremse ist kein Garant für ein Spitzenrating. Handelsblatt, 19.2.24

Rösel, F. & Wolffson, J. 2022: Chronischer Investitionsmangel – eine deutsche Krankheit https://doi.org/10.1007/s10273-022-3226-0

ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) 2024: Berechnung der Zukunftsquote 2018-2023. https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/policybrief/de/pb02-24.pdf