

Warum Deutschland die Schuldenbremse braucht

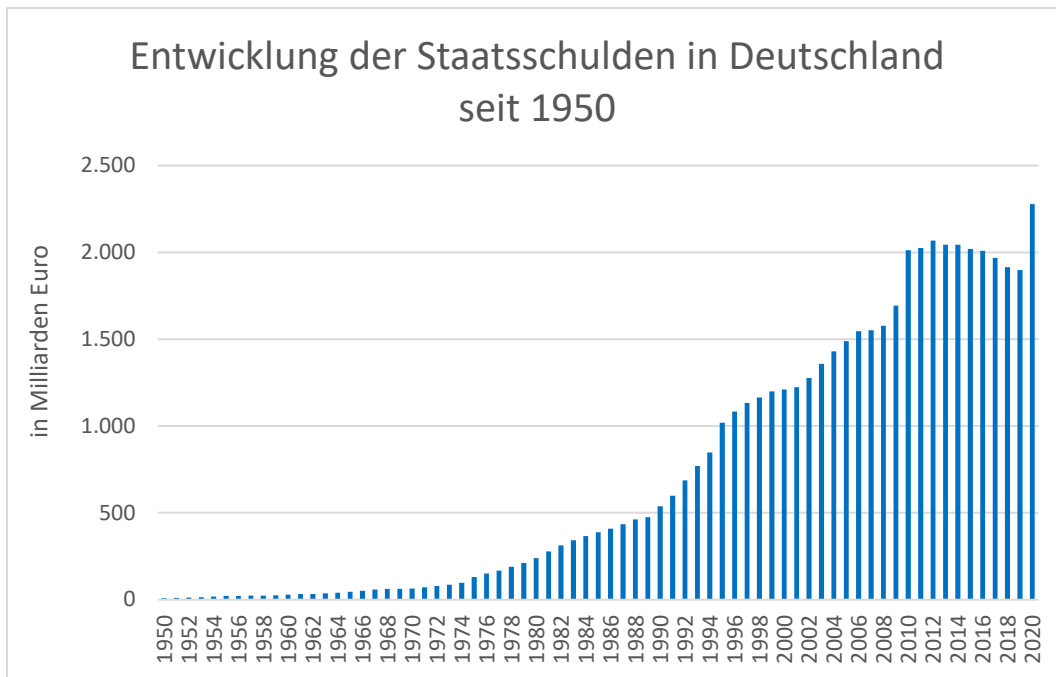
Robert Fenge

August 2021

Odysseus passierte auf seiner Heimfahrt nach Ithaka die Insel der Sirenen, die jeden Seefahrer mit ihren Gesängen und Offenbarungen anlockten, um ihn zu verderben. Odysseus wusste um diesen Zauber, befahl seinen Gefährten, sich mit Wachs die Ohren zu verschließen und ihn selbst an den Schiffsmast zu binden. Auf diese Weise konnte er den Gesang der Sirenen vernehmen, aber sobald er sich von ihnen hinreißen ließ, banden ihn die Gefährten fester an den Mast. So konnten sie alle dem Zauber der Sirenen entkommen.

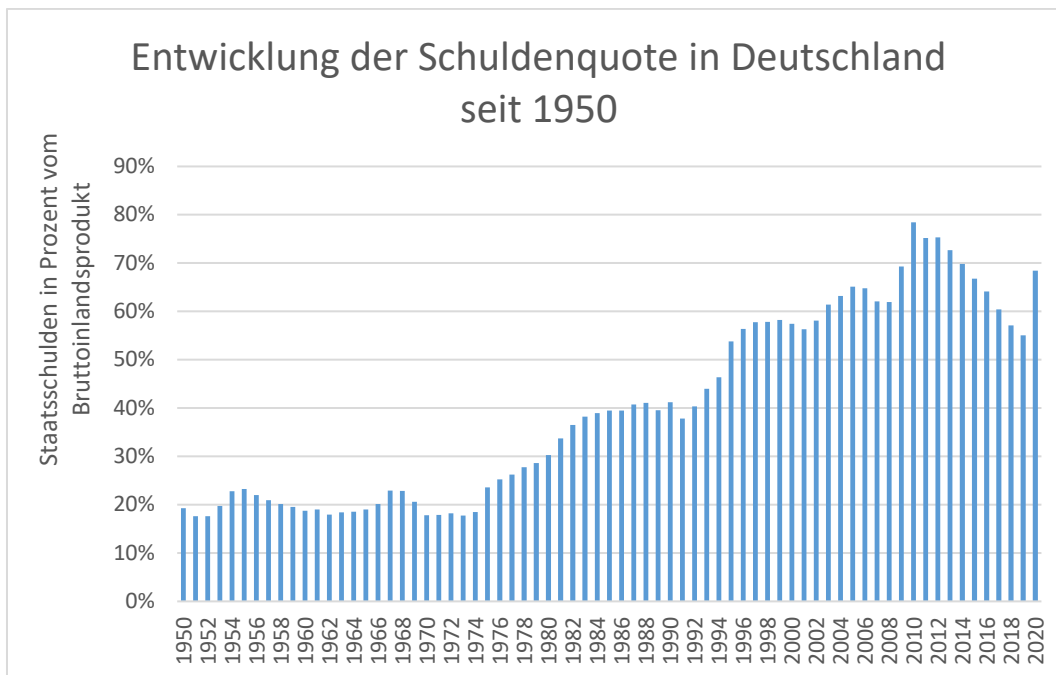
Mit dem Beschluss von Bundestag und Bundesrat im Jahr 2009, eine Schuldenbremse im Grundgesetz zu verankern, hat sich der Staat in gleicher Weise selbst diszipliniert. Die Schuldenaufnahme bot schon immer einen bequemen Ausweg, um staatliche Aufgaben zu finanzieren. Eine direkte Finanzierung über Steuern setzt eine mühsame Überzeugungsarbeit bei Wählern und Steuerzahlern voraus, und die Kürzung und Umschichtung von Ausgaben führt zu Verteilungskämpfen. In beiden Fällen besteht die Gefahr, Wählerstimmen zu verlieren. Die Schuldenfinanzierung erlaubt es jedoch, gegenwärtige Wähler von Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen zu verschonen, und zukünftigen Generationen die Steuerlast zur Finanzierung der Staatsschuld aufzubürden. Diese können sich nicht dagegen wehren, da sie entweder noch nicht geboren oder noch nicht wahlmündig sind. Diese Abwälzung von Staatsausgaben auf zukünftige Generationen stellt eine Gefahr für das Wachstum und die Stabilität einer Ökonomie dar. Um diese Verlockung und ihre gefährlichen Folgen wissend haben sich Bund und Länder an den Mast gebunden und sich damit eine Selbstbindung auferlegt, wie sie aus politökonomischer Sicht kaum zu erwarten gewesen wäre.

Diese Selbstbindung wird aktuell, da infolge der Coronapandemie die Schulden explodieren, in Frage gestellt, und die Streichung der Schuldenbremse aus dem Grundgesetz gefordert. Die Schuldenbremse ist aufgrund der Krise gegenwärtig ohnehin ausgesetzt. Und die Höhe der auflaufenden Schulden zeigt, wie flexibel dieses Instrument gerade in Notzeiten funktioniert. Trotzdem wird gefordert, dem Staat wieder dauerhaft freie Hand bei der Verschuldung zu lassen, damit er unbehindert notwendige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur vornehmen kann. Insbesondere in Zeiten niedriger Zinsen wird Staatsverschuldung als das Finanzierungsinstrument *par excellence* angesehen.



Quelle: Statistisches Bundesamt

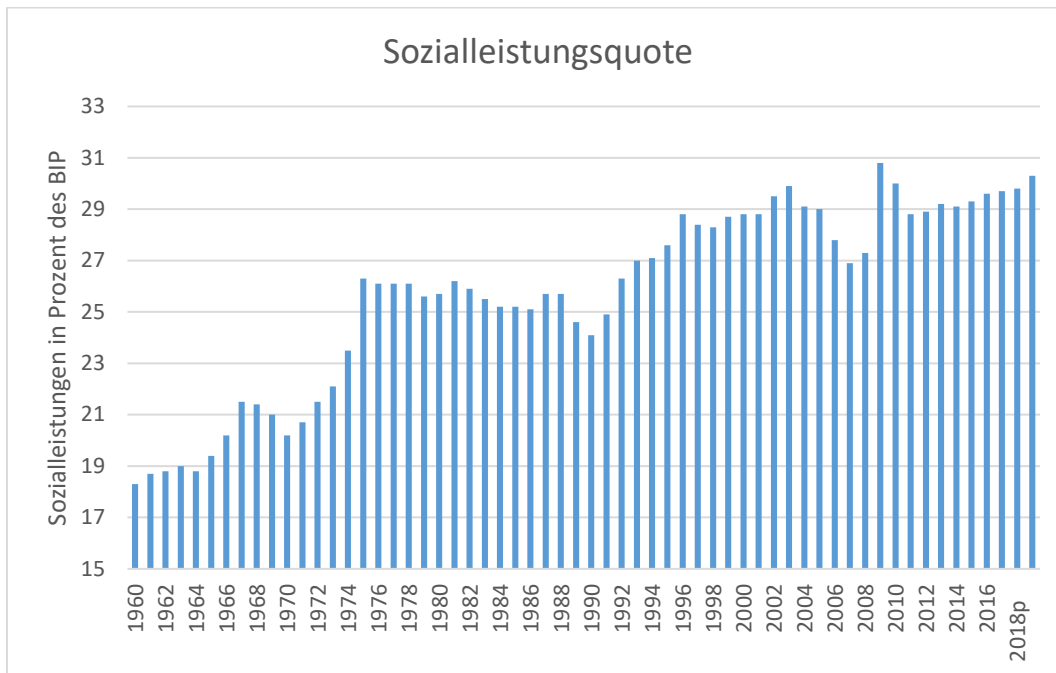
Seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland ist die öffentliche Gesamtverschuldung bis 2012 in jedem Jahr gestiegen, in keinem Jahr gesunken. Es war für die Politik sowohl in wirtschaftlich guten als auch in schlechten Zeiten verlockend, die Staatsausgaben durch eine höhere Verschuldung zu finanzieren. Trotz aller Konsolidierungsbemühungen der Regierungen in den vergangenen 70 Jahren ist es erst durch die Schuldenbremse möglich geworden, den Schuldenstand zu verringern. Auch wenn man die Schuldenquote, also die Staatsschuld im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, misst, ergibt sich ein ähnliches Bild.



Quelle: Statistisches Bundesamt

Nach Phasen zeitweiliger Konsolidierung der Staatsschulden gab es immer wieder Ereignisse, die die Schuldenquote hochschnellen ließen. Diese Ereignisse waren Krisen, aber auch

sozialpolitische Reformvorhaben. Der Verlauf der Sozialleistungsquote, die die Ausgaben für Sozialleistungen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes angibt, zeigt bis 2010 viele Parallelen zum Verlauf der Schuldenquote.



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Mitte der 1970er Jahre stieg die Staatsschuldenquote in Folge der Ölkrise, aber auch aufgrund sozialpolitischer Reformen wie dem Rentenreformgesetz von 1972, wodurch der Bundeszuschuss erhöht wurde. Die Sozialleistungsquote stieg zwischen 1970 und 1975 von 20,2 auf 26,3 % an. Ab 1990 führte die Wiedervereinigung zu einem deutlichen Anstieg der Schuldenquote. Bis 1996 stieg die Sozialleistungsquote auf 28,7%. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) war dieser Anstieg aber nicht nur auf den Integrationsprozess der neuen Länder zurückzuführen, sondern auch auf die Einführung der sozialen Pflegeversicherung und den neu geordneten Familienleistungsausgleichs. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ergab einen weiteren Sprung in der Schuldenquote. Die Sozialleistungsquote stieg im Folgejahr auf 30,8 Prozent, weil die Rezession in 2009 nicht nur einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes bewirkte, sondern auch einen deutlichen Anstieg der Sozialleistungen. Die Schuldenquote erreichte im Jahr 2010 mit 78 Prozent ihren höchsten Wert seit Bestehen der Bundesrepublik

Durch die Schuldenbremse wurde beginnend im Jahr 2011 die strukturelle Neuverschuldung des Bundes kontinuierlich bis zum Jahr 2016 abgebaut und darf seitdem 0,35% des Bruttoinlandsproduktes nicht mehr überschreiten. Für die Länder wurde die Übergangszeit ausgedehnt, so dass seit dem Jahr 2019 keine Nettoverschuldung mehr zulässig ist. Eine Ausnahme sind Naturkatastrophen oder außergewöhnliche, vom Staat nicht mehr kontrollierbare Notsituationen, in denen höhere Nettokreditaufnahmen möglich sind. Der Erfolg, den die Konsolidierung der Haushalte durch Einhaltung dieser Regelung gebracht hat, ist, dass die Staatsschulden von 2068 Milliarden Euro im Jahr 2012 auf 1899 Milliarden Euro im Jahr 2019 gesunken sind, also um 8,2 Prozent. Die Schuldenquote sank auf 55 Prozent. Deutschland, Irland und die Niederlande sind die einzigen Länder in der EU, denen seit 2010

ein Rückgang der Schuldenquote gelungen ist. Im Jahr 2020 ist die Schuldenquote in Deutschland aufgrund der Coronakrise wieder auf 65 Prozent gestiegen.

Wo stünden wir in der Coronakrise ohne die Schuldenbremse? Wenn man von 2010 an einen moderaten Schuldenzuwachs wie im Durchschnitt der zwanzig Jahre davor veranschlagt, also jährlich etwa 6 Prozent, dann wären die Schulden bis 2019 auf 3399 Milliarden Euro angestiegen. Zuzüglich der 274 Milliarden Euro, um die die Staatsschulden im Corona-Jahr 2020 gewachsen sind, lägen die Staatsschulden jetzt bei etwa 3673 Milliarden Euro. Bei unveränderter Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts hätte die Schuldenquote einen Wert von 110 Prozent erreicht. Bei einem negativen Einfluss der höheren Verschuldung auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts wäre die Quote noch deutlich höher gestiegen. Selbst wenn man annimmt, dass die Staatsschuldenquote in Deutschland bis 2019 auf dem Niveau von 2010 hätte konstant gehalten werden können, läge sie durch die Schuldenaufnahme im Jahr 2020 bei 89 Prozent. Die Schuldenbremse hat also einen erheblichen Spielraum zur Bewältigung der Krise eingeräumt.

Eine Abschaffung der Schuldenbremse wird nun gefordert vor dem Hintergrund, dass die Infrastruktur im öffentlichen Bereich in keinem guten Zustand ist und der Staat versäumt hat, diese abgeschriebene Infrastruktur zu erneuern. Es ist die Frage, ob dieser an sich richtige Befund zur Begründung für eine verstärkte Schuldenaufnahme herangezogen werden kann. Ein Argument für Schuldenfinanzierung ist das sogenannte Pay-as-you-use-Prinzip. Es besagt, dass diejenigen, die Nutznießer von staatlichen Ausgaben sind, diese auch bezahlen sollen. Das ist nicht nur ein Prinzip der fairen Lastenverteilung, sondern auch der effizienten Verwendung von Staatsausgaben. Wenn jeder, der einen Nutzen aus der Staatstätigkeit zieht, sie auch finanzieren muss, dann wird er sich genau überlegen, wie groß sein Nutzen und die sich daraus ergebende Zahlungsbereitschaft für die Staatstätigkeit ist. Diese Abwägung führt zu einer effizienten Entscheidung über das Ausmaß der staatlichen Aktivität. Gehören die Nutznießer von Infrastruktur nun 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.

Dieses wohlfahrtstheoretisch richtige Argument hat zwei gravierende Haken. Zum einen ist das Prinzip praktisch nur schwer umsetzbar, da man wissen müsste, welche staatlichen Investitionen in welchem Ausmaß zukünftigen Generationen oder heutigen Generationen zugutekommen. Zum anderen zeigt der kontinuierliche Anstieg der Staatsschulden seit Beginn der Bundesrepublik, dass gerade die Abschreibung der Infrastruktur, deren schlechtes Niveau ja Grundlage des Arguments ist, sich nicht im Verlauf der Schuldenentwicklung widerspiegelt. In der ganzen Zeit, in der Teile des Infrastrukturbestands in den letzten Jahrzehnten abgeschrieben werden mussten, hätte dann, wenn man dem Prinzip gefolgt wäre, die Staatsschuld abgesenkt werden müssen oder zumindest nicht weiter steigen dürfen. Das ist aber nicht geschehen. Das heißt, dass das Pay-as-you-use-Prinzip kaum Grundlage des staatlichen Schuldenmachens war. Stattdessen muss man vermuten, dass die Schulden im Wesentlichen aus dem oben beschriebenen politischen Motiv gewählt wurden, ein bequemes Finanzierungsinstrument für Ausgaben zum Nutzen gegenwärtiger Generationen zu sein, insbesondere für Sozialausgaben.

Das Problem der Abschaffung der Schuldenbremse ist nicht, dass man mit den Schulden rentable Investitionen in die Zukunft finanzieren könnte, sondern wie man garantieren will, dass dies auch geschieht. Die Gefahr besteht, dass der Staat die Schulden für andere Zwecke verwendet und aus diesen anderen Motiven die Gesellschaft in eine Schuldenkrise steuert. Dass diese Gefahr nicht unbegründet ist, kann man an der Haushaltspolitik vieler auch europäischer Industriestaaten sehen. Eine Schuldenbremse ist deshalb vonnöten, zumal sie keine Investitionsbremse ist, wie vielfach behauptet wird. Gerade in Coronazeiten erleben wir, dass in Krisen und Notlagen der Verschuldung keine Grenzen gesetzt sind. Und in normalen, prosperierenden Zeiten können die Investitionen in Infrastruktur auch durch Steuern oder eine kluge Prioritätensetzung bei den Ausgaben finanziert werden.

Ein weiteres Argument zur Abschaffung der Schuldenbremse besagt, dass Schulden an sich kein Problem für eine Gesellschaft seien, da sie die Schulden bei sich selber habe. Den Krediten des Staates stehen Forderungen der privaten Haushalte und Unternehmen gegenüber. Eine Generation vererbe dann nicht nur die Schulden, sondern auch das Vermögen in Form der entsprechenden Forderungen an zukünftige Generationen. Der Staat könnte die kommenden Generationen im Umfang der Forderungen besteuern und so die Schulden zurückzahlen. Insofern wäre es dann gleichgültig, ob der Staat seine Ausgaben über Steuern oder über Schulden finanziert.

Dieses Argument übersieht zum einen die Verteilungseffekte. Die Vermögen sind nicht gleichmäßig über die Individuen einer Generation verteilt. Halten zum Beispiel einige Haushalte mehr Staatspapiere als andere Haushalte, dann würde eine simple Streichung der Schulden die Haushalte sehr ungleich belasten. Die Verteilung hängt auch von der Zahl der Kinder ab. 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 hat aber mit dem internationalen Kapitalmarkt zu tun. 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 Anschluss an den internationalen Kapitalmarkt, bei der auch im Ausland staatliche Wertpapiere gehalten werden, kann es zu einer stärkeren Belastung junger Generationen durch Staatsverschuldung kommen. Der Grund liegt in der Asymmetrie, dass letztendlich nur einheimische Staatsangehörige zur Finanzierung der Staatsschuld über Steuern herangezogen werden können, während die entsprechenden Forderungen nur zum Teil im Inland bleiben. Deshalb kann eine Generation in einer Volkswirtschaft Nettoschulden an die nächste Generation vererben. Diese muss die Staatsschulden zurückzahlen, erbt aber nur den Teil der Forderungen, den ihre Vorgängergeneration besessen hat. Der restliche Teil der Forderungen wird im Ausland gehalten. Bildlich gesprochen bleibt nicht alles in der Familie, und die Kinder können Nettoschulden erben.

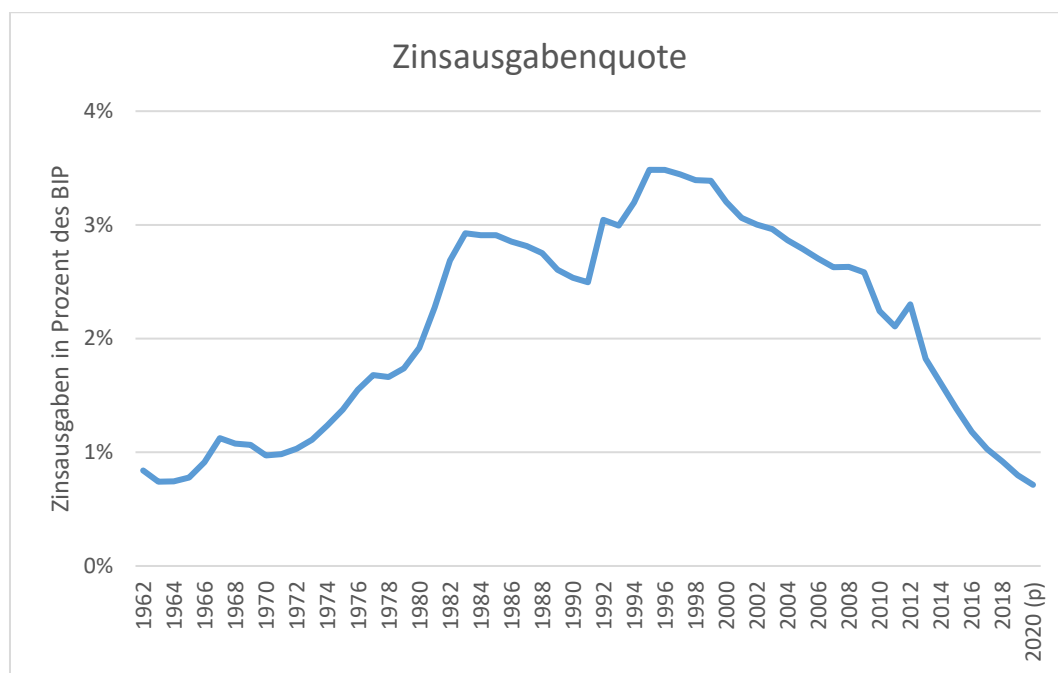
Letztendlich sind Schulden nichts anderes als das Verschieben von Steuerlasten über die Zeit. Im besten Fall kann man durch Schulden erreichen, dass die Steuerlast auf verschiedene Generationen gleichmäßiger verteilt und die Gesamtlast minimiert wird. Kann man aus dem

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, sondern es gab viel eher politökonomische Gründe.

Betrachtet man die bisherige Entwicklung der Staatsschulden, dann wird deutlich, dass eine Abschaffung der Schuldenbremse darauf hinauslaufen würde, die Schulden und die auflaufenden Zinsen durch neue Schulden zu bezahlen, so dass ein sogenanntes Ponzi-Schema oder Schneeballsystem Grundlage der Schuldenpolitik würde. Eine solche Schuldenpolitik funktioniert nur so lange, wie immer neue Generationen dazu bereit sind, als Gläubiger die alten Schulden abzulösen. Und das wird unwahrscheinlicher, je höher die Schuldenquote wird. Die Schuldenquote steigt, wenn die Zinsen, mit denen die Staatsschuld wächst, höher sind als die Wachstumsrate, mit der das Bruttoinlandsprodukt wächst.

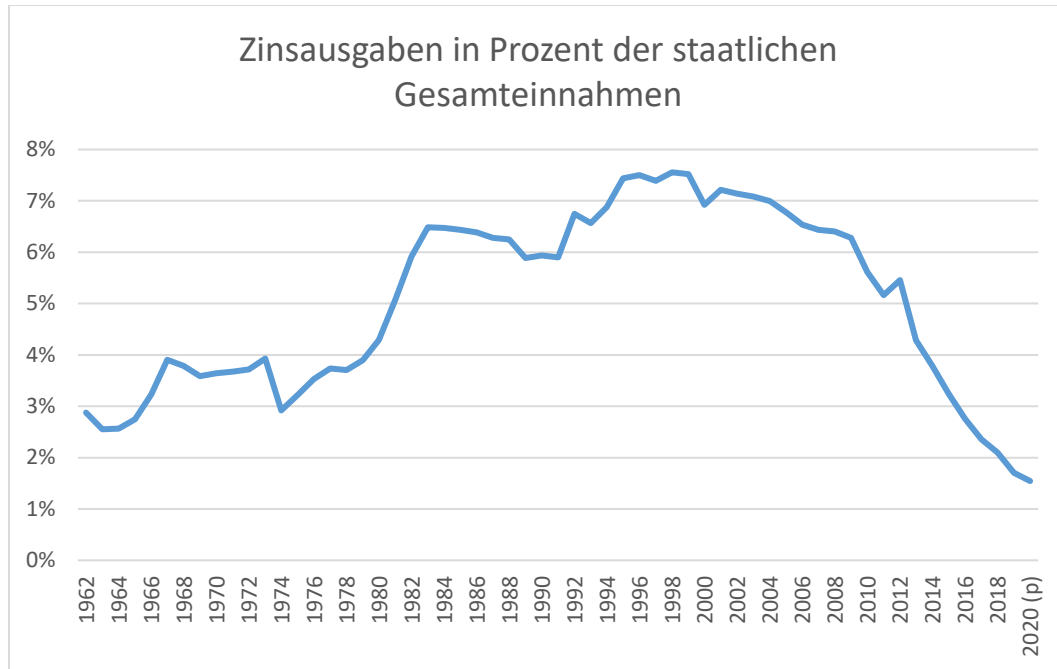
Ein Schuldenberg, der zu groß wird, birgt Gefahren für die Entwicklung einer Ökonomie. Es gibt zahlreiche Beispiele von Staaten, die ihre Kreditwürdigkeit am Kapitalmarkt verloren haben, wenn die Schuldenquote zu stark angestiegen ist. Dafür ist Griechenland nur ein wenn auch das gegenwärtigste Beispiel eines Industrielandes. Im Übrigen haben Studien gezeigt, dass eine höhere Staatsverschuldung mit einem geringeren Wirtschaftswachstum einhergeht (Reinhart und Rogoff, 2010; Herndon, Ash und Pollin, 2013). 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.

Die Zinsausgaben sind in den letzten Jahren deutlich gesunken. In den 1990er Jahren lagen die Zinsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zeitweise bei 3,5 Prozent. Seitdem ist die Zinsausgabenquote auf 0,7 Prozent im Jahr 2020 zurückgegangen.



Quelle: Statistisches Bundesamt

Wie sehr der staatliche Haushalt dadurch entlastet wurde, zeigt der Anteil der Gesamteinnahmen des Staates, der für Zinsausgaben aufgewendet werden muss. Dieser Anteil lag um die Jahrtausendwende bei etwas über 7 Prozent und ist seit 2010 deutlich von 5,6 auf 1,5 Prozent gefallen. Dieser Rückgang ist überwiegend auf die niedrigen Zinsen und nur in geringem Ausmaß auf den Abbau der Schulden zurückzuführen.



Quelle: Statistisches Bundesamt

Es ist ein großer Vorteil, dass in der jetzigen Corona-Situation, in der die Schulden notwendigerweise wieder steigen müssen, diese Zinslast so gering ist. Aber es ist nicht sinnvoll, eine grundlegende, verfassungsmäßige Regelung wie die Schuldenbremse abschaffen zu wollen, weil die phasenweise niedrigen Zinsen es opportun erscheinen lassen, mehr Schulden aufzunehmen. Die Verhältnisse können sich schnell ändern. Wenn der Zins wieder größer werden sollte als die Wirtschaftswachstumsrate, kann sich eine stark wachsende Schuldenquote einstellen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2019/20 aus der Beobachtung vergangener Zeiträume abgeleitet, dass sich das Verhältnis von Zinsen zur Wachstumsrate in einem Zeitraum von 5 bis 10 Jahren mit etwa 50 prozentiger Wahrscheinlichkeit umkehren kann.

Selbst wenn die Zinsen dauerhaft gering bleiben, 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 Euro-Ländern, erhöht sich der Druck auf die Europäische Zentralbank, die Zinsen nicht wieder anzuheben, was weitere Schuldenaufnahme begünstigt. Dadurch werden notwendige 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 dann sprunghaft zu realisieren. Damit besteht aber eine Inflationsgefahr, die sich jetzt schon abzeichnet.

Man sollte sich davor hüten, Odysseus vom Mast wieder loszubinden. Die Gefahr, dass er den Sirenengesängen erliegt und das Schiff in den Abgrund steuert, ist groß. Die Schuldenpolitik der Vergangenheit zeigt, dass die Versuchung des Staates, Schulden aus wahlpolitischen Gründen ausufern 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 plötzlich an wohlfahrtsökonomischen Überlegungen orientieren wird. Das Gegenteil wird der Fall sein, denn Staatsschuldenpolitik lässt sich in erster Linie politökonomisch erklären.