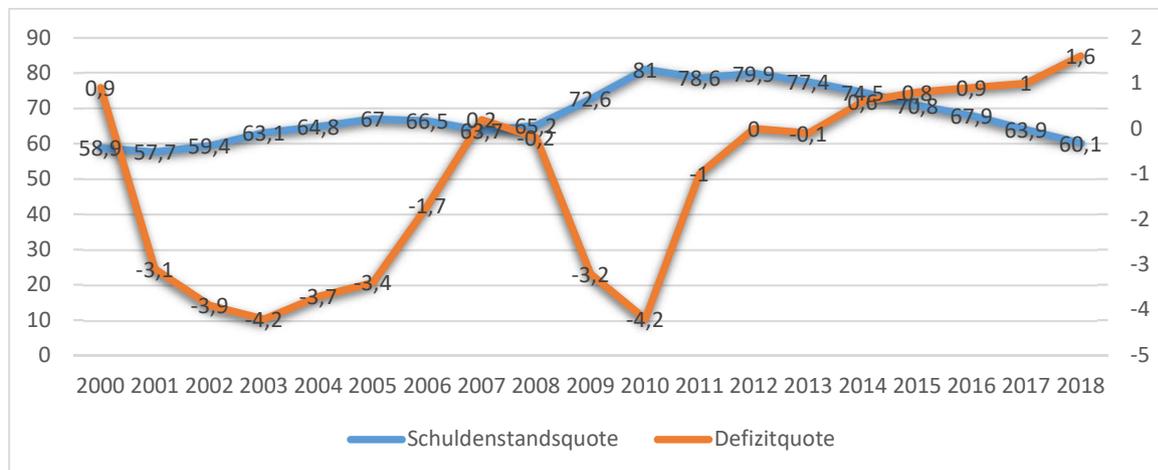


Die Schuldenbremse in der Diskussion

Arne Heise

Im Jahr 2009 beschloss der Deutsche Bundestag die Einführung einer Schuldenbremse mit Verfassungsrang: Der Bund darf sich ab dem Jahr 2016 strukturell nur mehr um 0,35% des BIP, die Bundesländer ab 2020 gar nicht mehr verschulden. In der jüngeren Vergangenheit, die durch eine überdurchschnittlich gute Konjunktur gekennzeichnet war, konnte der Bund die Grenze der Schuldenbremse nicht nur einhalten, sondern alljährlich Haushaltsüberschüsse generieren. In der Folge sank die Staatsschuldenquote rapide von 81% des BIP im Jahr 2010 auf 60% in 2018 und erreichte damit die Schuldenstandsgrenze, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU vorschreibt. Diese Entwicklung (s. Schaubild) schien die Verfechter einer regelgebundenen Haushaltsrestriktion zu bestätigen.

Schaubild: Entwicklung von öffentlichem Defizit und Verschuldung



Anmerkungen: Rechte Achse: Defizitquote; linke Achse: Schuldenstandsquote

Quelle: Europäische Wirtschaft, Stat. Anhang Herbst 2018

Pro und Contra Schuldenbremse

Mit der nun abflauenden Konjunktur könnte die Einhaltung der Schuldenbremse schwieriger werden – da erscheint es nicht ungewöhnlich, dass eine erneute Diskussion um die Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse entbrennt. Allerdings sind die Protagonisten der jüngsten Diskussion bemerkenswert¹: Dass der ‚Wirtschaftsweise‘ Lars Feld, ordoliberaler Chef des Eucken-Instituts in Freiburg, die Schuldenbremse gegen jegliche Angriffe verteidigt, darf kaum verwundern. Für ihn ist die finanzpolitische Bindung, die die Schuldenbremse erzwingen soll, unerlässlich, um die Verschuldungswut der öffentlichen Haushälter einzudämmen und ein langfristiges, weiteres Ansteigen der Schuldenstandsquote zu unterbinden. Die Gefahr unzureichender Zukunftsvorsorge aufgrund zu geringer öffentlicher Investitionen sieht er nicht, wenn sich die Politik nur der Aufgabe stellt, die ‚richtigen‘ Prioritäten zu setzen. Ihm widerspricht nun allerdings, und dies ist bemerkenswert, der Chef des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), Michael Hüther. Dies ist bemerkenswert, weil

¹ Siehe dazu: Soll man die Schuldenbremse abschaffen?; in: RP-Online v. 08.03.2019 (https://rp-online.de/wirtschaft/soll-man-die-schuldenbremse-abschaffen_aid-37328627)

das IW und sein Chef Hüther zu den stärksten Verfechtern einer Schuldenbremse gehörte – mit eben jenen Argumenten, die Lars Feld jetzt gegen ihn anführt. Sollte da etwa jemand etwas hinzugelernt haben? Wohl kaum. Hüther verweist darauf, dass sich die Lage heute – 10 Jahre nach Einführung der Verfassungsnorm – geändert habe: Nicht die Haushaltskonsolidierung, sondern die Zukunftsvorsorge stehe jetzt im Vordergrund und dann müsse eben auch die Orientierung der Haushaltspolitik verändert werden. Doch wer so argumentiert, hätte einer Regelbindung der Finanzpolitik nie zustimmen dürfen, denn es ist sozusagen die ‚Mutter aller Argumente‘ gegen eine Fiskalregel, dass sich die Rahmenbedingungen ändern und deshalb bindende Regeln als zu unflexibel erweisen können.

Nicht die Regel, sondern deren Inhalt sollte verändert werden

Im Kern liegen weder Lars Feld noch Michael Hüther richtig: Es gibt tatsächlich gute Gründe für die dauerhafte und bindende Einführung von Fiskalregeln. Die Eindämmung potentiellen politischen Fehlverhaltens wie auch die positive Wirkung von glaubwürdigen Handlungsregeln (Erwartungssicherheit) sprechen für bindende Fiskalregeln. Damit derartige Fiskalregeln aber nicht eindimensionale, zumeist zeithistorisch begründete Ziele (z.B. Haushaltskonsolidierung), sondern situationsabhängige Zielbündel (z.B. nachhaltiges, aber auch wachstumsförderliches Haushalten bei Preisstabilität) verfolgen, bedarf es keiner numerischen Regeln wie der Schuldenbremse (mit der vollkommen willkürlichen 0,35% Defizit-Grenze), sondern Verhaltensregeln, die situativ eine Haushaltspolitik von dem Erreichen festgelegter Grenzwerte oder Normbereiche abhängig macht.

Dies soll etwas erläutert werden: Die haushaltspolitische Ausrichtung, gemessen am Saldo des öffentlichen Budgets, könnte strukturell an der sogenannten Potential-Output-Lücke (Abweichung des tatsächlichen BIP vom BIP bei Vollauslastung aller Ressourcen²) ausgerichtet und an investive Ausgaben gebunden werden. Das strukturelle Haushaltsdefizit einer Volkswirtschaft mit einer Potential-Output-Lücke von ca. 5 - 6 % des BIP (wie z.B. in der Bundesrepublik im Jahre 2009) hätte also bei einem investiven Fiskalmultiplikator³ von ca. 2 bei etwa 2 – 3 % liegen müssen (und nicht bei max. 0,35%, wie von Hüther und den Verfechtern der Schuldenbremse behauptet) – entsprechend wurden in den Jahren eines ausgeglichenen Haushaltes Handlungsspielräume für mehr Wachstum und insbesondere eine Verringerung des öffentlichen Investitionsstaus verschenkt.

Wenn wir davon ausgehen wollen, dass sich die Potential-Output-Lücke nach der Wachstumsphase der letzten Jahre auf 2 – 3 % des BIP halbiert hat, sollte das strukturelle Haushaltsdefizit zwar ebenfalls auf 1 – 1,5% reduziert werden - ein starres Festhalten an der Schuldenbremse, wie es Feld empfiehlt, ist aber sicher wiederum mit unnötigen

² Die ‚Potential-Output-Lücke‘ ist von der ‚Trend-Output-Lücke‘ zu unterscheiden, die die Abweichung des tatsächlichen BIP vom langfristigen Trend-BIP misst. Die Trend-Output-Lücke ist für die Berechnung des konjunkturellen Defizits („automatische Stabilisatoren“) brauchbar.

³ Der Fiskalmultiplikator gibt an, um wieviel Euro sich das BIP einer Volkswirtschaft erhöht, wenn die kreditfinanzierten Staatsausgaben um einen Euro erhöht werden. Dieser Multiplikator ist für investive Staatsausgaben höher als für konsumtive Ausgaben. Ein Fiskalmultiplikator von 2 dürfte für investive Staatsausgaben realistisch sein.

Wachstumsverlusten verbunden – was allerdings nicht dafürspricht, die Fiskalregel jetzt wieder aufzuheben, sondern sie in ökonomisch sinnvoller Weise neu zu gestalten.

Von den Problemen einer Regeländerung

Dies dürfte jedoch schwerfallen, weil nicht nur verfassungsändernde Mehrheiten für eine solche Reform gefunden werden müssten, sondern der Europäische Fiskalpakt dennoch die Hände des deutschen Finanzministers binden würde: Nach dessen Regeln ist auch nur ein minimal höheres strukturelles Defizit von 0,5% des BIP erlaubt.

Um also die wohlfahrtsmindernden Effekte der Schuldenbremse zu reduzieren, müsste nicht nur die deutsche Verfassung, sondern die EU-Regulierung geändert werden. Wenn insbesondere die konservativ-liberalen Eliten in Deutschland dies tatsächlich wollten – Michael Hüther sich also gegen Lars Feld in der Beratung ihrer politischen Klientel durchsetzen würde -, wären solche Änderungen sicher denkbar. Solange aber die alten Regeln gelten, bleibt nur die kreative Gestaltung der Finanzpolitik: Um Investitionen tätigen zu können und dafür konsumtive (sprich: soziale) Ausgaben nicht kürzen zu müssen, können öffentliche Unternehmen und deren Kreditfähigkeit gezielt genutzt werden – dies geschieht übrigens bereits längst. Derartige Ausgliederungen von Verschuldung stehen allerdings im Widerspruch zu allen Haushaltsregeln.