



Rationalität für Schuldenbremsen und Reformbedarf bei der deutschen Schuldenbremse

Tom Krebs
Universität Mannheim
und BMF

Motivation

- Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren (Klimaschutz, Infrastruktur, Wohnungsbau), doch die Schuldenbremse engt die finanziellen Spielräume ein
- **Thema 1:** Historische Entwicklung und Rational für Schuldenbremsen
- **Thema 1':** Ist die Schuldenbremse Ausdruck “konservativer” bzw. “progressive” Politik? Weder noch!
- **Thema 2:** Reformoptionen

Erzählung A

- **Schuldenbremse als Reaktion auf eine historisch hohe Schuldenquote Ende der 2000er Jahre**
- Seit den 1970er Jahren ist die staatliche Schuldenquote stetig angestiegen und “sprang” dann auf über 80% in der Wirtschaftskrise 2009/2010
- 2009 wurde Schuldenbremse (Änderung Artikel 109 GG) mit zweidrittel Mehrheit in BT und BR gebilligt (Umsetzung zwingend für Bund ab 2016)

Erzählung $A^* = A + A'$

- **Schuldenbremse ist Ergebnis einer Kombination aus historischem Ereignis (hohe Schuldenquote) und langfristigem gesellschaftlichen Prozess (Staatskepsis)**
- **Gesellschaftlicher Prozess:** Seit den 1980er Jahren bis zur Finanzkrise wurde versucht, den Staat zu verschlanken; Schuldenbremse ein Instrument zur Zielerreichung
- **Akademische Literatur:** Public Choice (Buchanan) und polit-ökonomische Arbeiten (Alesina und Tabellini, 1990): Politiker*innen machen Wahlgeschenke und es braucht deswegen eine verfassungrechtliche Bindung, um **Überschuldung** und **ausufernde Staatsausgaben** zu vermeiden

Erzählung A*

- **Populärer Diskurs:** Wurde hauptsächlich von Erzählung A* dominiert; Schuldenbremse sichert **solide Finanzen und! schlanken (nicht ausufernden) Staat**
- **Deshalb denken viele:** Konservative Politik muss die Schwarze Null verteidigen (siehe Diskussion in der CDU), progressive Politik muss die Schwarze Null stürzen (siehe SPD Regionalkonferenzen)
- **Doch Realität und akademische Literatur ist komplex**

Erzählung B

- **Idee 1: Ohne Schuldenbremse** senken konservative Regierungen (schlanker Staat) Steuern und erzeugen hohe Staatsverschuldung, so dass die nachfolgenden progressiven Regierungen zur Haushaltskonsolidierung und Ausgabenkürzungen „gezwungen“ werden
- **Akademische Literatur:** Persson und Svensson (1989)
- **Idee 2: Mit Schuldenbremse** werden Steuersenkungen für Unternehmen und Wohlhabende vermieden, die langfristig Ausgabenkürzungen zur Folge haben

Erzählung B



- **Evidenz 1:** Diese Erzählung/Theorie beschreibt die politische Entwicklung in den USA seit 1980 mit nur einer Ausnahme: Steuererhöhung von George H. W. Bush in 1990.
- **Evidenz 2:** Auch in Deutschland gibt es Episoden, die durch die Theorie erklärt werden: Versuch der Steuersenkung der FDP in Legislaturperiode 2009-2013 und der CDU heute

Ergebnisse

- Theorie und Evidenz zeigen, dass es in repräsentativen Demokratien eine Tendenz zur **übermäßiger Staatsverschuldung** gibt, aber keine allgemeine Neigung zu **übermäßigen Staatsausgaben**
- Zudem gibt hinsichtlich der Staatsverschuldung ein common-pool Problem in der EU aufgrund dezentraler Fiskalpolitik und zentraler Geldpolitik
- **Ergebnis 1:** Erhalt/Abschaffung der schwarzen Null bzw. Schuldenbremse ist nicht unbedingt konservative Politik (kleiner Staat) bzw. progressive Politik (großer Staat)
- **Ergebnis 2:** Eine verfassungsrechtlich verankerte Fiskalregel, die die Schuldenquote begrenzt, ist sinnvoll

Weiteres Ergebnis



- Ist die deutsche Schuldenbremse „optimal“? Nein, denn es ist ein sehr grober Keil!
- Es gibt nicht nur polit-ökonomische Motive, sondern auch ökonomische Wirkungskanäle
- Daraus folgt, dass die Schuldenbremse reformiert werden sollte

Reform der Schuldenbremse

- Verbesserung der Methode der **Konjunkturbereinigung** und **Anhebung der Schuldenobergrenze**, damit in der Praxis die Schuldenbremse kontra-zyklische Wirtschaftspolitik zulässt
- Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hängen von der **Staatsschuldenquote** (Fiskalpakt) und dem Zinssatz (oder **g-r**) ab; daher sollten die finanziellen Spielräume auch von diesen Variablen abhängen
- **Öffentliche Investitionen** schaffen langfristiges Wachstum und Wohlstand für kommende Generationen; zudem gibt es einen bias gegen Investitionen; daher sollten öffentliche Investitionen anders behandelt werden als konsumtive Staatsausgaben