

Max Strietholt*

Sinn und Unsinn der Schuldenbremse

Ein Damoklesschwert über der Ampel

Versetzen wir uns für einen Moment zurück in den Herbst 2021: Kurz nach der Bundestagswahl befinden sich die Koalitionsverhandlungen der Ampel in vollem Gange, und während die selbsternannte „Zukunftskoalition“ sichtbar darum bemüht ist, eine allgemeine Aufbruchsstimmung zu verbreiten, wird vor allem die Frage nach der Besetzung der Ministerien lebhaft diskutiert. Inmitten dieser politisch turbulenten Tage sorgt ein Gastbeitrag in der *ZEIT* für Furore, geschrieben von zwei äußerst renommierten US-Professoren: Josef Stiglitz, seines Zeichens Wirtschaftsnobelpreisträger und früherer Chefökonom der Weltbank, sowie Adam Tooze, Professor für Wirtschaftsgeschichte an der *Columbia University New York* mit einem Schwerpunkt für deutsche Finanzhistorie. Im Beitrag warnen sie eindringlich vor der Besetzung des Finanzministerpostens durch Christian Lindner: Dessen wirtschaftspolitische Vorstellungen seien im Wesentlichen eine „Anhäufung konservativer Klischees“ einer „vergangenen Ära“, sein Festhalten an strikter Haushaltsdisziplin „vorsintflutlich“. Aufsehen erregt der Beitrag allerdings nicht nur wegen des außergewöhnlich scharfen Tons, in dem die Autoren Stellung gegen einen möglichen Finanzminister Lindner beziehen, sondern vor allem auch durch das konkrete Zukunftsszenario, das sie hierbei ausmalen: Die Konstellation mit einem FDP-Finanzminister, so die Warnung, werde früher oder später zur Zerreißprobe für die Koalition, da er sich in dieser Rolle nur *gegen* seine grün-roten Partner profilieren könne. Hierdurch werde aus der Ampel zwangsläufig eine „schwache Regierung“, Lind-

ners beharren auf der Schuldenbremse zu einem „Crashtest“, der zur Bedrohung für Deutschlands und Europas Demokratie werde.

2024: Die Ampel zerbricht an der Schuldenbremse

Drei Jahre später ist von der anfänglichen Aufbruchsstimmung um die Ampel wenig übrig geblieben. Die Warnung von Stiglitz und Tooze hinsichtlich des enormen Konfliktpotentials, das Fragen der Haushaltsdisziplin und insbesondere der Schuldenbremse mit sich bringen, erscheint hingegen wie eine unheilvolle Prophezeiung: Der Haushaltsstreit droht im Frühjahr 2024 zur Zerreißprobe für die Ampel zu werden, und immer größere Teile von FDP, SPD und Grünen beginnen damit, sich im Zuge dessen auf Kosten ihrer Koalitionspartner zu profilieren. Während Teile von SPD und Grünen offensiv für mehr Schulden werben, verteidigt die FDP ihren Sparkurs vehement. Zwar schaffte es die Ampel Ende Juli zunächst, sich auf einen Haushalt zu einigen, aber die Ampel sollte bekanntlich dennoch wenige Monate später an der Schuldenbremse zerbrechen.

Eine kurze Geschichte der Schuldenbremse

Zunächst mag es irritieren, dass die Schuldenbremse plötzlich zum Lackmustest für eine Regierung werden soll, steht sie doch bereits seit 2009 im Grundgesetz.¹ Damals hatten Bankenrettungen und Wirtschaftshilfen infolge der Finanzkrise die Staatsschulden nach oben klettern lassen – für viele Bürger und Beobachter*innen eine besorgniserregende Entwicklung. Nicht zuletzt aufgrund des

* DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-9296-4b59-c169>

¹ Eine Übersicht zur Entstehung und genauen Funktionsweise der Schuldenbremse liefert das Dezernat Zukunft auf der folgenden Internetseite: <https://schuldenbremse.info/> [25.11.2024].



Soll die Schuldenbremse reformiert werden?²

öffentlichen Drucks im Wahljahr führte die große Koalition unter Federführung von SPD-Finanzminister Peer Steinbrück schließlich diejenige Neuregelung der grundgesetzlichen Schuldenregeln ein, die heute unter dem Namen *Schuldenbremse* bekannt ist. Demnach darf die „strukturelle“, d.h. konjunkturunabhängige Neuverschuldung des Bundes höchstens 0,35% des BIP betragen, während die Länder gar keine strukturellen Schulden machen dürfen.³

In den Folgejahren trat die Schuldenbremse jedoch erst einmal in den Hintergrund: Die wirtschaftliche Entwicklung war gut, sodass hohe Steuereinnahmen nennenswerte Schuldensprünge weitestgehend obsolet machten. Insbesondere die Jahre unter Finanzminister Wolfgang Schäuble standen für eine strenge Haushaltsdisziplin, wobei die Regeln

der Schuldenbremse sogar in Form der „schwarzen Null“ überboten wurden – wohlgernekt in einer Zeit, in der Deutschland dank Negativzinsen an neuen Schulden sogar Geld verdient hätte. Unter Finanzminister Olaf Scholz stiegen zwar Staatsausgaben und Investitionen etwas an, dennoch wurde auch unter ihm zunächst weiterhin an der schwarzen Null festgehalten. Als jedoch in der Coronapandemie massive staatliche Ausgaben notwendig wurden – Scholz betitelte die finanzpolitisch eingesetzten Werkzeuge als „Bazooka“ und „Wumms“ – wurde die Schuldenbremse schließlich ausgesetzt. Diese Maßnahme stand durchaus im Einklang mit dem Grundgesetz: Demnach darf die Schuldenbremse im Falle einer „außergewöhnlichen Notlage“ außer Kraft gesetzt werden. Trotz der außergewöhnlichen Herausforderung der Pandemie stellte

² Redaktionell eingefügtes Bild; Quelle: kebox stock.adobe.com

³ Die sogenannte Konjunkturkomponente – die nicht Teil des Grundgesetzes ist - soll verhindern, dass die Schuldenbremse prozyklisch wirkt - dass also in Zeiten eines Wirtschaftsabschwungs nicht geringere Staatsausgaben die Krise zusätzlich verstärken. Dennoch war gerade dieser Teil der Schuldenbremse in der Vergangenheit regelmäßig Gegenstand von Debatten, da die Berechnung der konjunkturellen Lage in hohem Maße ungenau ist, woraus sich faktisch Spielräume von mehreren Milliarden Euro ergeben. Zwar wurde die Konjunkturkomponente im Juli 2024 angepasst, dennoch bleibt insbesondere dieser Teil der Schuldenbremse umstritten.

die Schuldenbremse also keine Bedrohung für die Handlungsfähigkeit der Regierung dar.

Was also war 2024 anders als in den Jahren zuvor? Warum wurde die Schuldenbremse zum Totengräber der Ampel, während ihre Vorgängerregierungen sie mehr oder weniger problemlos einhalten konnten? Fünf Gründe waren hierbei ausschlaggebend: *Erstens* wurde die Schuldenbremse wieder eingesetzt, nachdem die Pandemie weitestgehend überstanden und die „außergewöhnliche Notlage“ als beendet galt. *Zweitens* verschärfte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im November 2023 zusätzlich die Lage, wonach übriggebliebene Haushaltsmittel, welche ursprünglich zur Bekämpfung der Pandemie vorgesehen waren, nicht von der Regierung umgewidmet und für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden durften. *Drittens* sorgten die inzwischen deutlich gestiegenen Zinsen dafür, dass die Zinszahlungen des Bundes auf seine Schulden deutlich in die Höhe schossen – Geld, das nun an anderen Stellen fehlte.⁴ *Viertens* war die wirtschaftliche Lage deutlich schlechter als in den 2010er Jahren, weshalb dem Staat wichtige Steuereinnahmen fehlten – inflationsbereinigt lagen diese 2023 immer noch spürbar unter den Jahren vor der Pandemie. Und *fünftens* war zwar die Notlage der Pandemie vorbei, gleichzeitig aber belastete insbesondere der Krieg in der Ukraine die Bundesrepublik stark. Neben den erheblichen Folgen der Energiekrise waren es vor allem die Hilfen für die Ukraine, die das Fass zum Überlaufen brachten: Nach der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten waren nach Auffassung von SPD und Grünen zusätzliche Mittel für die Ukraine von derart grundlegender sicherheitspolitischer Bedeutung, dass das erneute Erklären einer „außergewöhnlichen Notlage“ gerechtfertigt wäre. Als Lindner sich abermals weigerte, dieser Forderung nachzukommen, wurde er am 6. November öffentlichkeitswirksam von Bundeskanzler Scholz entlassen.

Wie viel Verschuldung ist tragbar?

Doch zeigte der Haushaltsstreit nicht, dass die Schuldenbremse bestens funktioniert? Sinn und Zweck der Schuldenbremse besteht ihren Verteidigern zufolge ja gerade darin, dass Verteilungskämpfe nicht einfach in die Zukunft verschoben werden, sondern prinzipiell in der Gegenwart ausgefochten werden müssen.⁵ Dabei scheint es erst einmal dem gesunden Menschenverstand zu entsprechen, dass eine Regierung prinzipiell mit dem auskommen muss, was sie gerade zur Verfügung hat: Schulden, so sollte man meinen, sind bestenfalls ein kurzfristig notwendiges Übel, taugen aber in keinem Fall als Grundlage für langfristiges oder nachhaltiges Wirtschaften.

Die Frage, ob und wie viel Staatsverschuldung ökonomisch sinnvoll oder tragfähig ist, ist allerdings höchst umstritten. Grundsätzlich übernehmen Staatsschulden in entwickelten Ökonomien eine ganze Reihe wichtiger Funktionen, zum Beispiel für institutionelle Investoren wie Rentenkassen oder Versicherungen. Kennzahlen, wie die Staatsschuldenquote, sind dabei für sich genommen wenig aussagekräftig, um die Tragfähigkeit öffentlicher Verschuldung zu beurteilen: Die in den Maastrichter Verträgen der EU anvisierten 60% beispielsweise sind nicht auf Grundlage wissenschaftlicher Evidenz formuliert worden, sondern stellten zum Zeitpunkt des Zustandekommens der Verträge schlichtweg den europäischen Mittelwert dar. Während Deutschlands Schuldenquote zurzeit bei ca. 63,6% relativ nah an diesem Richtwert ist, liegen die anderen großen Industrienationen deutlich darüber – extremstes Beispiel ist Japan, das mit einer Schuldenquote von 250% die Liste mit großem Abstand anführt. Zum Vergleich: Die Staatsschuldenquote Griechenlands lag bei Ausbruch der griechischen Staatsschuldenkrise mit 129% in etwa auf dem heutigen Niveau der USA.

4 Tatsächlich ist die Methode, mit der die Zinsbelastungen des Haushalts errechnet werden, durchaus umstritten: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-12/bundeshaushalt-christian-lindner-zinsen-rechenmethodik>

5 Feld, L. P. & Reuter, W. H. (2019): Die Bewährungsprobe der Schuldenbremse hat gerade erst begonnen. In: Fuest et al. (Hg.): Schuldenbremse - Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? Wirtschaftsdienst 99 (5), S. 324-329.

Entscheidend ist in der Regel deshalb auch nicht die Höhe der Schulden *per se*, sondern insbesondere, *bei wem* und *wofür* Schulden gemacht werden. Als problematisch gelten zum einen Schulden im Ausland und/oder Schulden in Fremdwährung. Japan zum Beispiel kann sich nicht zuletzt deshalb seit Jahrzehnten derart hohe Schuldenquoten erlauben, da es hauptsächlich in der eigenen Währung und im Inland verschuldet ist. Die größten Gläubiger der großen Industrienationen sind zudem nicht externe Finanzmarktakteure, sondern in der Regel die eigenen Zentralbanken, die durch Staatsanleihekäufe versuchen, ihre geldpolitischen Ziele zu erreichen.⁶ Zum anderen gelten insbesondere Schulden, die für Investitionen gemacht werden, als weniger problematisch als beispielsweise schuldenfinanzierte Sozialausgaben. Dieses Prinzip gilt im Übrigen auch für die Privatwirtschaft: Große Konzerne finanzieren Investitionen in der Regel selbst dann über Schulden, wenn sie über genügend Eigenkapital verfügen. Doch selbst schuldenfinanzierte Sozialausgaben können in bestimmten Situationen ökonomisch sinnvoll sein – etwa dann, wenn in Krisen größere Nachfrageeinbrüche kompensiert werden müssen.

Schutz oder Bedrohung der Demokratie?

Ob eine bestimmte Höhe an Staatsschulden ökonomisch gut oder schlecht ist, lässt sich also nicht ohne Weiteres beantworten. Tatsächlich ist das grundlegende Argument, das für die Schuldenbremse vorgebracht wird, daher zumeist auch nicht ökonomisch, sondern *politökonomisch*⁷: Nach diesem Argument haben Politiker eine Tendenz zur

Überschuldung, da sie stets dazu neigen werden, über Schulden Wahlgeschenke zu finanzieren, um so ihre Wiederwahl zu garantieren. Vertreter dieser Argumentationslinie sehen in der Schuldenbremse dementsprechend einen wichtigen Schutzmechanismus, der das finanzielle Überleben der Demokratie sichert: Ähnlich wie sich Odysseus von seinen Matrosen an den Pfahl binden ließ, um nicht vom Gesang der Sirenen verführt zu werden, schützt die Schuldenbremse Politiker vor der Versuchung übermäßiger Verschuldung.

Dieses Argument, entgegen Kritiker, verkenne aber, dass es nicht nur eine wahltaktisch bedingte Tendenz zur Überschuldung, sondern ebenso zum Festhalten an überzogener Haushaltsdisziplin geben kann.⁸ Der „deficit bias“⁹ werde hierdurch unter der Hand zu einem „disinvest bias“¹⁰: Zwar werden Schuldenbremse oder gar die schwarze Null öffentlichkeitswirksam eingehalten, stattdessen aber werde an dringend benötigten öffentlichen Investitionen gespart, deren negativen Auswirkungen sich in der Regel erst in zukünftigen Wahlperioden zeigen. Die Frage, wie stark die Schuldenbremse Investitionen hemmt, wird zwar nach wie vor heiß diskutiert¹¹ – Fakt ist allerdings, dass Deutschland hier seit Jahren deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt.¹² Auch die Ampel erbte von ihren Vorgängerregierungen einen erheblichen Investitionsstau: das unterfinanzierte deutsche Schienennetz der Bahn etwa schaffte es im Zuge der EM 2024 sogar in die *New York Times*.¹³

Ein weiteres Gegenargument gegen die Schuldenbremse lautet, dass diese im Kern undemokratisch sei, da sie das Misstrauen in politische Entschei-

6 Für diesen Trend ist Japan nur das extremste Beispiel, ähnliche Entwicklungen gelten aber auch für die USA oder den Euroraum: <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/staatsschulden-im-euroraum-aktuelles-zur-entwicklung-der-glaebigerstruktur-928524> [25.11.2024]. Zwar dürfen die meisten Zentralbanken die Schuldtitel ihrer Staaten nicht direkt erwerben, dennoch haben sie in großem Maße Staatsanleihen auf den Finanzmärkten gekauft.

7 Bofinger, P. (2019): Schuldenbremse: von der statischen „schwarzen Null“ zur dynamischen „schwarzen Null“. In: Fuest et al. (Hg.): Schuldenbremse - Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? *Wirtschaftsdienst* 99 (5), S. 321-324.

8 Vgl. Fn. 6.

9 Der Deficit Bias bezeichnet die systematische Tendenz von Regierungen, Haushaltsdefizite über längere Zeiträume aufrechtzuerhalten, statt ausgeglichene Budgets oder Überschüsse anzustreben.

10 Der Disinvest Bias beschreibt die systematische Vernachlässigung öffentlicher Investitionen durch Regierungen, häufig zugunsten kurzfristiger Ausgabenziele oder Haushaltskonsolidierung.

11 Mühlenweg, L.; Kaczmarczyk, P.; Hornung, L. & Kleimeier, N. (2024): Die Schuldenbremse – ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik? Eine Replik auf Feld et al. (2024). In: *Wirtschaftsdienst* 104 (7), S. 470–475.

12 Rösel, F. & Wolffson, J. (2022): Chronischer Investitionsmangel — eine deutsche Krankheit. In: *Wirtschaftsdienst* 102 (7), S. 529–533.

13 <https://www.nytimes.com/athletic/5569570/2024/06/18/euro-2024-germany-england-fans-gelsenkirchen-trains/> [25.11.2024].

Träger institutionalisiert: „Das Misstrauen, das künftigen demokratisch legitimierten Mehrheiten und Bundestag und Bundesrat und ihren möglichen Gestaltungsabsichten mit dieser Regelungsergeiz entgegengebracht wird“ so der damalige Bundestagspräsident Lammert, sei „verfassungspolitisch verfehlt“.¹⁴ Als einziges Mitglied der CDU/CSU-Fraktion stimmte er 2009 gegen die Einführung der Schuldenbremse.

Beibehalten, abschaffen oder reformieren?

Debatten um die Schuldenbremse erscheinen bisweilen sehr festgefahren – radikalen Gegnern stehen oftmals ebenso vehemente Befürworter*innen entgegen. Dennoch muss die Frage nach der Schuldenbremse nicht mit einem einfachen dafür oder dagegen beantwortet werden – eine komplette Abschaffung würde ohnehin eine Änderung des Grundgesetzes und somit eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag benötigen, was zurzeit politisch kaum durchsetzbar scheint.

Dennoch spricht viel dafür, dass es zumindest sinnvolle Reformansätze gibt, über die es zu diskutieren lohnt. Ein regelmäßig vorgebrachter Vorschlag besteht beispielsweise darin, Investitionen von der Schuldenbremse auszunehmen – bisweilen wird diese Idee auch als „goldene Regel“ der Fiskalpolitik bezeichnet.¹⁵ Kritiker halten dem entgegen, dass der Investitionsbegriff zu unscharf ist und demnach ein Einfallstor zur Umgehung der Schuldenbremse liefere. Doch auch kleinere Anpassungen erscheinen durchaus vielversprechend: Eine abermalige Anpassung der Konjunkturkomponente etwa würde den aktuellen wirtschaftlichen Realitäten gerechter werden und gleichzeitig deutlich mehr fiskalischen Spielraum bedeuten, dabei aber keine Änderung des Grundgesetzes erfordern. So oder so dürfen wir davon ausgehen, dass die Schuldenbremse auch 2025 für politischen Zündstoff sorgen wird.

14 <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundestag-billigt-schuldenbremse-westerwelles-volte-wie-ein-gottesgeschenk-1798160.html> [25.11.2024].

15 Hüther, M. (2019): Alles hat seine Zeit, auch die Kreditaufnahme. In: Fuest et al. (Hg.): Schuldenbremse - Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? Wirtschaftsdienst 99 (5), S. 317-321.