

Johannes Blum, Klaus Gründler, Raphael de Britto Schiller und Niklas Potrafke

Die Schuldenbremse in der Diskussion

Teilnehmer des Ökonomenpanels mehrheitlich für Beibehaltung

In der neuesten Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschsprachigen Universitäten nach ihrer Meinung zur Schuldenbremse befragt. Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer befürwortet diese, auch bei einem veränderten politischen Umfeld, wie historisch niedrige Zinsen oder Forderungen nach höheren Investitionen in den Klimaschutz.

Das 25. Ökonomenpanel des ifo Instituts und der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* widmet sich dem Thema Schuldenbremse. Im Jahr 2009 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat mit einer notwendigen Zweidrittelmehrheit die Aufnahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz. Die Schuldenbremse soll die Neuverschuldung des Bundes und der Länder begrenzen und somit langfristig zur Stabilität der öffentlichen Haushalte beitragen. Konkret legt sie fest, dass die von der Konjunktur unabhängige Neuverschuldung des Bundes innerhalb eines Jahres nicht über 0,35% des nominellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen darf. Den Ländern wird durch die Schuldenbremse die Aufnahme von neuen Schulden gänzlich untersagt. Es steht den Ländern allerdings frei, die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse in ihren Landesverfassungen zu regeln. Die zur Verankerung der Schuldenbremse notwendigen Änderungen des Grundgesetzes wurden im Jahr 2009 beschlossen und sind am 1. August 2009 in Kraft getreten. Die Beschränkung der Neuverschuldung für den Bund gilt seit 2016, für die Länder wird das Verbot der Neuverschuldung erst 2020 bindend. Einige Bundesländer (Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein) haben bereits konkrete Angaben zur Umsetzung der Schuldenbremse in ihrer jeweiligen Landesverfassung verankert, in anderen Bundesländern wird die Aufnahme in die Verfassung diskutiert. Trotz der augenscheinlich strikten Regelung bietet die Schuldenbremse Raum für antizyklische Konjunkturpolitik. Art. 109 Absatz (3) des Grundgesetzes hält dazu fest: »Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Schwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung [...] vorsehen.« Art. 115 GG konkretisiert diesen Spielraum: Die über die zulässige Obergrenze hinausgehende Kre-

ditaufnahme muss auf einem Kontrollkonto festgehalten werden, das einen negativen Saldo von maximal 1,5% des BIP aufweisen darf. Überschreitet das Kontrollkonto diesen Saldo, so muss die Überschreitung des Saldos konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Auch für Naturkatastrophen und »außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen« sieht Artikel 109 GG eine Ausnahmeregelung vor. Um den Ländern die Einführung der Schuldenregelung zu erleichtern, wurden fünf Bundesländer (Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) zwischen 2011 und 2019 bereits mit Konsolidierungshilfen von insgesamt 7,2 Mrd. Euro unterstützt.

Die Staatsschuldenquote (die Schulden der öffentlichen Haushalte relativ zum BIP) ist seit rund einem Jahrzehnt rückläufig, lag jedoch in jedem Jahr über der im Vertrag von Maastricht festgehaltenen Obergrenze von 60%. Betrug die Quote im Jahr 2009 noch 81,8%, so ist die Verschuldung laut Angaben der Bundesbank (2019) bis ins Jahr 2018 auf 60,9% des BIP gefallen. Auf Länderebene ist der Trend von Land zu Land unterschiedlich. Einige Bundesländer, wie zum Beispiel Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, konnten die Schuldenquote stark reduzieren. Im Saarland und in Hamburg stieg die Schuldenquote in den letzten Jahren jedoch leicht. Eine Umfrage unter Landtagsabgeordneten der 16 Bundesländer spiegelt die Heterogenität zwischen den Ländern wider, was die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse angeht sowie die Erwartungen, dass die getroffenen Regelungen tatsächlich eingehalten werden (vgl. Heinemann et al. 2016).

Die Schuldenbremse ist in den vergangenen Wochen zunehmend in die Kritik geraten. Im Zuge der intensiv geführten Debatte um den Klimaschutz und angesichts der historisch niedrigen Zinsen wird die Schuldenbremse hinterfragt. In der Parteienlandschaft zeigen sich unterschiedliche Auffassun-

gen zur Schuldenbremse. Union und FDP haben die Schuldenbremse stärker befürwortet als Linke, SPD und Grüne (vgl. Potrafke et al. 2016). Auch Ökonomen bewerten die Schuldenbremse unterschiedlich. Während einige Ökonomen die Schuldenbremse für das geringe Investitionsniveau verantwortlich machen und eine Neuaufnahme von Schulden vor dem Hintergrund historisch niedriger Zinsen begrüßen würden, weisen andere darauf hin, dass die niedrigen Investitionen keine Folge der Schuldenbremse sind, sondern Präferenzen zur Budgetzusammensetzung widerspiegeln (vgl. Fuest et al. 2019).

WIRKSAMKEIT VON FISKALREGELN WIRD IN WISSENSCHAFTLICHEN STUDIEN UNTERSUCHT

Die Wirksamkeit von Fiskalregeln wurde in zahlreichen wissenschaftlichen Studien untersucht. Die empirische Evidenz ist gemischt. So zeigt die Analyse von Fiskalregeln ab dem 19. Jahrhundert, dass ein in der Verfassung festgeschriebener ausgeglichener Haushalt die Wahrscheinlichkeit für eine Staatsschuldenkrise reduziert und die Staatsschuldenquote im Mittel um 11 Prozentpunkte gesenkt hat (vgl. Asatryan et al. 2018). Eine Meta-Analyse auf Basis von 30 zwischen 2004 und 2014 veröffentlichten Studien über Fiskalregeln kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass Fiskalregeln in jüngerer Zeit vornehmlich die Budgetdefizite und weniger die Schuldenquoten, die öffentlichen Ausgaben oder die öffentlichen Einnahmen beeinflusst haben. Defizitregeln senkten demnach das Primärdefizit um 1,2 bis 1,5% des BIP (vgl. Heinemann et al. 2018). Für die Wirkung von Fiskalregeln ist primär ihre Einführung und weniger ihre Einhaltung maßgeblich. Eine Studie für elf EU-Länder von 1994 bis 2012 zeigt, dass geltende Fiskalregeln die jeweiligen fiskalischen Größen positiv in Richtung des vorgegebenen Wertes beeinflussen haben, selbst wenn sie in der Hälfte der untersuchten Fälle nicht eingehalten wurden (vgl. Reuter 2015). Dennoch sind Fiskalregeln dann besonders wirksam, wenn sie streng ausgestaltet sind. So ergab eine Untersuchung für 74 Länder über den Zeitraum zwischen 1985 und 2012, dass Fiskalregeln stärker auf Budgetdefizite wirken, wenn sie strenger konzipiert sind (vgl. Badinger und Reuter 2017). Neben dem Effekt auf fiskalische Größen haben Fiskalregeln auch einen Signaleffekt für die Finanzmärkte und senken die Spreads von Staatsanleihen (vgl. Heinemann et al. 2014; Badinger und Reuter 2017; Afonso und Jalles 2019).

Kausale Effekte von Fiskalregeln sind aufgrund von Endogenitätsproblemen nur schwer messbar. Beispielsweise war der Einfluss von Fiskalregeln auf die Spreads europäischer Staatsanleihen geringer, wenn die fiskalischen Präferenzen von Politikern und Wählern berücksichtigt wurden (vgl. Heinemann et al. 2014). Darüber hinaus ist zu vermuten, dass Fis-

kalregeln in Ländern implementiert werden, in denen die Bürger restriktive Fiskalpolitiken bevorzugen und somit Schuldenstände und Defizite von sich aus eher gering sind. Bei der Evaluierung der Effekte von Fiskalregeln auf Schuldenstände und Haushaltsdefizite kommt gegenwärtig hinzu, dass die Zinsen historisch niedrig sind und empirisch separiert werden muss, inwieweit Schuldenstände und Defizite aufgrund von Fiskalregeln oder niedrigen Zinsen sinken. In Deutschland hat außerdem die günstige konjunkturelle Lage zur Reduktion der Schuldenquote beigetragen (vgl. Hüther 2019).

Sollten Fiskalregeln tatsächlich auf fiskalpolitische Größen wie Schuldenquote und Budgetdefizit wirken, impliziert dies nicht automatisch, dass geringere Schuldenquoten und Budgetdefizite auch wirtschaftspolitisch erstrebenswert sind. So zeigt Blanchard (2019), dass Staatsverschuldung dann keine Kosten verursacht, wenn die Zinssätze für Staatsanleihen geringer ausfallen als die Wachstumsrate des BIP. Im gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld kann es somit durchaus sinnvoll sein, Schulden aufzunehmen, um Investitionen in die Zukunft zu tätigen. Die ökonomische Wirkung von Neuverschuldung im gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld hängt allerdings entscheidend davon ab, wie sich Zinsen und BIP langfristig entwickeln. Hüther (2019) zeigt, dass die Umlaufrendite auf Bundeswertpapiere seit Beginn der 2010er Jahre durchgängig unterhalb der Wachstumsrate des nominalen BIP lag.¹ Die Bewertung der Schuldenbremse durch Ökonomen spiegelt letztendlich die Erwartungen an die Zukunft wider. Gegner der Schuldenbremse argumentieren, dass die Veränderung der Relation von Investitionen und Ersparnissen auf dem Kapitalmarkt struktureller Natur sind und langfristig Bestand haben. Befürworter der Schuldenbremse weisen darauf hin, dass die vergangenen zehn Jahre historisch betrachtet einen Sonderfall markieren und dass der Zinssatz zwischen 1970 und 2010 relativ konstant oberhalb der BIP-Wachstumsrate lag.

Neben den direkten Auswirkungen von Fiskalregeln wurden auch Sekundäreffekte von Fiskalregeln untersucht: Strenge Fiskalregeln reduzieren beispielsweise Sozialausgaben und können dadurch zu weniger staatlicher Umverteilung und zu einer höheren Ungleichheit der verfügbaren Einkommen führen (vgl. Hartwig und Sturm 2019). Eine bremsende Wirkung von Fiskalregeln auf das Wirtschaftswachstum konnte dagegen bisher nicht nachgewiesen werden. Eine Untersuchung für 15 EU-Staaten zeigt, dass die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach 1992 das Wirtschaftswachstum in den entsprechenden Ländern nicht gebremst haben (vgl. Castro 2011). Strengere Fiskalregeln scheinen über-

¹ Fuest und Gros (2019) zeigen, dass seit der Jahrtausendwende das Zinsniveau in der Eurozone meist über der Wachstumsrate lag und erst seit 2015 unter der Wachstumsrate liegt. Dies gilt ähnlich für Deutschland, wo das Zinsniveau seit 2014 die Wachstumsrate unterschreitet.

dies die Volatilität des BIP-Wachstums pro Kopf reduziert zu haben (vgl. Badinger und Reuter 2017). Die Wirkung von Fiskalregeln auf die staatliche und private Investitionstätigkeit ist gegenwärtig noch nicht empirisch untersucht.

Auch für einzelne Länder gibt es Analysen zur Wirksamkeit von Fiskalregeln: In Italien wurden 1999 Fiskalregeln auf kommunaler Ebene eingeführt und zwei Jahre später für Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern wieder aufgeweicht, woraufhin die Defizite in diesen Gemeinden wieder anstiegen und die Steuersätze sanken (vgl. Grembi et al. 2016). Eliason und Lutz (2018) untersuchten die verglichen zu anderen US-Bundesstaaten sehr strikten Fiskalregeln im Bundesstaat Colorado. Diese beinhalten sowohl Restriktionen zu Steuern als auch zu öffentlichen Ausgaben. Die Autoren fanden hierbei weder einen Effekt von Fiskalregeln auf Steuern noch auf die öffentlichen Ausgaben, doch wurden Schlupflöcher der geltenden Fiskalregeln seitens der Politik ausgenutzt. Teilweise setzte auch die Wählerschaft selbst mittels Referenden geltende Fiskalregel außer Kraft. In den Schweizer Kantonen hat die Schuldenbremse den öffentlichen Schuldenstand reduziert, allerdings sind hier Schulden in den Bereichen gestiegen, die durch die Schuldenbremse nicht eingeschränkt werden (vgl. Pfeil und Feld 2018; Burret und Feld 2018). Die in der Schweiz geltende Schuldenbremse auf Kantonebene wird auch in Deutschland gerne als Vorbild für die Schuldenbremse auf Länderebene herangezogen. Für die deutschen Bundesländer liegen allerdings noch keine empirischen Studien zur Wirksamkeit der Schuldenbremse vor.

Mehrheit der teilnehmenden Ökonomen für die Beibehaltung der Schuldenbremse

Die Oktober-Umfrage des Ökonomenpanels zeigt, dass eine Mehrheit der Teilnehmer die Schuldenbremse befürwortet oder zumindest nur leicht anpassen möchte. Die Mehrheit der Teilnehmer (57%) spricht sich für eine Beibehaltung der Schuldenbremse aus. Viele begründen ihre Meinung damit, dass sie auf die öffentliche Hand disziplinierend wirke und somit auch den Rechtfertigungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger in Fragen der Verwendung öffentlicher Gelder erhöhe. Einige Teilnehmer weisen auch auf Ausgaben hin, die in der Zukunft die öffentlichen Haushalte stark belasten könnten, die sogenannte implizite Staatsverschuldung. Ein Befürworter der Schuldenbremse

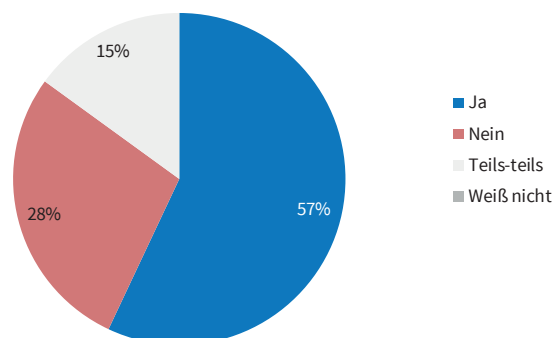
ist besorgt, dass die »öffentlichen Finanzen in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren durch den demografischen Wandel enorm unter Druck geraten. Ob sich die Schuldenbremse dann halten lässt, bleibt abzuwarten. Gegenwärtig dient sie der finanzpolitischen Langfristvorsorge.« Martin Biewen von der Eberhard-Karls-Universität Tübingen fasst seine Zustimmung zur Schuldenbremse folgendermaßen zusammen: »Die Schuldenbremse funktioniert und sichert Handlungsspielräume zukünftiger Generationen.« Die Kritiker der Schuldenbremse unter den Teilnehmern (28%) halten dem jedoch entgegen, dass die Schuldenbremse auf keiner theoretischen Grundlage fuße, Investitionsausgaben trotz negativer Realzinsen hemme und somit zukünftiges Wachstum reduziere. Die Aufnahme von Schulden sollte »einem ökonomischen Optimierungskalkül folgen [...], nicht einer starren juristischen Regel«, so ein Kritiker. Auch wird auf die Gefahr verwiesen, dass sie einen Anreiz auf Politiker ausübt, Schulden zu verbergen. 15% der Teilnehmer sind bezüglich der Beibehaltung der Schuldenbremse geteilter Ansicht (»Teils-teils«). An dieser Stelle verweist ein Teilnehmer darauf, dass »mehr Flexibilität für Investitionen in Zeiten negativer Zinsen wünschenswert wäre, aber sichergestellt werden muss, dass Konsum (z.B. Renten) nicht auf Kosten zukünftiger Generationen finanziert wird.« Von den Teilnehmern wird auch ein Mangel an Flexibilität der Schuldenbremse bemängelt, die »diskretionäre antizyklische Maßnahmen nicht explizit erlaubt.« Wolfgang Scherf von der Justus-Liebig-Universität Gießen äußert, die »Schuldenbremse [habe] aus stabilitätspolitischer Sicht Mängel, [trage] aber zur fiskalischen Disziplin bei.« Ähnlich sieht es Marco Sahn von der Universität Bamberg. Für ihn ist die Schuldenbremse »[...] in Anbetracht der gegenwärtigen politischen Institutionen und Konstellationen (second-best) optimal.«

Des Weiteren befindet die Mehrheit der Teilnehmer (52%), dass die Staatsschuldenquote ohne Schuldenbremse seit 2009 nicht so stark zurückgegangen wäre. Dies wird vor allem mit ihrer disziplinierenden Wirkung begründet. Es wird aber

Abb. 1

Zustimmung zur Schuldenbremse

Befürworten Sie grundsätzlich die Beibehaltung der Schuldenbremse für Bund und Länder?



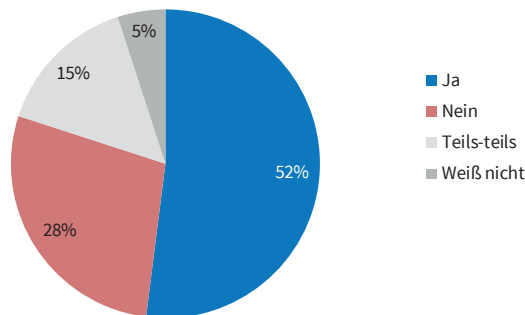
Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

Abb. 2

Reduktion der Schuldenquote ohne Schuldenbremse

Sind Sie der Meinung, dass ohne die Schuldenbremse der Rückgang der Staatsschuldenquote signifikant geringer ausgefallen wäre?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

auch darauf verwiesen, dass der niedrige Stand der Zinsen – in Abwesenheit der Schuldenbremse – einen starken Anreiz geschaffen hätte, mehr Schulden aufzunehmen. 28% der Teilnehmer glauben jedoch, dass die Reduktion der Schuldenquote durch die gute Konjunktur und die niedrigen Zinsen auch ohne die Schuldenbremse hätte erreicht werden können. Geteilter Ansicht (»Teils-teils«) sind diesbezüglich 15% der Teilnehmer, die darauf hinweisen, dass sich die Bundesregierung in den letzten Jahren stets an der gesetzlich nicht festgeschriebenen »schwarzen Null« orientiert hat und es somit auch in Abwesenheit der Schuldenbremse wahrscheinlich nicht zu einer weniger starken Reduktion der Schuldenquote gekommen wäre. Außerdem wird die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung der letzten zehn Jahre als Grund angeführt, dass es auch ohne die Schuldenbremse zu einem signifikanten Rückgang der Staatsschuldenquote gekommen wäre. 5% antworten mit »Weiß nicht«.

KEINE EINDEUTIGE MEINUNG IN BEZUG AUF SCHULDENBREMSE UND EINHALTUNG DES MAASTRICHT-KRITERIUMS

Die Frage, ob die Schuldenbremse notwendig für die langfristige Einhaltung des Maastricht-Kriteriums von 60% Staatsschuldenquote ist, beantworten die teilnehmenden Ökonomen etwas differenzierter. 43% antworten mit »Ja«, meist abermals auf die disziplinierende Funktion der Schuldenbremse verweisend. Dies ist laut einem der Teilnehmer auch darin begründet, dass bei Verstößen gegen die Maastricht-Kriterien

»offenbar keine Sanktionen zu befürchten [sind.]« Mit »Nein« antworten 34%, teilweise weil sie das Maastricht-Kriterium bereits für eine hinreichend restriktive Vorgabe halten oder das Limit von 60% Staatsschuldenquote als bereits oder so gut wie eingehalten sehen. Knapp jeder Fünfte antwortet mit »Teils-teils« und stellt als Begründung das Maastricht-Kriterium teilweise selbst in Frage. 5% der Teilnehmer antworten mit »Weiß nicht«.

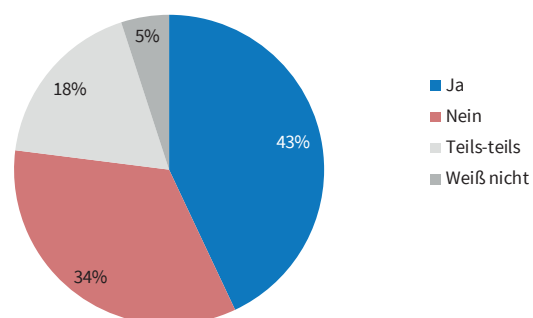
INVESTITIONEN EHER DURCH ANDERE FAKTOREN ALS DURCH DIE SCHULDENBREMSE GEHEMT

Eine der Gretchenfragen in der gegenwärtigen Debatte ist, ob die Schuldenbremse öffentliche Investitionen verhindert oder nicht. Die Teilnehmer des Ökonomenpanels sind hierzu unterschiedlicher Auffassung. 37% der Teilnehmer sehen eine eindeutige Behinderung öffentlicher Investitionen, beispielsweise in das Bildungssystem oder in die Verkehrsinfrastruktur. Ein Teilnehmer ist zudem der Ansicht, dass »größere öffentliche Investitionen nur schwer aus laufenden Steuereinnahmen getätigt werden können.« »Fehlende öffentliche Investitionen haben andere Ursachen als die Schuldenbremse« sagt hingegen Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts. Etwa 41% der Teilnehmer vertreten dieselbe Einschätzung. Sie sehen das Problem der mangelnden öffentlichen Investitionen nicht als Folge der Schuldenbremse, sondern als Folge mangelnder Planungs- und Durchführungskapazitäten. Es wird auch auf die derzeitige Budgetzusammensetzung verwiesen, die keinen Fokus auf investive Ausgaben lege sowie politökonomisch argumentiert, dass Politiker einen höheren Anreiz haben, die konsumti-

Abb. 3

Die Schuldenbremse und das Maastricht-Kriterium

Halten Sie die Schuldenbremse für notwendig, um das Maastricht-Kriterium von 60% Staatsschuldenquote langfristig wieder einzuhalten?



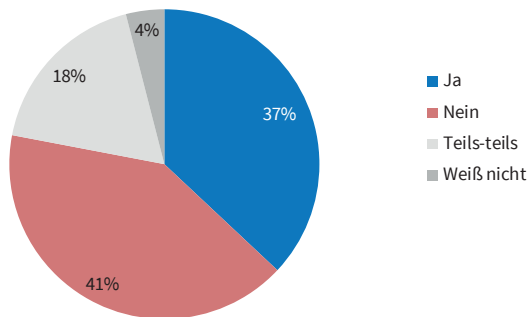
Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

Abb. 4

Behinderung öffentlicher Investitionen durch die Schuldenbremse

Kritiker der Schuldenbremse führen an, dass die Schuldenbremse öffentliche Investitionen bremse. Teilen Sie diese Auffassung?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

ven Staatsausgaben zu erhöhen. Knapp ein Fünftel der Teilnehmer antwortet mit »Teils-teils«. Hier fasst ein Teilnehmer zusammen: »[Generell] neigt die Politik zu einem Übermaß an Transfers und Staatskonsum und einer Vernachlässigung echter (!) Investitionen. Um das zu korrigieren, würde es eine Bevorzugung der eng definierten Investitionen der Schuldenbremse bedürfen.« Karl Morasch von der Universität der Bundeswehr München ist ähnlicher Meinung: »Über die sinnvolle Regelung der konjunkturabhängigen Flexibilität hinaus müsste die Kreditfinanzierung notwendiger Infrastrukturinvestitionen im Rahmen einer modifizierten Schuldenbremse ermöglicht werden.« Nur ein kleiner Teil (4%) antwortet mit »Weiß nicht«.

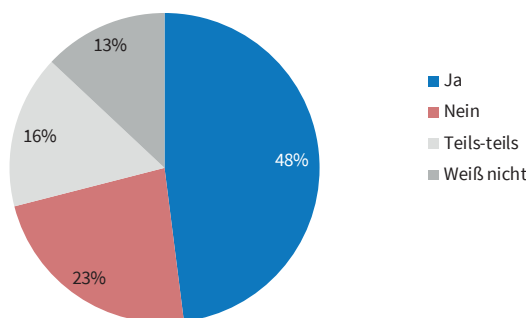
ABSCHAFFUNG DER SCHULDENBREMSE KÖNNTE SOZIALAUSGABEN ERHÖHEN

Die Ökonomieprofessoren wurden auch gefragt, ob ihrer Meinung nach bei einem Wegfall der Schuldenbremse die Sozialausgaben (konsumtive Staatsausgaben) eher als investive Staatsausgaben (Investitionen in Infrastruktur etc.) steigen würden. Fast die Hälfte der Teilnehmer (48%) stimmt dem zu. 23% der Teilnehmer widersprechen, und 16% antworten mit »Teils-teils«. Etwas mehr als jeder Zehnte antwortet mit »Weiß nicht«. Die Teilnehmer, die mit »Ja« antworten, verweisen auf die höhere politische Attraktivität der Sozialausgaben sowie darauf, dass mit höheren Sozialausgaben »Wahlen gewonnen werden«. Sie sehen die Erfahrung vergangener Jahre als Beweis dafür an. Friedrich Heinemann, Leiter des Forschungsbereichs »Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft«

Abb. 5

Entwicklung der Sozialausgaben bei Aufhebung der Schuldenbremse

Rund die Hälfte des Bundeshaushalts wird für Sozialausgaben verwendet. Meinen Sie, dass eine Aufhebung der Schuldenbremse die Sozialausgaben eher als investive Ausgaben steigern wird?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

am ZEW in Mannheim, fasst seine Zustimmung zur Frage folgendermaßen zusammen: »Höhere dauerhafte Schulden führen kaum zu höheren Investitionen, sondern werden lediglich die Größe des Staates und der konsumtiven Ausgaben nach oben treiben. Ideen für neue schuldenfinanzierte Sozialleistungen sind uferlos und stoßen nirgends auf nennenswerten Widerstand. Ganz anders die Situation bei den Investitionen: Da können schon heute oft die finanzierbaren Vorhaben

nicht umgesetzt werden, weil es politische Widerstände vor Ort gibt.« Teilnehmer, die mit »Nein« oder »Teils-teils« antworten, verweisen darauf, dass man bei einer Neugestaltung der Schuldenbremse investive Staatsausgaben besonders fördern könne. Ein Teilnehmer plädiert hier für eine modifizierte Schuldenbremse, die »Nettoinvestitionen, Deflation und Leistungsbilanzüberschüsse« berücksichtigt.

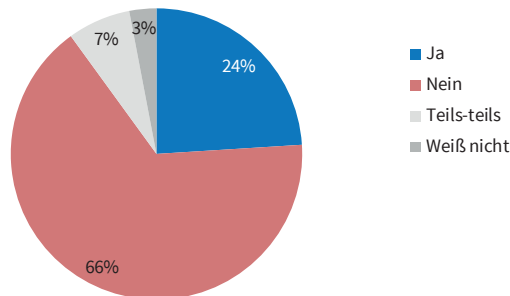
KEINE AUSNAHMEN ZUGUNSTEN DES KLIMASCHUTZES

Zwei Drittel der Teilnehmer sind gegen eine Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für Klimaschutzmaßnahmen. Hiervon äußern viele, dass Klimaschutz über die Ausgabe von Zertifikaten am effizientesten zu erreichen sei und nicht über zusätzliche staatliche Ausgaben. Einer der Teilnehmer fasst seine Einstellung folgendermaßen zusammen: »Effektiver Klimaschutz kann durch eine moderate CO₂-Abgabe erreicht werden, deren Einnahmen zu 100% an die Bürger gehen müssen. Staatliche Ausgaben für Klimaschutz sollten eher zurückgefahren werden – sie waren in der Vergangenheit eher kontraproduktiv und vor allem teuer.« Ein knappes Viertel (24%) der Teilnehmer ist für eine Ausnahme, da

Abb. 6

Ausnahmen für den Klimaschutz

Die Schuldenbremse sieht vor, dass der Bund im Falle von Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen oder auch Konjunkturschwächen weitere Schulden aufnehmen darf. Sind Sie der Meinung, dass für Maßnahmen des Klimaschutzes die Schuldenbremse aufgehoben werden sollte?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

Klimaschutzmaßnahmen Investitionen seien, von denen zukünftige Generationen profitieren und der Klimaschutz außerdem derzeit Priorität haben sollte. Im Sinne der Generationengerechtigkeit wird auch dafür plädiert, den »Intergenerationenvertrag für Klimaschutz« dem »Intergenerationenvertrag der öffentlichen Finanzen« gleichzustellen. Peter Bofinger fragt: »Wie kann man es wagen, den Kindern zuliebe keine Schulden zu machen und ihnen dafür eine kaputte Umwelt zu hinterlassen?« 7% sind geteilter Meinung (»Teils-teils«), was eine Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für Klimaschutzmaßnahmen betrifft, da unter anderem die Kosten des Klimawandels noch nicht genau absehbar seien oder es abhängig von den Maßnahmen sei. 3% antworten mit »Weiß nicht«.

SKEPSIS GEGENÜBER EINEM FESTHALTEN AN DER »SCHWARZEN NULL«

Neben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse verfolgte die Bundesregierung in den vergangenen Jahren eine Politik ausgeglichener Haushalte – die sogenannte »schwarze Null«. Im Gegensatz zur Schuldenbremse wird bei der »schwarzen Null« vollständig auf eine Neuverschuldung auf Bundesebene verzichtet. Das Ökonomenpanel fragte daher, ob an dieser Politik weiterhin festgehalten werden sollte. 48% der Teilnehmer lehnen ein Festhalten an der »schwarzen Null« ab. Ein Drittel (34%) der Teilnehmer befürwortet die »schwarze Null« weiterhin, und knapp jeder Fünfte antwortet mit »Teils-teils«. Gegner der »schwarzen Null« sehen in ihr ein Hindernis für antizyklische Fiskalpolitik und weisen darauf hin, dass es aufgrund der gesetz-

lich verankerten Schuldenbremse eine solche implizite Regel nicht brauche. Ein Kritiker bezeichnet sie als »[...] eine viel zu rigide, willkürliche Maxime für die Fiskalpolitik [...]«. Andere wiederum sehen sie gar als »Fetisch« und »Unsinn«. Die Befürworter der »schwarzen Null« loben dagegen die disziplinierende Eigenschaft einer solchen Regel. Die mit »Teils-teils« antwortenden Teilnehmer weisen darauf hin, dass eine Vermeidung von Neuverschuldung lediglich in Boomphasen sinnvoll sei. Es wird auch auf die hohe Symbolwirkung der Schuldenbremse eingegangen, die den Steuerzahlern suggeriere, man ginge vorsichtig mit Steuergeldern um. Silke Übelmesser von der Universität Jena konstatiert: »Die schwarze Null hat eine nicht zu unterschätzende Symbolkraft; allerdings ist das dadurch bedingte Verschuldungslimit strikter als die Verpflichtungen im Rahmen der Schuldenbremse oder auch des europäischen Fiskalpakts.«

LITERATUR

Afonso, A. und J. T. Jalles (2019), »Fiscal rules and government financing costs«, *Fiscal Studies* 40(1), 71–90.

Asatryan, Z., C. Castellón und T. Stratmann (2018), »Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions«, *Journal of Public Economics* 167, 105–119.

Badinger, H. und W. H. Reuter (2017), »The case for fiscal rules«, *Economic Modelling* 60, 334–343.

Blanchard, O. (2019), »Public debt and low interest rates«, *American Economic Review* 109(4), 1197–1229.

Burret, H. T. und L. P. Feld (2018), »(Un-)intended effects of fiscal rules«, *European Journal of Political Economy* 52, 166–191.

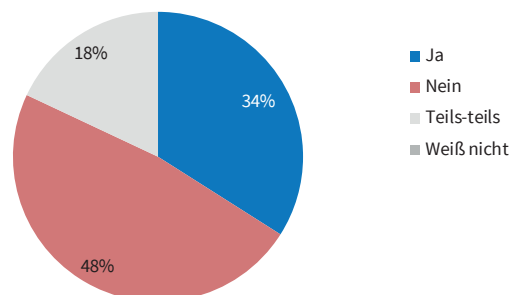
Castro, V. (2011), »The impact of the European Union fiscal rules on economic growth«, *Journal of Macroeconomics* 33, 313–326.

Deutsche Bundesbank (2019), »Deutsche Staatsschulden sanken 2018 um 52 Mrd. € auf 2,06 Billionen € – Schuldenquote von 64,5% auf 60,9%«, Pressemitteilung, 23. März, Frankfurt am Main.

Abb. 7

Weiteres Festhalten an der »schwarzen Null«

Mit dem Verzicht auf Neuverschuldung (»schwarze Null«) schränkt die Bundesregierung ihren Spielraum zur Kreditaufnahme noch stärker als durch die Schuldenbremse ein. Die Kritik daran wird lauter. Befürworten Sie das Festhalten an der »schwarzen Null«?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2019.

© ifo Institut

- Eliason, P. und B. Lutz (2018), »Can fiscal rules constrain the size of government? An analysis of the »crown jewel« of tax and expenditure limitations«, *Journal of Public Economics* 166, 115–144.
- FAZ – *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2019), »Die Koalition streitet über neue Schulden«, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/koalition-streitet-ueber-schuldenbremse-und-schwarze-null-16323646.html>, aufgerufen am 29. Oktober 2019.
- Fuest, C. und D. Gros (2019), »Government debt in times of low interest rates: the case of Europe«, *EconPol Policy Brief* 16, Brüssel.
- Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke, M. Fratzscher, A. Kriwoluzky, C. Michelsen, M. Hüther, P. Bofinger, L. P. Feld und W. H. Reuter (2019), »Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?«, *Wirtschaftsdienst* 99(5), 307–329.
- Greive, M. und J. Hildebrand (2019), »Bundesrechnungshof übt scharfe Kritik an Scholz' Haushaltspolitik«, *Handelsblatt*, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundeshaushalt-bundesrechnungshof-uebt-scharfe-kritik-an-scholz-haushaltspolitik/25142124.html>, aufgerufen am 28. Oktober 2019.
- Grembi, V., T. Nannicini und U. Troiano (2016), »Do fiscal rules matter?«, *American Economic Journal: Applied Economics* 8, 1–30.
- Hartwig, J. und J.-E. Sturm (2019), »Do fiscal rules breed inequality? First evidence for the EU«, *Economics Bulletin* 39, 1508–1515.
- Heinemann, F., E. Janeba, C. Schröder und F. Streif (2016), »Fiscal rules and compliance expectations – Evidence for the German debt brake«, *Journal of Public Economics* 142, 11–23.
- Heinemann, F., M.-C. Moessinger und M. Yeter (2018), »Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis«, *European Journal of Political Economy* 51, 69–92.
- Heinemann, F., S. Osterloh und A. Kalb (2014), »Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture«, *Journal of International Money and Finance* 41, 110–127.
- Hüther, M. (2019). »10 Jahre Schuldenbremse: Ein Konzept mit Zukunft?«, *IW Policy Paper* No. 3/2019, Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Pfeil, C. F. und L. P. Feld (2018), »Does the Swiss debt brake induce sound federal finances? A synthetic control analysis«, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 18/08, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- Potrafke, N., M. Riem und C. Schinke (2016), »Debt Brakes in the German States: Governments' Rhetoric and Actions«, *German Economic Review* 17(2), 253–275.
- Reuter, W. H. (2015), »National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective?«, *European Journal of Political Economy* 39, 67–81.
- Statistisches Bundesamt (2019). »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Arbeitsunterlage Investitionen«, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-pdf-5811108.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 29. Oktober 2019.