

# Schuldenbremse oder Zukunftsbremse? Finanzpolitische Herausforderungen nach Corona

Achim Truger  
Universität Duisburg-Essen, SVR & IMK

Impuls zur Preisverleihung des  
**Kurt-Rothschild-Preises 2020**

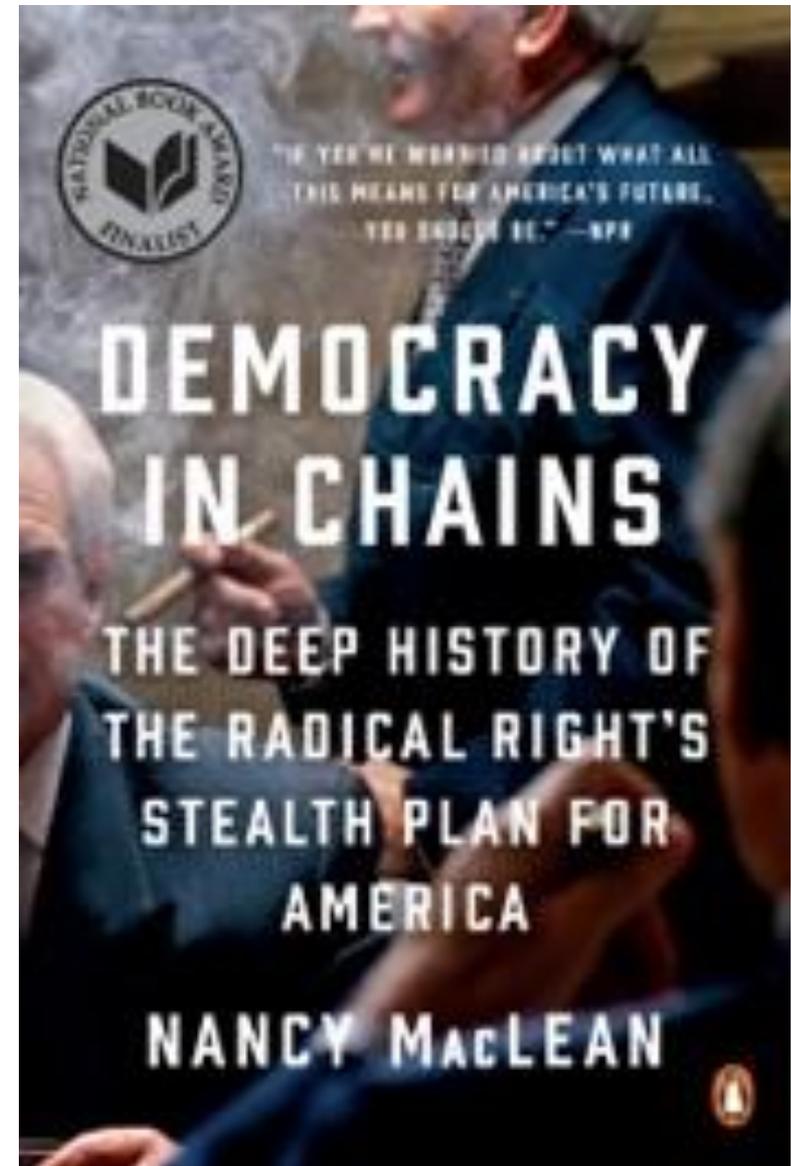
**Karl-Renner-Institut + SPÖ-Parlamentsclub**  
**Wien, 28. September 2020**

- **zur (zweifelhaften) Grundidee von Schuldenbremsen**
- **konzeptionelle Probleme**
- **Rückblick: Schuldenbremse ein Riesenerfolg?**
- **aktuelle Risiken der deutschen Schuldenbremse**
- **die europäische Dimension: Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes notwendig!**

- **Harmlose Interpretation:** Wir wollen nur verhindern, dass wir unsere „Kinder und Enkel“ in Zukunft belasten
  - andere Frage: funktioniert das überhaupt?
- **Kritische Interpretation:** Es geht um Beschränkung demokratisch legitimierter staatlicher Handlungsfähigkeit
  - Buchanan/Wagner: Democracy in Deficit,
  - Brennan/Buchanan: Zähmung des Leviathan, Schranken für die Demokratie, „Starving the beast“
- verhindern „wir“ möglicherweise Politik zum Wohle der 99% und beschützen eine reiche, einflussreiche, aber winzige Minderheit?

# (zweifelhafte) Grundidee von Schuldenbremsen

Spannende Lektüre zum letzten Punkt:



- zur (zweifelhaften) Grundidee von Schuldenbremsen
- **konzeptionelle Probleme**
- Rückblick: Schuldenbremse ein Riesenerfolg?
- aktuelle Risiken der deutschen Schuldenbremse
- die europäische Dimension: Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes notwendig!

- (strukturelle) Defizitziele von null oder 0,35% des BIP ökonomisch nicht gerechtfertigt
- Vernachlässigung sinnvoller ökonomischer Konzepte wie z.B: Goldene Regel der öffentlichen Investitionen
- Gefahr der Vernachlässigung öffentlicher Investitionen
- zu geringe konjunkturelle Spielräume:  
Gefahr pro-zyklischer Finanzpolitik
- Gefahr von Vereinnahmung und Dominanz der gesamten Finanzpolitik

- zur (zweifelhaften) Grundidee von Schuldenbremsen
- konzeptionelle Probleme
- **Rückblick: Schuldenbremse ein Riesenerfolg?**
- aktuelle Risiken der deutschen Schuldenbremse
- die europäische Dimension: Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes notwendig!

- Deutsche Schuldenbremse als Riesenerfolg?
- „Erfolgs“-Aussichten der Schuldenbremse hängen immer und hingen 2009 kritisch von der Konjunktur ab
- Bei aller berechtigten Kritik damals war klar, dass die Schuldenbremse bei unerwartet guter Konjunktur zu einem großen „Erfolg“ werden würde...

9

**...und das wurde auch  
vorhergesehen.**

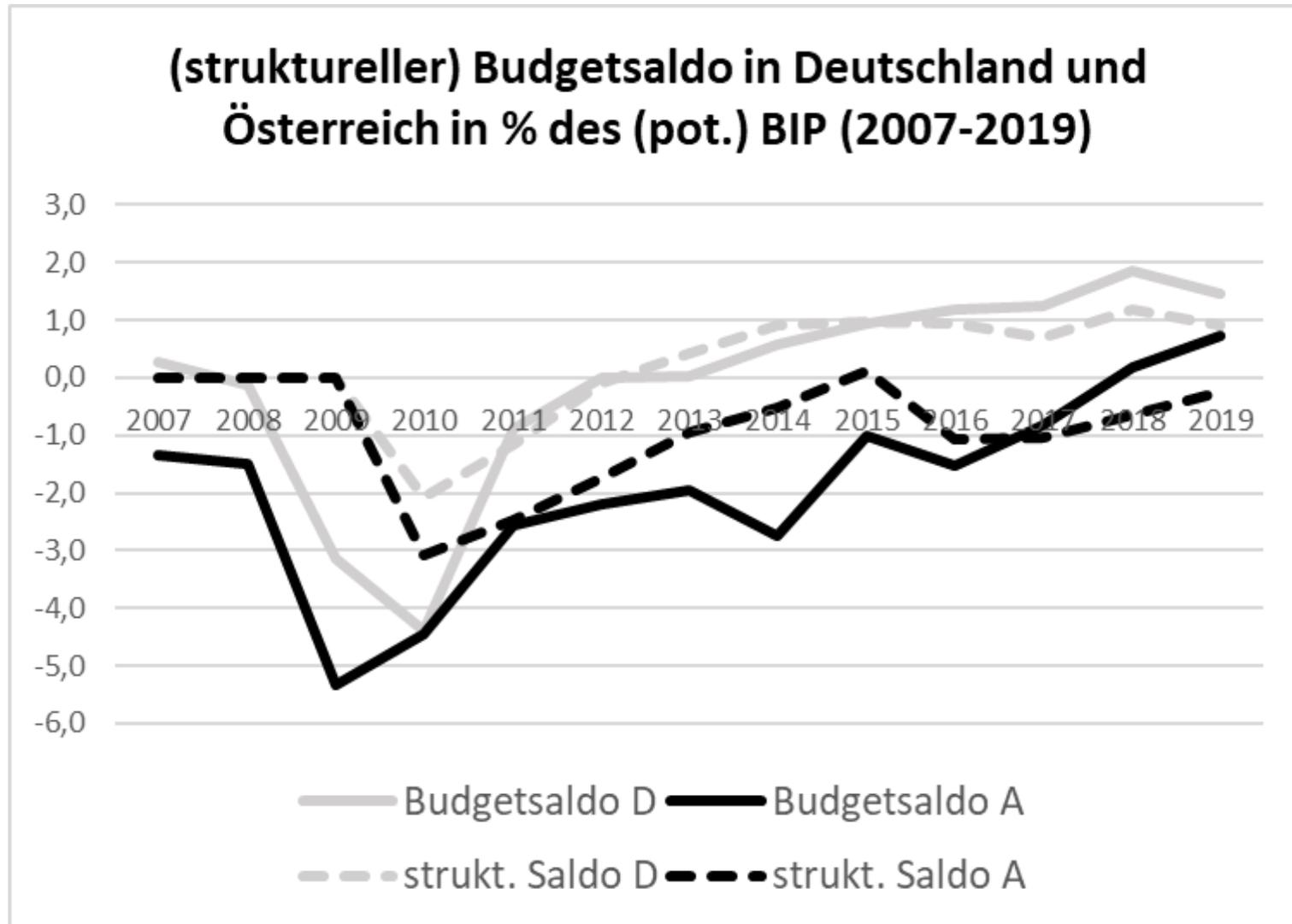


**aus: Truger (2010)**

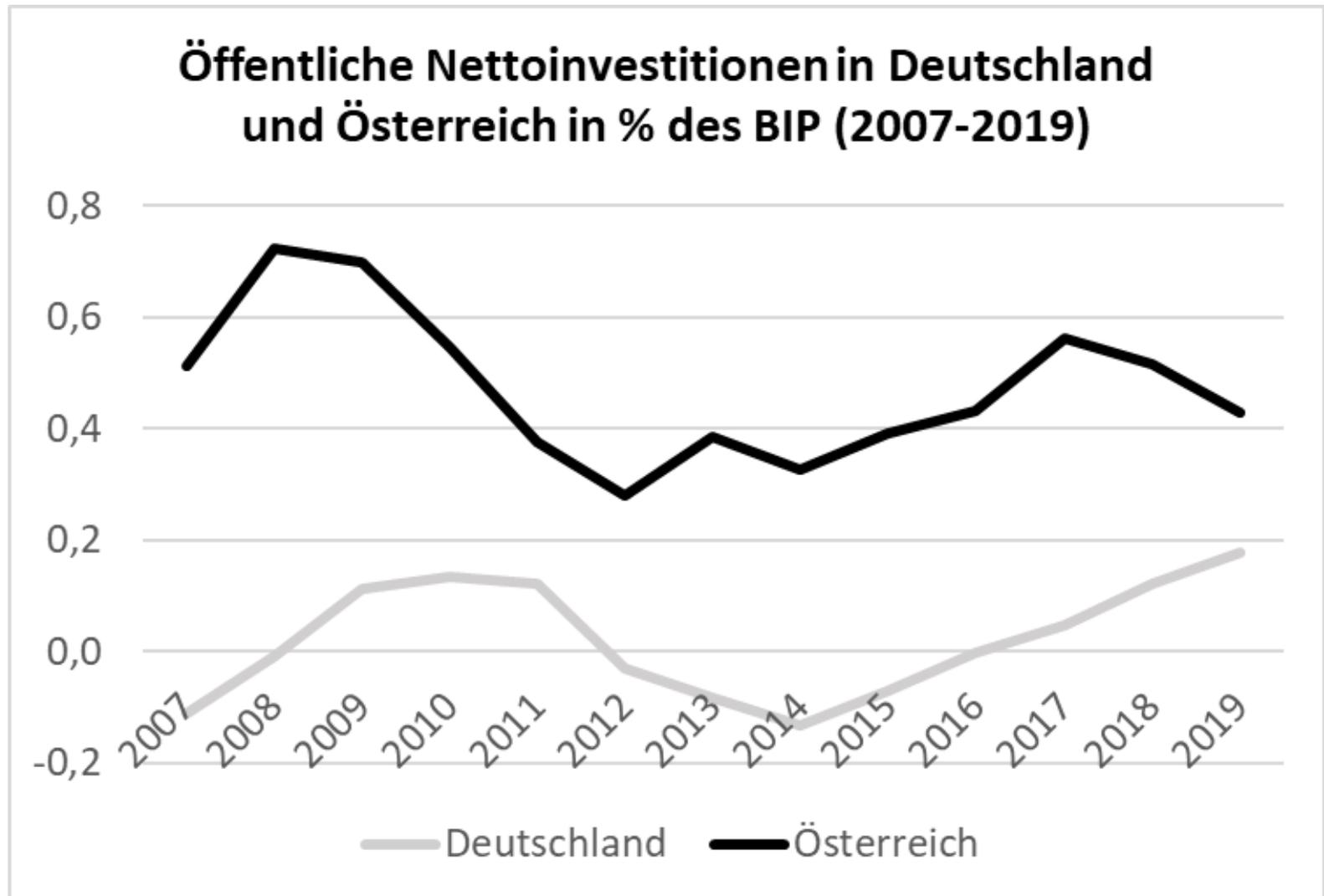
Hinzu kommt noch, dass das Ausmaß der durch die Schuldenbremse erzwungenen Konsolidierung kritisch von der Wirtschaftsentwicklung abhängt. Fällt die Trendwachstumsrate im Konsolidierungszeitraum schlechter als erwartet aus, so wird sich das strukturelle Defizit und damit die erforderliche Konsolidierung entsprechend erhöhen (vgl. SVR 2009: 185). Nicht berücksichtigt ist hierbei das Problem, dass sich aufgrund der starken Endogenität des ermittelten strukturellen Defizits und einer restriktiven Finanzpolitik sich selbst verstärkende kumulative Prozesse herausbilden können: Verschlechtert sich die Konjunktur unerwartet, so wird immer ein Teil dieser Verschlechterung als strukturelle Wachstumsverlangsamung verbucht. Damit aber steigt automatisch das noch zu konsolidierende strukturelle Defizit an. Versucht die Finanzpolitik, dem Rechnung zu tragen, indem sie den Restriktionskurs weiter verschärft, kann es erneut zu einer Verschlechterung der Wirtschaftslage kommen, die wiederum das noch zu konsolidierende strukturelle Defizit erhöht. In diesem Fall bliebe die Wirtschaft in einer Stagnationsfalle gefangen und die Haushaltskonsolidierung würde nur schwer und unter gewaltigen gesamtwirtschaftlichen und sozialen Kosten gelingen.

Der gerade skizzierte Mechanismus funktioniert jedoch potenziell auch in die andere Richtung. Kommt es zu einer unerwartet günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, so könnte dies die erforderliche Konsolidierung verringern. Die Finanzpolitik könnte dann den Restriktionskurs lockern, was wiederum durch ein höheres Wachstum die erforderliche Konsolidierung verringern könnte. Ergibt sich eine solche positive Rückkopplung, dann ist es sogar denkbar, dass die finanzpolitische Strategie der neuen Bundesregierung halbwegs aufgeht. Sie könnte dann zumindest für einige Jahre Steuersenkungen und den Übergang zur Schuldenbremse miteinander vereinbaren, ohne dass die Finanzpolitik auf extremen Sparkurs gehen oder die Steuern und Abgaben an anderer Stelle stark erhöhen müsste. Ob es dazu kommt, hängt wie erläutert auch von der genauen technischen Ausgestaltung des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens ab. Nach einer groben Überschlagsrechnung mit Hilfe eines einfachen HP-Filters, müsste aufsetzend auf der IMK-Prognose (vgl. IMK 2009) von 2011 bis 2016 eine jährliche Wachstumsrate des realen BIP von etwa 2,9 % erreicht werden, um das strukturelle Defizit inklusive der geplanten Steuersenkungen allein über ein höheres Wachstum zu konsolidieren. Ein solcher Wert ist angesichts der mittelfristig zu erwartenden Rahmenbedingungen offensichtlich extrem unwahrscheinlich. Es wäre daher hochriskant, auf eine solche Entwicklung zu setzen, zumal die ökonomischen und sozialen Kosten eines Scheiterns sehr hoch wären.

# Ein Riesenerfolg?



# Ein Riesenerfolg?



- Schuldenbremse hat sehr vorsichtiger Finanzpolitik geführt, die Aufschwung zu zügiger Konsolidierung und Überschussbildung angeregt hat
- größere Steuersenkungen wurden nach 2010 verhindert
- Investitionsstau wurde aber auch nicht adressiert
- gemeinsame Initiative von IMK und IW (gewerkschafts- und arbeitgebernahe Forschungsinstitute) unterstützt von DGB und BDI forderte 2019 Investitionsprogramm von 450 Mrd Euro über 10 Jahre!

- zur (zweifelhaften) Grundidee von Schuldenbremsen
- konzeptionelle Probleme
- Rückblick: Schuldenbremse ein Riesenerfolg?
- **aktuelle Risiken der deutschen Schuldenbremse**
- die europäische Dimension: Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes notwendig!

- Konjunkturerholung könnte deutlich schneller und kräftiger als erwartet ausfallen
- dann wäre die Corona-Krise ähnlich wie die Finanzkrise 2009 nur eine tiefe Delle, die aber kaum Spuren hinterlassen würde
- dann würden sich die öffentlichen Haushalte 2021/22 erholen und wären im Wesentlichen in der Situation von Ende 2019
- Erinnerung: auch da stellte sich die Frage der Finanzierung der mittelfristig hohen Ausgabebedarfe, insbesondere bei öfftl. Investitionen

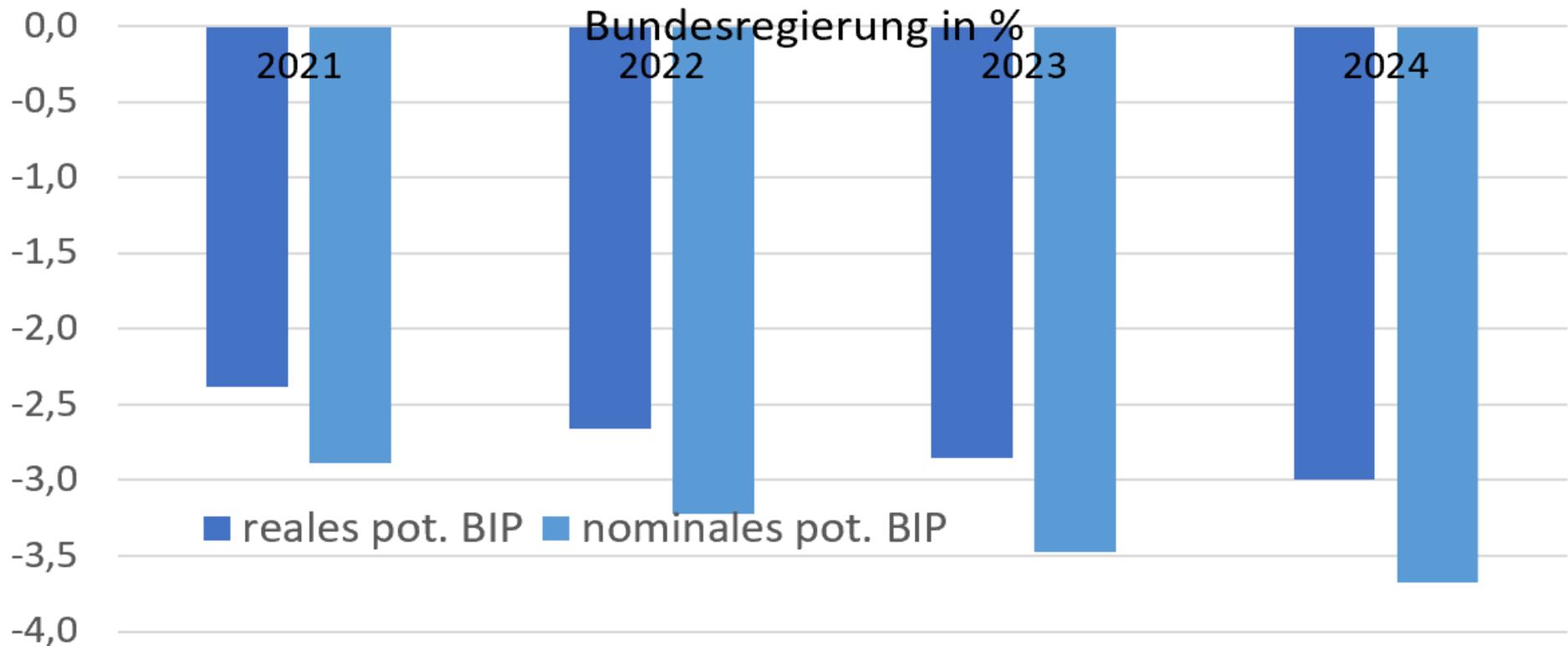
# Gefahr von Kürzungspolitik (Bund)

- Große Steuerausfälle auch mittelfristig
  - Ausnahmeregel kann nicht ewig gezogen werden
  - Einengung von Spielräumen durch Methode der Konjunkturbereinigung (bislang mehr als 20 Mrd.€ jährlich!!)
  - ab 2023 Einengung durch Tilgung (ca. 6 Mrd. jährlich?)
  - Übernahme von ausgabeseitigen Verpflichtungen (Stabilisierung SV-Beitragssätze, Zuschuss ALV)
  - ➔ Ausnahmeregel so lange wie nötig ziehen, Konjunkturbereinigung anpassen, Tilgung strecken, Ausnahmeregel so lange wie möglich ziehen, evtl. Fonds auffüllen
- 
- ➔ Extrahaushalte für Investitionen?
  - ➔ reguläre gerechte Steuerreformen richtig, aber kaum schnell umsetzbar
  - ➔ Corona-Soli? Oder Corona-Lastenausgleich (breit angelegt!)

# Gefahr von Kürzungspolitik (Bund)

## Revision des realen/nominalen potenziellen deutschen BIP

Frühjahrsprojektion 2020 vs. Herbstprojektion 2019 der

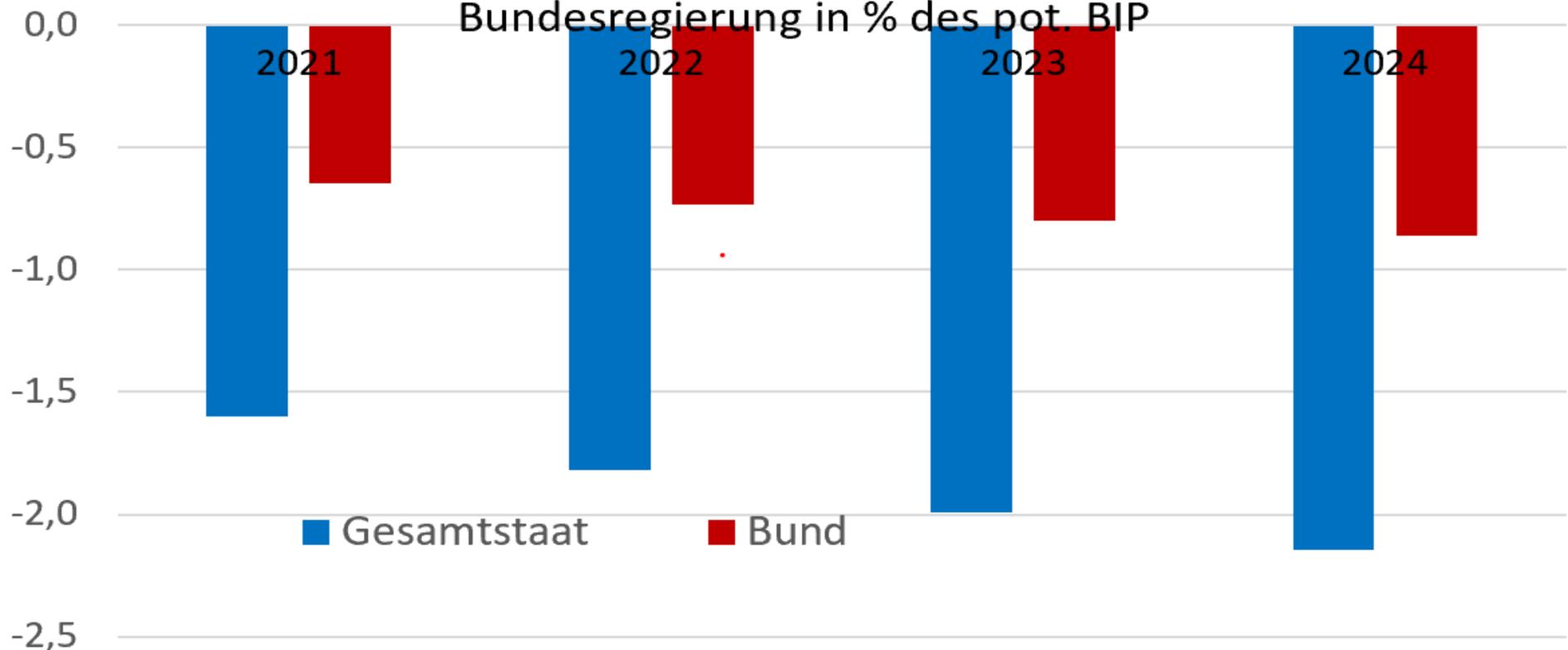


Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

## Geschätzte Auswirkungen der nom. pot. BIP-Revision auf strukt. Budgetsaldo des Gesamtstaats/Bundes

Frühjahrsprojektion 2020 vs. Herbstprojektion 2019 der

Bundesregierung in % des pot. BIP



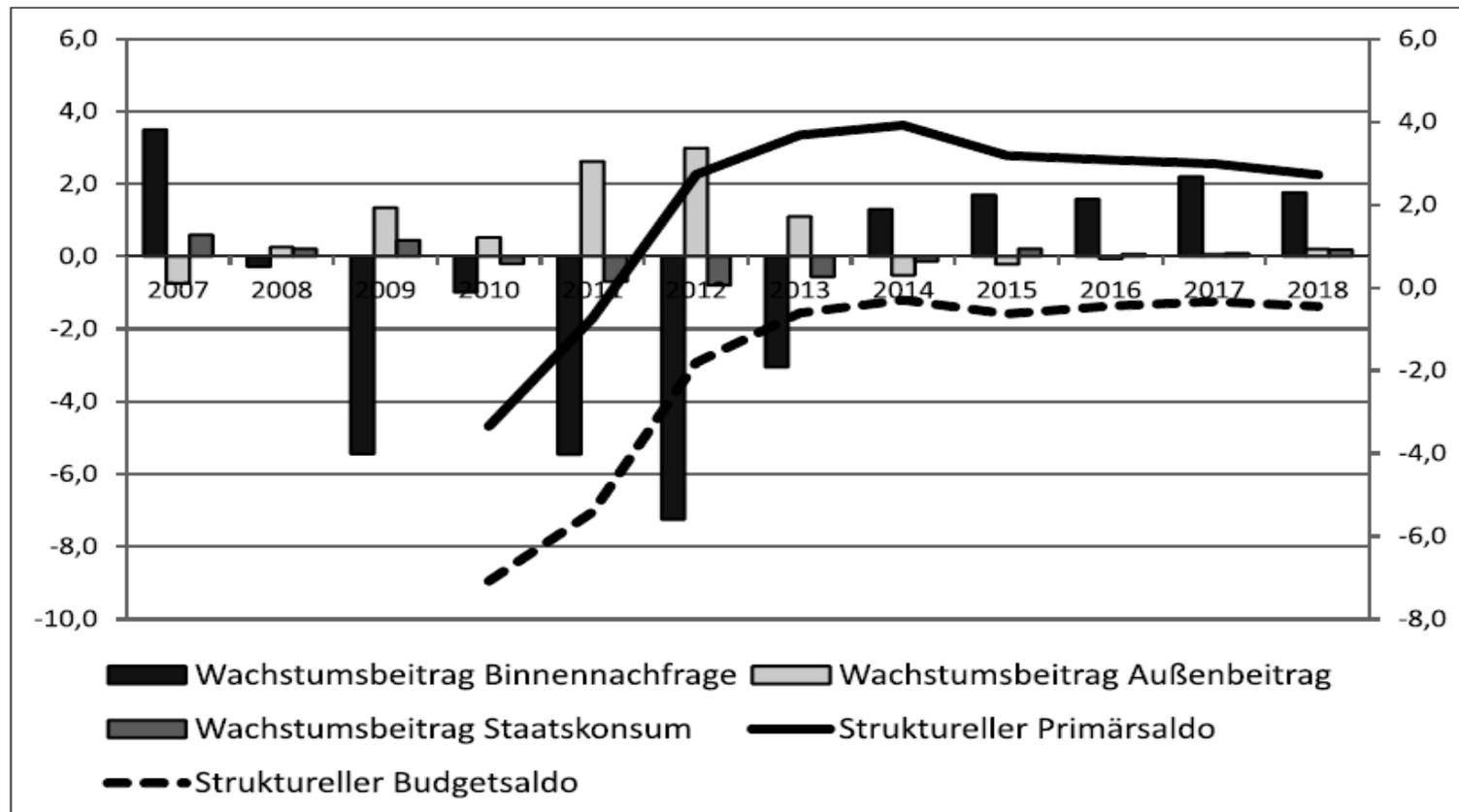
Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

- Große Steuerausfälle auch mittelfristig
  - Ausnahmeregel kann nicht ewig gezogen werden
  - Einengung von Spielräumen durch Methode der Konjunkturbereinigung
  - Einengung durch Tilgung (ca. 4 Mrd. jährlich?)
  - länderspezifische Regeln ohne Koordination!
  - Ausnahmeregel so lange wie nötig ziehen, Konjunkturbereinigung anpassen, Tilgung strecken, evtl. Fonds auffüllen
  - Extrahaushalte für Investitionen?
- 
- Corona-Soli? Oder Corona-Lastenausgleich (breit angelegt!)
  - Schwer, weil Länder unkoordiniert Programme gefahren haben!

- 2020 ist durch Konjunkturpaket größtenteils aufgefangen
- Probleme kommen ab 2021, wenn Steuerausfälle der Länder über KFA auf Kommunen abgewälzt werden
- Traditionell schwache Kommunen könnten dann nochmals stärker getroffen werden, weil aus sinkender KFA-Masse nun Verluste der „Reichen“ aufgefangen werden.
- Investitionen bedroht, Anstieg von Kassenkrediten zu befürchten
- Weitere Kompensation für Ausfälle ab 2021 notwendig
- Entschuldungsfonds notwendig

- zur (zweifelhaften) Grundidee von Schuldenbremsen
- konzeptionelle Probleme
- Rückblick: Schuldenbremse ein Riesenerfolg?
- aktuelle Risiken der deutschen Schuldenbremse
- die europäische Dimension: Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes notwendig!

**Abbildung 1: Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten (linke Achse), struktureller Budgetsaldo und struktureller Primärsaldo in der „EWU-12-Peripherie“\* in Prozent des potenziellen Bruttoinlandsprodukts (rechte Achse), 2007-2018**



\* Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, ungewichtetes arithmetisches Mittel.  
Quelle: Europäische Kommission (2019); eigene Berechnungen.

**Vielen Dank  
für die Aufmerksamkeit!**