

Beitrag aus der Forschung zur Wirtschaftspolitik

Hans Gersbach*

Schuldensensitive Mehrheitsregeln als Schuldenbremse

<https://doi.org/10.1515/pwp-2025-0003>

Zusammenfassung: Schuldensensitive Mehrheitsregeln als Schuldenbremse sind eine Alternative zu den bestehenden fiskalischen Regeln. Hans Gersbach stellt in diesem Beitrag die Grundidee einer schuldensensitiven Mehrheitsregel (SSM) vor und zeigt, wie diese als Schuldenbremse eingesetzt werden kann. Er erörtert, wie eine SSM die Balance zwischen fiskalischer Strenge und Möglichkeiten der makroökonomischen Stabilisierung in Rezessionen oder wirtschaftlichen Notlagen erreichen kann, damit langfristig sowohl wirtschaftliche Stabilität als auch fiskalische Solidität gewährleistet wird. Verschiedene Varianten der Regel können diese Balance weiter optimieren. Eine geeignete kalibrierte SSM bietet sich für eine Reform der deutschen Schuldenbremse an.

JEL-Klassifikation: C73, D72, H63

Schlüsselwörter: Schuldensensitive Mehrheitsregeln, staatliche Kreditaufnahme, flexible Mehrheitsregeln, öffentliche Güter

1 Warum Schuldenregeln?

Schuldenbremsen, oder allgemeiner gesagt fiskalische Regeln, die die staatliche Kreditaufnahme begrenzen, sind in Demokratien von entscheidender Bedeutung. Sie sollen einerseits die Haushaltsdisziplin aufrechterhalten, eine übermäßige Schuldenufnahme des Staates verhindern und zur wirtschaftlichen Stabilität in einem Land beitragen. Andererseits sollen sie eine temporär erhöhte Kreditaufnahme in Rezessionen, Katastrophen oder wirtschaftlichen Notlagen ermöglichen. Die Herausforderung liegt darin, eine Regelung zu finden, die sowohl glaubwürdig als auch flexibel ist. Strikte Regeln verlieren oft an Glaubwürdigkeit, wenn sie in Krisenzeiten ausgesetzt oder Verstöße toleriert

werden. Allzu flexible Regeln hingegen laufen Gefahr, dass ihr Spielraum auch in Situationen genutzt wird, für die er nicht vorgesehen war, was die Begrenzung der Verschuldung erschwert.

Es gibt sowohl eine umfassende theoretische Literatur zu Notwendigkeit und Auswirkungen von Fiskalregeln als auch eine ausführliche empirische Literatur zu den Vorteilen und Nachteilen sowie den Effekten von Fiskalregeln in der Praxis und deren langer Geschichte (vgl. beispielsweise Köster und Mühe 2025). Diese umfangreiche Literatur kann ich in diesem Beitrag nicht angemessen besprechen, weshalb für eine neuere Übersicht auf einen Aufsatz von Potrafke (2023) verwiesen sei.¹ Ich konzentriere mich im Folgenden auf die Untersuchung einer alternativen Ausgestaltung der Schuldenbremse, die allein auf den Entscheidungsverfahren im Parlament basiert: die schuldensensitive Mehrheitsregel (SSM).²

Jede Diskussion über Schuldenregeln sollte bei den Ursachen dafür beginnen, dass es in Demokratien ohne solche Regeln eine Tendenz zu überhöhter Staatsverschuldung gibt – also zu einer Staatsverschuldung, die aus wohlfahrtstheoretischer Sicht nicht optimal ist. Verschiedene Autoren analysieren diese Tendenz in Theorien der politischen Ökonomie und verweisen auf Einflussfaktoren, die bereits in klassischen Beiträgen thematisiert sind (Downs 1957, Buchanan und Tullock 1962, Olson 1965 sowie Bucha-

¹ Eine umfangreiche Literatur thematisiert zudem den Zielkonflikt zwischen der Flexibilität und der Striktheit von Fiskalregeln. Beispiele für solche Arbeiten sind Amador, Werning und Angeletos 2006, Azzimonti, Battaglini und Coate 2016, Halac und Yared 2022 sowie Dotti und Janeba 2023.

² Derzeit ist die SSM noch in keiner Verfassung verankert, da es sich um ein neuartiges Konzept handelt und nicht alle politischen Akteure sich davon Vorteile versprechen. Im Jahr 2008 hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, dem der Verfasser angehört, eine einfache Form der SSM vorgeschlagen, die parlamentarische Mehrheiten von zunächst 50 und dann 60 Prozent für eine geringe oder größere Kreditaufnahme vorsieht (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2008). Schon vorher hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Schuldenbremse und die mögliche Rolle von qualifizierten Mehrheiten besprochen (SVR 2007).

*Kontaktperson: Hans Gersbach, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zürich, Leonhardstrasse 21, 8092 Zürich, Schweiz, und CEPR, E-Mail: gersbach@kof.ethz.ch

nan und Wagner 1977). Dabei nennen sie insbesondere die Rolle von Interessengruppen und fiskalen Gemeingütern, die Unterrepräsentation künftiger Generationen sowie die rationale Uninformiertheit der Wähler als Ursachen. Ein prominentes und für die spätere Diskussion wichtiges Beispiel hierfür sind fragmentierte, also aus mehreren kleineren Parteien zusammengesetzte Regierungen. Solche Regierungen neigen zu überhöhten Ausgaben, wenn die Vorteile öffentlicher Güter nur wenigen Gruppen zugutekommen, während die Kosten auf die gesamte Gesellschaft verteilt werden.³

Darüber hinaus gehören mindestens seit den Arbeiten von Rogoff und Sibert (1988), Persson und Svensson (1989), Alesina und Tabellini (1990), Rogoff (1990) sowie Alesina und Drazen (1991) Kurzfristigkeit und zeitinkonsistente Präferenzen der gewählten Regierungsvertreter zu den modelltheoretisch untersuchten Gründen, warum Demokratien dazu tendieren, übermäßige Schulden anzuhäufen. Weitere Beispiele zeigen, dass Regierungen im Laufe der Zeit zu Klientelpolitik („Pork-barrel spending“), einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und einer wachsenden Verschuldung tendieren (vgl. zum Beispiel Battaglini und Coate 2008). Übersichten über die vielfältigen Ursachen übermäßiger Staatsverschuldung finden sich beispielsweise in Battaglini 2011 und Yared 2019.

Eine ebenfalls umfangreiche Literatur zeigt, dass es wohlfahrtstheoretisch sinnvoll ist, in Rezessionen und wirtschaftlichen Notlagen eine höhere Kreditaufnahme zuzulassen. Der klassische Aufsatz von Barro (1979) dient dabei oft als Ausgangspunkt.⁴ Bekannte Arbeiten von Diamond (1965) und Blanchard (2019) zeigen zudem, dass unter bestimmten makroökonomischen Bedingungen – insbesondere wenn der reale Zinssatz unter der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt – öffentliche Schulden theoretisch nie zurückgezahlt werden müssen. Dieses Ergebnis kann auch in Modellen mit unendlich lebenden Agenten und unvollständigen Märkten reproduziert werden (vgl. zum Beispiel Gersbach, Rochet und von Thadden 2023). Allerdings bleibt die Schuldenkapazität im Verhältnis zum BIP auch in diesen Arbeiten immer begrenzt, und günstige makroökonomische Bedingungen können sich ändern.

In diesem Beitrag bespreche ich die Grundidee, die Fundierung und mögliche Konsequenzen der SSM all-

gemein. Zugleich handelt es sich um einen Vorschlag, wie die Schuldenbremse in Deutschland reformiert werden könnte.⁵ Der Beitrag schließt mit weiteren Varianten der Regel, offenen Fragen und einer Forschungsagenda.

2 Grundidee

Die Grundidee ist einfach: Unter einer SSM erfordert die Kreditaufnahme im Bund die Zustimmung durch eine Mehrheit im Bundestag, die umso größer sein muss, je höher die veranschlagte Kreditaufnahme ist.⁶ Es handelt sich um eine sogenannte flexible Mehrheitsregel, wie sie in einer Reihe von Beiträgen entwickelt wurde (Gersbach 2005, Gersbach und Pachl 2009, Gersbach 2017, Gersbach 2024, Köster und Mühe 2024, Gersbach und Blieske 2025; vgl. auch das Gespräch mit Gersbach in Horn 2023). Geringe Schuldenaufnahmen können mit einfacher Mehrheit der Abgeordneten beschlossen werden, während die erforderliche Mehrheit und damit die benötigte Unterstützung im Parlament steigt, je höher die geplante Aufnahme neuer Schulden ist. Die Funktionsweise der SSM kann durch eine Bindung an Haushaltsabweichungen verschärft werden und wird damit anreizkompatibel: Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Haushalten werden am Ende des Jahres in einem Ausgleichskonto akkumuliert und gehen in die Berechnung der Kreditaufnahmemöglichkeiten in den Folgejahren ein.⁷

Die SSM knüpft an bekannte Ursachen für eine exzessive Staatsverschuldung an, beispielsweise an den Einfluss von Interessengruppen, die Nutzung fiskalischer Kapazität aus einem gemeinsamen Ressourcenpool, Klientelpolitik, Rent-Seeking innerhalb von Regierungskoalitionen sowie die mangelnde Repräsentation künftiger Generationen. Sie zeigt, wie sich diese strukturellen Probleme durch eine flexible Mehrheitsregel überwinden lässt, ohne dabei die

³ Vgl. zum Beispiel Weingast, Shepsle und Johnsen 1981, Baron und Ferejohn 1989 sowie Baron 1991 für eine theoretische Fundierung sowie Fritz und Feld 2020 für neue Evidenz im Kontext zusammengelegter Gemeinden.

⁴ Wichtig ist dabei, dass diese Argumentation in einem nicht-ricardianischen Rahmen stattfindet, denn in einem ricardianischen Rahmen sind Schuldenbremsen redundant.

⁵ Es gibt zahlreiche Vorschläge zur Reform der Schuldenbremse in Deutschland; sie reichen von geringfügigen Anpassungen bis hin zu großen Reformen (vgl. zum Beispiel Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023, Feld et al. 2024, Krebs 2024 und SVR 2024). Die SSM basiert auf einer alternativen Grundüberlegung. Es ist dabei auch zu beachten, dass seit März 2025 Verteidigungsausgaben, soweit sie 1 Prozent des BIP übersteigen, von der Schuldenbremse ausgenommen sind. Zudem wurde ein weiteres sogenanntes Sondervermögen von 500 Mrd. Euro zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur eingerichtet (vgl. <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung?id=951>, abgerufen im April 2025; Änderungen betreffen die Artikel 109, 115 und 143h des Grundgesetzes).

⁶ Vgl. in Kurzform Gersbach 2024b.

⁷ Verschiedene Verläufe, wie diese Abweichungen abgetragen werden können oder müssen, sind denkbar.

notwendige Anpassungsfähigkeit an veränderte makroökonomische Bedingungen einzuschränken. Die SSM schafft somit eine Balance zwischen Haushaltsdisziplin und Flexibilität, sodass es möglich ist, auf Wirtschaftseinbrüche, Notlagen oder einen temporär höheren Bedarf an öffentlichen Investitionen zu reagieren.

Unter solchen Umständen sollte tendenziell eine breitere Mehrheit bereit sein, einer größeren Kreditaufnahme des Staates zuzustimmen. Parlamentarier haben zwar oft ganz unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche öffentlichen Güter ein Staat in welchem Ausmaß bereitstellen sollte, wie Steuersysteme und Transfersysteme ausgestaltet sein sollten, welche Leistungen der Staat darüber hinaus bereitstellen und wie stark und breit er private Akteure in Notlagen unterstützen sollte. Aus diesem Grund gibt es auch unterschiedliche Auffassungen darüber, wie groß die Kreditaufnahme in einem bestimmten Jahr sein sollte. Doch die Bereitschaft, mehr Schulden zuzulassen, steigt dann, wenn einer der oben genannten Gründe für eine erhöhte Kreditaufnahme besteht.⁸

Eine SSM muss konkret spezifiziert werden. Sie könnte mit niedrigen Schwellenwerten beginnen – in Anlehnung an das derzeitige Schulden-BIP-Limit beispielsweise bei 0,35 Prozent. Dieser Schwellenwert könnte als Startpunkt dienen, und die Mehrheitsanforderungen würden dann proportional mit der Schuldenhöhe steigen, zum Beispiel linear im Verhältnis 10:1. So würde dann beispielsweise eine Schuldenaufnahme von 0,85 Prozent eine Mehrheit von 55 Prozent erfordern, während eine Schuldenaufnahme von 1,35 Prozent einer Mehrheit von 60 Prozent bedarf. Zudem gibt es weitere interessante Varianten, die eine solche Regel über eine ganze Amtsperiode hinweg definieren, wie ich später ausführen werde.

3 Fundierung

Eine SSM ist primär für repräsentative Demokratien mit einem proportionalen Wahlrecht gedacht, sie könnte aber durchaus auch in einem Land wie den Vereinigten Staaten mit einem Mehrheitswahlrecht zur Anwendung kommen. Die Einführung einer solchen Regel lässt sich entlang vierer Argumentationsschienen begründen.

Erstens bietet sich die allgemeine Theorie für flexible Mehrheitsentscheidungen an, die im Fall numerischer Entscheidungsvariablen nahelegt, dass flexible Mehrheitsregeln einfachen Mehrheitsregeln oder Mehrheitsregeln mit

einem fixen Quorum überlegen sind, da sie Minderheiten berücksichtigen und erwünschte Kompromisse durch eine geeignete Konstruktion der Entscheidungsregel erreicht werden können. Diese Überlegung zeigt beispielsweise Gersbach (2017) am Beispiel der Bereitstellung öffentlicher Güter. Gersbach und Blieske (2025) weisen zudem darauf hin, dass eine Regierung selbst dann keine übergroße Koalition mit hoher Schuldenaufnahme vorschlägt, wenn sie dadurch ihre eigenen Interessensgruppen besser bedienen könnte. Der Grund: Die Zustimmung einer breiten Koalition müsste durch Renten für viele Gruppen erkauft werden, was hohe und stark verzerrende Steuern nach sich ziehen würde. Bevorzugt wird daher eine kleinere Koalition mit geringeren Transfers, moderater Verschuldung und weniger steuerlichen Verzerrungen. Diese Argumentation bleibt auch dann gültig, wenn ein Teil der künftigen Steuerlast auf kommende Generationen verschoben werden kann. In normalen Zeiten gelänge es deshalb kaum, eine breite Mehrheit für eine große Kreditaufnahme zu gewinnen. Deshalb ist davon auszugehen, dass mit einer SSM fiskalische Solidität erreicht werden kann. Selbstverständlich hängt dies aber auch von der genauen Kalibrierung der Regel ab.

Zweitens kann eine SSM in Zeiten negativer wirtschaftlicher Schocks und unerwarteter Belastungen durch Katastrophen als politischer Stabilisierungsmechanismus wirken (Gersbach und Blieske 2025). In solchen Fällen ist tendenziell eine größere Mehrheit der Abgeordneten bereit, einer temporär höheren Kreditaufnahme zuzustimmen. Damit kann diese dann auch realisiert werden. Tritt beispielsweise eine Rezession ein, dürfte höchstwahrscheinlich eine viel breitere Zustimmung zu einer umfassenden Kreditaufnahme gegeben sein als in normalen wirtschaftlichen Zeiten. Diese Stabilisierung in Zeiten unerwarteter negativer Ereignisse ist ein wesentlicher Vorteil der SSM. Ein solcher Stabilisierungsmechanismus war schon in der Arbeit von Becker, Gersbach und Grimm (2010) angelegt und ist auch für Grüner (2017) zentral. Letzterer untersucht in einem Mechanism-Design-Rahmen eine zweistufige flexible Mehrheitsregel zur Begrenzung strategischer Haushaltsdefizite. So gibt es fiskalischen Spielraum in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, während in Phasen geringer Ausgabenbedarfe automatisch diszipliniert wird.

Drittens gibt es eine rechtswissenschaftliche Literatur, die eine bessere Legitimation für sehr weitreichende Entscheidungen des Parlaments begründet. Diese bessere Legitimation könnte durch ein höheres Quorum für die Mehrheitsentscheidung erreicht werden. Das bekannteste Beispiel dafür ist das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen. Allerdings gibt es auch die Kritik, dass solche Regelungen ganze Politikfelder vor dem

⁸ Andere Wege, wie variable Mehrheitsregeln im politischen Prozess eingesetzt werden können, finden sich in Gersbach 2020.

Zugriff der einfachen Mehrheit verschließen, was die Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers übermäßig begrenzen könnte.⁹ Einen guten Überblick über die herrschende rechtswissenschaftliche Meinung zu dieser Thematik mit weiteren Nachweisen liefern Böckenförde (2004), Dreier (2015), Grzeszick (2022) und Sachs (2024). Grzeszick (2022, Rn. 43 f.) kommentiert insbesondere auch zur Begrenzung der Anforderung qualifizierter Mehrheiten. Sachs (2024, Rn. 24 f.) sieht in der Qualifizierung von Mehrheiten weder ein Problem noch ein Rechtfertigungsbedürfnis.

Viertens ist eine SSM eine durch die Entscheidungsregel selbst fundierte Schuldenbremse und bietet eine flexible Grenze, innerhalb derer Mehrheiten Entscheidungen treffen können. Sie schafft somit eine Balance zwischen dem Raum für demokratische Gestaltung durch Mehrheiten und den notwendigen Beschränkungen für Mehrheiten. Damit bietet sie ein Verfahren dafür, den Mehrheitswillen abzubilden und zugleich zu begrenzen – ein zentrales Grundproblem jeder demokratischen Ordnung (vgl. zum Beispiel Levitsky und Ziblatt 2025).

4 Weitere Vorteile

Darüber hinaus hat eine SSM eine Reihe von weiteren Vorteilen. Erstens bedürfte es mit einer solchen Regel per Konstruktion keiner Ausnahmeregelungen mehr. Es gäbe daher dann auch keine Möglichkeit mehr, durch eine allzu weitgehende Auslegung der Ausnahmetatbestände zu versuchen, die bestehenden Schuldenregeln zu umgehen. Die Komplexität der aktuellen Fiskalregeln würde drastisch reduziert, da es nur noch einer numerischen Formulierung der SSM bedürfte. Versuche, eine Notlage auszurufen, nur um eine Schuldenaufnahme zu rechtfertigen, würde es dann nicht mehr geben. Dies würde auch das Vertrauen zur Haushaltsführung stärken.

Zweitens bedürfte es im Prinzip keiner separaten Konstruktionen im Grundgesetz wie der Schaffung von Sondervermögen in Zeiten großer temporärer Herausforderungen mehr. Eine Kreditaufnahme in der Höhe eines Sondervermögens ist einfach ein mögliches Resultat, wenn die SSM angewandt wird. Zudem ermöglicht die SSM eine größere Kreditaufnahme, auch wenn keine Zweidrittelmehrheit möglich ist. Sondervermögen wären jedoch weiterhin

zulässig, da das Grundgesetz mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden kann. Da Sondervermögen zweckgebunden sind und nicht der jährlichen Haushaltsführung unterliegen, könnten sie in außergewöhnlichen Notlagen weiterhin eine Ergänzung darstellen.

Drittens ist die SSM transparent und einfach zu verstehen, und mit dem Beschluss über einen Bundeshaushalt wäre auch sofort Rechtssicherheit gegeben. Zudem hätte jede Abgeordnetenstimme im Bundestag einen direkten Einfluss auf das Schuldenlimit in einem Haushalt, was verantwortungsvolle Entscheidungen und Rechenschaftspflicht fördert.

5 Die Verhandlungsoption und mögliche Nachteile

Wie stark eine SSM die Staatsschulden begrenzt, hängt entscheidend von ihrer konkreten Ausgestaltung und numerischen Kalibrierung ab. Selbst eine konservative Kalibrierung erlaubt aber weiterhin eine signifikante Kreditaufnahme in Fällen wie Rezessionen, Naturkatastrophen oder Kriegen, vorausgesetzt, eine breite Mehrheit im Parlament stimmt dem zu. Dabei stellt sich auch die Frage, wie die Umsetzung einer solchen Regel gestaltet werden sollte. Dies könnte entweder in einem einstufigen Verfahren oder in einem zweistufigen Prozess erfolgen. In einem zweistufigen Ansatz würde zunächst die Höhe der Kreditaufnahme durch eine flexible Mehrheitsregel bestimmt und anschließend der aktuelle Haushalt mit einfacher Mehrheit verabschiedet.

Jede umfassende Analyse einer SSM muss einbeziehen, dass eine solche Regel die politischen Prozesse maßgeblich verändern würde. Sie gewährt einer Regierung beispielsweise die Möglichkeit, entweder eine gewisse Kreditaufnahme mit eigener Mehrheit zu beschließen oder zu versuchen, ihre Mehrheit zu vergrößern und den Kreditrahmen auszuweiten. Diese Verhandlungsoption ist ein zentrales Element einer SSM. Die Modellierung eines solchen Verhandlungsspiels findet sich beispielsweise in Arbeiten von Gersbach und Blieske (2025) sowie auch bereits von Becker, Gersbach und Grimm (2010). Diese zeigen, unter welchen ökonomischen und politischen Bedingungen Verhandlungen über eine größere Koalition und eine höhere Kreditaufnahme zustande kommen – oder scheitern.

Für zweistufige Mehrheitsregeln modelliert Grüner (2017) entsprechende Verhandlungs- und Nachverhandlungsprozesse. Er zeigt, dass Nachverhandlungen über die politische Ausrichtung in Demokratien mit etwa gleich starken politischen Lagern das Ergebnis verbessern können, da sie eine extreme Ausrichtung der Staatsausgaben vermeiden. Ein geeignet gewählter Mehrheitssockel kann dabei gezielt

⁹ Ein Beispiel ist die Diskussion über die notwendigen Mehrheiten zur Ernennung von Richtern zum Bundesverfassungsgericht. Wird hier beispielsweise eine Zweidrittelmehrheit verlangt, hat die Opposition ein effektives Blockade- und somit letztlich Bestimmungsrecht bei der Richterwahl.

steuern, wann Nachverhandlungen stattfinden: genau dann, wenn sie besonders sinnvoll erscheinen. So ermöglicht die Regel Nachverhandlungen, wenn die politischen Lager etwa gleichgroß sind, und schließt Nachverhandlungen aus, wenn die Regierungsfaktionen groß genug sind.

Viele westliche Demokratien, darunter auch Deutschland, haben in den zurückliegenden Jahrzehnten eine tiefgreifende Transformation erlebt. Die klassische Linkss-Rechts-Dimension wurde um mindestens eine weitere, soziokulturelle Dimension erweitert. Diese Entwicklung hat zu einer zunehmenden politischen Fragmentierung geführt, die sich in der Entstehung und dem Erstarken neuer Parteien widerspiegelt. Dabei stützen sich einige Parteien auf ein breites Programm, während andere sich auf spezifische Anliegen konzentrieren (vgl. zum Beispiel Gethin, Martinez-Toledano und Piketty 2022 sowie Wagner 2024). Die Verhandlung zwischen der Regierung und einem Teil der Opposition hängt deshalb von der gesamten Parteienkonstellation im Parlament ab.

Folgende Beispiele illustrieren, welche Konstellationen sich ergeben könnten. Nehmen wir erstens an, eine Regierungskoalition möchte – aufgrund einer Rezession oder einer mittleren Notlage – eine höhere Kreditaufnahme beschließen und hat zwei kleinere Parteien zur Auswahl, die sie dafür gewinnen muss, um die erforderliche Mehrheit für das Schuldenniveau zu erreichen. Dann ist sie in einer sehr guten Verhandlungsposition und muss nur wenig Zugeständnisse machen. Zweitens ist in großen Krisen wie der COVID-19-Pandemie, die ein rasches Handeln erfordern, der Druck groß, einem schuldenfinanzierten Rettungspaket zuzustimmen – insbesondere in Anbetracht der möglichen Konsequenzen bei der nächsten Wahl.

Obwohl nicht alle Facetten und Auswirkungen dieses Verhandlungsprozesses erforscht sind, springt drittens die offensichtliche Sorge ins Auge, eine SSM könnte dazu führen, dass sich eine größere Koalition an Parteien zu einer Regierung zusammenfindet, um über eine höhere Kreditaufnahme alle ihre Projekte zu finanzieren und dabei Steuerlasten zu verschieben. Dagegen sprechen allerdings mehrere Gründe: Zum einen teilen Parteien ihre Macht nicht gern – und schon gar nicht, wenn es nicht unbedingt notwendig ist. Zum anderen wäre es für die Wähler offensichtlich, dass eine größere Koalition nur deshalb zustande kam, weil das die erhöhte Kreditaufnahme ermöglichte. Zudem lässt sich eine Vergrößerung der Mehrheit und damit der Schuldenaufnahme durch eine entsprechende Kalibrierung der SSM politisch kostspielig machen. Und durch eine spezielle Variante der SSM – eine kumulierte SSM über eine Amtsperiode hinweg – lassen sich die Anreize für die Bildung einer übermäßig großen Regierungskoalition weiter reduzieren (vgl. Abschnitt 7).

6 Neue Rollen im politischen Prozess

Eine SSM wird nicht nur die politischen Prozesse verändern, sondern auch die Rollen von Opposition und Regierung. Oppositionsparteien haben bei einer SSM zum Beispiel die Möglichkeit, bei Fraktionsdisziplin die Regierung entweder zu fiskalischer Disziplin zu verpflichten oder eine Kreditaufnahme zu ermöglichen. Dadurch würde ihre Verantwortung im politischen Prozess deutlich wachsen. Grundsätzlich könnte eine Partei unter einer SSM sowohl in der Regierung als auch in der Opposition als Garant für fiskalische Solidität agieren. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass sie aus taktischen Gründen selbst gut begründete Kreditaufnahmen blockiert. Eine solche Blockade müssten sie jedoch spätestens bei den nächsten Wahlen gegenüber der Wählerschaft rechtfertigen. Nehmen wir beispielsweise an, eine Regierungskoalition möchte eine etwas höhere Kreditaufnahme erreichen, um die marode Infrastruktur in einem Teil des Landes zu erneuern, und bittet eine Partei in der Opposition, dies zu unterstützen. Dann ist diese Partei in einer schwierigen Lage. Sie kann Zusatzforderungen stellen, aber sie kann dann bei einer Ablehnung auch immer für die marode Infrastruktur mitverantwortlich gemacht werden.

Auch könnte eine SSM die Stärke der Fraktionsdisziplin beeinflussen. Wenn zum Beispiel eine höhere Kreditaufnahme mit erhöhten öffentlichen Investitionen verbunden ist, wovon auch Wahlkreise der Oppositionsparteien stark profitieren, wird es schwieriger sein, die Fraktionsdisziplin aufrechtzuerhalten. Es könnte dann für eine Oppositionspartei sogar strategisch sinnvoll sein, eine höhere Neuverschuldung mit nur einem Teil ihrer Abgeordneten zu unterstützen, um damit öffentliche Projekte zu ermöglichen, aber den Budgetrahmen nicht zu stark auszuweiten.

Zudem kann sich die Einführung einer SSM darauf auswirken, wie sich Regierungskoalitionen bilden und möglicherweise sogar wie die Bevölkerung wählt. Bei solchen Mehrheitsregeln spielt die Größe der potenziellen Regierungskoalition eine entscheidende Rolle, was die Dynamik in der Koalitionsbildung und die strategische Wahlentscheidung verändern könnte.¹⁰ Wenn zum Beispiel die Fraktionsdisziplin hart durchgesetzt werden kann und zwei Parteien eine Regierung mit absoluter Mehrheit im Parlament bilden können, dann stehen sie vor der Frage, ob sie mit einer weiteren Partei über eine erhöhte Kreditauf-

¹⁰ Im Kontext der Europäischen Union ist zudem zu berücksichtigen, dass neben den nationalen Fiskalregeln auch die Fiskalregeln der Europäischen Union eingehalten werden sollten.

nahme verhandeln und dabei möglicherweise Zugeständnisse für gewünschte politische Projekte der Verhandlungspartner machen wollen. Dieser Verhandlungsprozess steht im Zentrum solcher Konstellationen.

7 SSM über eine Amtsperiode hinweg

Um die Anreize für sowohl fiskalische Solidität als auch eine rasche Kreditaufnahme in Notlagen weiter zu erhöhen, könnte man die SSM erst im letzten Jahr vor der nächsten Wahl auf die gesamte Kreditaufnahme in der laufenden Amtsperiode beziehen statt auf die Kreditaufnahme im Haushalt innerhalb jedes einzelnen Jahres. Ich nenne diese SSM die kumulierte SSM. Die Funktionsweise sei am folgenden Beispiel illustriert.

Nehmen wir an, die Kalibrierung der SSM sei wie folgt: Eine Kreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIP ist ohne Vorbedingung möglich; wenn die Abstimmung über die Kreditaufnahme mit x Prozent über der 50-Prozent-Grenze gewonnen werden kann, dann ist auch eine zusätzliche Kreditaufnahme von $0,x$ Prozent als Anteil am BIP möglich. Eine kumulierte SSM fordert nun, dass nur im letzten Jahr einer Amtsperiode diese Regel erfüllt sein muss, wobei die Differenzen zur Erfüllung der jährlichen Regel aus den vergangenen Jahren im letzten Jahr der Amtsperiode akkumuliert werden.

Formal stellt sich das wie folgt dar. Angenommen, in den ersten drei Jahren wurden jeweils Kredite in Höhe von y_1 , y_2 und y_3 (in Prozent des BIP) aufgenommen und mit Mehrheiten von x_1 , x_2 und x_3 (in Prozent) angenommen. Dann ist bei einer Mehrheit von x_4 im vierten Jahr eine Kreditaufnahme in Höhe von y_4 möglich, wobei:

$$y_4 = 0,35\% + 0,1(x_4 - 50\%) + \sum_{i=1}^3 [0,1(x_i - 50\%) - (y_i - 0,35\%)].$$

Ein Zahlenbeispiel möge dies verdeutlichen. Wenn eine Regierungskoalition mit einer Mehrheit von 54 Prozent in den ersten drei Jahren nur eine Kreditaufnahme von 0,45 Prozent im Jahr im Haushalt verabschiedet hat, kann sie mit einer Mehrheit von 53 Prozent im letzten Jahr $y_4 = 1,55$ Prozent aufnehmen.

Eine solche kumulierte SSM erhöht die Anreize, in den ersten Jahren einer Amtsperiode fiskalisch eher vorsichtig zu sein, insbesondere wenn keine Rezession oder Notlage herrscht, um zum Ende der Periode einen größeren Spielraum zur Verfügung zu haben. Bekanntermaßen

legen Amtsinhaber im letzten Jahr ihrer Amtsperiode gerne nochmal weitere Ausgabenprogramme auf, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Mit einer kumulierten SSM kann diese Gegebenheit gewinnbringend für die fiskalische Solidität eingesetzt werden.

Auch bestehende Schuldenregeln zielen bereits darauf, die Kreditaufnahme über längere Zeiträume hinweg zu begrenzen – beispielsweise wenn die zulässige jährliche Neuverschuldung an den bestehenden Schuldenstand gekoppelt ist, oder wenn Ausnahmen für Notlagen mit Rückführungspflichten innerhalb eines bestimmten Zeitraums verknüpft sind (wie im Fall der deutschen Schuldenbremse). Mit einer SSM müsste eine höhere Kreditaufnahme im letzten Amtsjahr allerdings durch eine schuldensensitive Mehrheit beschlossen werden. Dies würde zu einer vorsichtigeren Ausgabenpolitik in den vorangegangenen Jahren anregen.

Viele weitere Varianten einer SSM sind denkbar. So wäre es zum Beispiel möglich, Budgetüberschreitungen und -unterschreitungen in einem Jahr für das Folgejahr anzurechnen, um Anreize für eine solide Haushaltsführung zu erzeugen. Es eröffnet sich damit ein weites Feld für Innovationen in demokratischen Vorschlags- und Entscheidungsverfahren (vgl. Gersbach 2024).

8 Offene Fragen

Diverse Aspekte der SSM sind bislang noch ungeklärt und bedürfen weiterer intensiver Forschung. Neben den bereits aufgeworfenen Fragen zur Rolle der Verhandlungen einer Regierungskoalition mit anderen Parteien über die Erhöhung der Kreditaufnahme sowohl für den Fall mit starker als auch für den Fall mit schwacher Fraktionsdisziplin sind insbesondere die folgenden Fragen von zentralem Interesse.

Erstens bedarf es vertiefter Analysen dazu, welche Variante der SSM am besten geeignet ist und wie diese numerisch kalibriert werden sollte. Der Ansatz, bei einer bestimmten maximalen Neuverschuldung (beispielsweise 0,35 Prozent des BIP) im Falle einer Mehrheit von 50 Prozent zu beginnen und die mögliche zusätzliche Verschuldung dann linear in der zusätzlichen Mehrheit (über 50 Prozent hinaus) wachsen zu lassen, ist die einfachste Form. Ein solcher Ansatz kann mit nur zwei Parametern (Anfangshöhe und Zuwachsfaktor) kalibriert werden.

Dabei wäre jedoch auch zu berücksichtigen, dass seit März 2025 Verteidigungsausgaben, soweit sie 1 Prozent des BIP übersteigen, von der Schuldenbremse ausgenommen sind. Dies ist eine heikle Konstruktion, da Streitigkeiten darüber, was genau als Verteidigungsausgabe gilt, program-

miert sind – und dauerhaft erhöhte Ausgaben in einem Einzelbereich sollten nicht durchgehend schuldenfinanziert werden. Eine SSM könnte hier eine Reform ermöglichen, die auch diese bestehende Schieflage korrigiert. Interessant wäre in diesem Zusammenhang auch zu untersuchen, ob die deutsche Fiskalpolitik mit einer SSM in den vergangenen Jahren anders ausgesehen hätte – und wenn ja, wie.

Zweitens haben sich die politischen Systeme in einigen europäischen Ländern mit proportionalem Wahlrecht in den vergangenen Jahrzehnten fragmentiert. Man beobachtet nun sowohl Parteien, die umfassende Programme anbieten, als auch Parteien, die nur bestimmte Themen ins Zentrum stellen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine SSM auch unter solchen fragmentierten Konstellationen gut funktioniert. Eine detaillierte Analyse dazu steht aber noch aus.

Drittens stellen sich eine Reihe praktischer Fragen dazu, wie eine SSM in die Praxis umgesetzt werden sollte. Sollte es beispielsweise eine separate Abstimmung, vor der eigentlichen Haushaltsentscheidung, über die Höhe der Neukreditaufnahme der Regierung geben? Diese Variante erscheint naheliegend, da so die Haushaltsentscheidung mit einfacher Mehrheit gefällt werden kann, wobei die erste Abstimmung in Kenntnis des vorgeschlagenen Haushalts stattfindet. Als Alternative ließen sich die Entscheidungen über die Höhe der Neuverschuldung und über den Haushalt aber auch in einer einzigen Abstimmung verknüpfen. Dabei ist zu beachten, dass ein zweistufiges Verfahren Anreize für strategisches Verhalten schafft: So könnte eine Regierungskoalition versuchen, eine Oppositionspartei (oder Teile davon) dazu zu bewegen, in der ersten Abstimmung einer höheren Verschuldung zuzustimmen – um sich anschließend nicht mehr an die vereinbarten Ausgabenpläne zu halten, wenn diese in der zweiten Stufe nur mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Dieses Selbstbindungsproblem spricht gegen ein solches zweistufiges Verfahren.¹¹ Allerdings könnten Reputationseffekte sowie öffentlich gemachte politische Zusagen dennoch eine gewisse Verbindlichkeit auch im zweistufigen Verfahren schaffen.

Viertens sollte ein einfaches Verfahren für die Revision der SSM bestimmt werden. Da eine solche Schuldenbremse in der Verfassung, also im Grundgesetz, verankert werden müsste, könnte das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit einfach die beiden Parameter (Anfangshöhe und Zuwachsfaktor) einer linearen SSM ändern.

9 Ein Reformvorschlag

Mit schuldensensitiven Mehrheitsregeln eröffnet sich ein weites Feld an kollektiven Entscheidungsverfahren, die sich als Alternative zu den bestehenden fiskalischen Regeln einsetzen lassen. Eine SSM zielt darauf, eine verantwortungsvolle Kreditaufnahme zu ermöglichen und gleichzeitig fiskalische Stabilität zu gewährleisten. Sie zeichnet sich durch Einfachheit aus, kommt ohne komplexe Ausnahmeregelungen oder Verfahren aus und schafft mit dem Haushaltsschluss unmittelbar Rechtssicherheit. Natürlich ist auch eine SSM keine universelle Lösung, die in allen Kontexten optimal ist – doch das gilt für jede denkbare und realisierbare Fiskalregel gleichermaßen. Darüber hinaus würde eine SSM die politischen Prozesse spürbar beeinflussen. Ob eine solche Veränderung gewünscht ist, wäre im Rahmen des aktuellen politischen Diskurses zu erörtern.

Danksagung: Ich bedanke mich bei Bernd Grzesick, Sebastian Zelzner, zwei Gutachtern und dem Gastherausgeber Robert Schwager für hilfreiche Kommentare.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. und A. Drazen (1991), Why are stabilizations delayed?, *American Economic Review* 81(5), S. 1170–88.
- Alesina, A. und G. Tabellini (1990), A positive theory of fiscal deficits and government debt, *Review of Economic Studies* 57(3), S. 403–14.
- Amador, M., I. Werning und G.-M. Angeletos (2006), Commitment vs. flexibility, *Econometrica* 74(2), S. 365–96.
- Azzimonti, M., M. Battaglini und S. Coate (2016), The costs and benefits of balanced budget rules: Lessons from a political economy model of fiscal policy, *Journal of Public Economics* 136, S. 45–61.
- Baron, D. P. (1991), Majoritarian incentives, pork barrel programs, and procedural control, *American Journal of Political Science* 35(1), S. 57–90.
- Baron, D. P. und J. A. Ferejohn (1989), Bargaining in legislatures, *American Political Science Review* 83(4), S. 1181–206.
- Barro, R. (1979), On the determination of the public debt, *Journal of Political Economy*, 87(5), S. 940–71.
- Battaglini, M. (2011), The political economy of public debt, *Annual Review of Economics* 3(1), S. 161–89.
- Battaglini, M. und S. Coate (2008), A dynamic theory of public spending, taxation, and debt, *American Economic Review* 98(1), S. 201–36.
- Becker, J. G., H. Gersbach und O. Grimm (2010), Debt-sensitive majority rules, *CEPR Discussion Paper* 7860.
- Blanchard, O. (2019), Public debt and low interest rates, *American Economic Review* 109(4), S. 1197–229.
- Buchanan, J. M. und G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. und R. E. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press.

¹¹ Eine Art zweistufiges Verfahren kam im Rahmen der Entscheidung des Bundestages über das Sondervermögen „Infrastruktur“ zur Anwendung, das eine Grundgesetzänderung erforderte. Die Zustimmung der Partei Bündnis90/Die Grünen war dabei nur in der ersten Stufe erforderlich.

- Böckenförde, E.-W. (2004), Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, 3. Aufl., Heidelberg, C. F. Müller, § 24 Rn. 52 f., S. 429–96.
- Diamond, P. A. (1965), National debt in a neoclassical growth model, *American Economic Review* 55(5), S. 1126–50.
- Dotti, V. und E. Janeba (2023), Consistent flexibility: Enforcement of deficit rules through political incentives, *European Journal of Political Economy* 79: 102449.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Dreier, H. (2015), Verfassungsprinzipien; Widerstandsrecht, in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band II, 3. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck, Art. 20 Rn. 67–72.
- Feld, L. P. et al. (2024), *Die Schuldenbremse – ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik?* Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, online verfügbar unter https://www.freihheit.org/sites/default/files/2024-04/a4_gutachten-schuldenbremse_de.pdf.
- Fritz, B. und Feld, L. P. (2020), Common pool effects and local public debt in amalgamated municipalities, *Public Choice* 183(1), S. 69–99.
- Gersbach, H. (2005), *Designing Democracy: Ideas for Better Rules*, Berlin, Springer.
- Gersbach, H. (2017), Flexible majority rules in democracyville: A guided tour, *Mathematical Social Sciences* 85, S. 37–43.
- Gersbach, H. (2020), History-bound reelections, *American Economic Journal: Micro* 12(3), S. 33–75.
- Gersbach, H. (2024), Forms of new democracy, *Social Choice and Welfare* 62(4), S. 799–837.
- Gersbach, H. (2024b), Mehrheitsregeln als Schuldenbremse, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. Dezember, online verfügbar unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehrheitsregeln-als-schuldenbremse-110148706.html>.
- Gersbach, H. und Blieske, P. (2025). Debt-sensitive majority rule as a stabilization mechanism, *CEPR Discussion Paper* 20266.
- Gersbach, H. und B. Pachl (2009), Flexible majority rules for Central Banks, *Journal of Money, Credit and Banking* 41(2/3), S. 507–16.
- Gersbach, H., J.-C. Rochet und E.-L. von Thadden (2023), Public debt and the balance sheet of the private sector, *Toulouse School of Economics Working Paper* 1412.
- Gethin, A., C. Martinez-Toledano und T. Piketty (2022), Brahmin left versus merchant right: Changing political cleavages in 21 Western democracies, 1948–2020, *Quarterly Journal of Economics* 137(1), S. 1–48.
- Grzeszick, B. (2022), Demokratie, in: G. Dürig, R. Herzog und R. Schulz (Hrsg.), *Grundgesetz*, 97. Ersatzlieferung, München, C. H. Beck, Art. 20 II (Demokratie), Rn. 41 ff.
- Grüner, H. P. (2017), Mechanisms for the control of fiscal deficits, *Journal of Economic Behavior and Organization* 144(C), S. 133–52.
- Halac, M. und P. Yared (2022), Fiscal rules and discretion under limited enforcement, *Econometrica* 90(5), S. 2093–127.
- Horn, Karen (2023), Rechtlich bindende Selbstverpflichtungen würden die Politiker vorsichtiger machen, Gespräch mit Hans Gersbach, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 24(2), S. 220–32.
- Krebs, T. (2024), *Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen nach dem Haushaltssurteil des Bundesverfassungsgerichts*, Studie für die Heinrich Böll Stiftung, online verfügbar unter <https://www.boell.de/de/2024/01/16/finanzierung-oefentlicher-zukunftsinvestitionen>.
- Köster, B. und F. Mühe (2024), Flexible majority rules and public deficit spending, *SSRN Working Paper*, online verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5046854.
- Köster, B. und F. Mühe (2025), 200 Jahre Schuldenregeln in Deutschland, *WiSt Zeitschrift für Studium und Forschung* 54(3), S. 18–23.
- Levitsky, S. und D. Ziblatt (2025), When should the majority rule?, *Journal of Democracy* 36(1), S. 5–20.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Persson, T. und L. E. O. Svensson (1989), Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, *Quarterly Journal of Economics* 104(2), S. 325–45.
- Potrafke, N. (2023), The economic consequences of fiscal rules, *CESifo Working Paper* 10765.
- Rogoff, K. (1990), Equilibrium political budget cycles, *American Economic Review* 80(1), S. 21–36.
- Rogoff, K. und A. Sibert (1988), Elections and macroeconomic policy cycles, *Review of Economic Studies* 55(1), S. 1–16.
- Sachs, M. und C. von Coelln (2024), Verfassungsgrundsätze; Widerstandsrecht, in: M. Sachs, C. von Coelln und T. Mann (Hrsg.), *Grundgesetz*, Kommentar, 10. Aufl., München, C. H. Beck, Art. 20 Rn. 21 ff., S. 794–861.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, online verfügbar unter https://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/Staatsverschuldung_wirksam_begrenzen.pdf.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024), *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren*, Jahresgutachten 2024/25, online verfügbar unter https://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf.
- Wagner, M. (2024), Affective polarization in Europe, *European Political Science Review* 16(3), S. 378–92.
- Weingast, B. R., K. A. Shepsle und C. Johnsen (1981), The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics, *Journal of Political Economy* 89(4), S. 642–64.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008), *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsge setzes*, Gutachten Nr. 01/08, online verfügbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-begrenzung-der-staatsverschuldung-nach-art-115-gg.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), *Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik*, Presseerklärung, online verfügbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-presseerlaerung-finanzierung-staatsaufgaben.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- Yared, P. (2019), Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend, *Journal of Economic Perspectives* 33(2), S. 115–40.