

Schulden bremsen!

—
Oder sparen wir uns ins Verderben?

CVETELINA TODOROVA

Geboren 1984 in Varna (Bulgarien), seit Oktober 2012 Koordinatorin für Grundsatzfragen Ordnungspolitik und Soziale Marktwirtschaft, Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Die aktuelle Schulden- und Vertrauenskrise in Europa verdeutlicht unverkennbar, dass in vielen Staaten eine Rückkehr zur nachhaltigen Finanzpolitik dringend geboten ist. Selbst wenn sich die meisten Regierungen dieser Notwendigkeit bewusst sind, zögern immer noch viele, die

dafür erforderlichen Schritte zu gehen. Denn zum einen gilt es, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen. Zum anderen sieht sich die Politik, gerade in Krisenzeiten, in der Pflicht, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu fördern, was häufig die Haushalte zusätzlich belastet. In ihrem aktuell erschienenen Buch *Schulden ohne Sühne* stellen die Finanzexperten Kai Konrad und Holger Zschäpitz fest, dass am Ende des Jahres 2012 die öffentliche Verschuldung aller Staaten der Erde 55,4 Billionen Dollar betrug. Eine Rekordzahl mit vierzehn Stellen. Bei einer inzwischen so dramatischen Sachlage drängt sich die Frage auf, wie es denn überhaupt dazu kommen konnte. Allein auf die Folgen der Finanz- und Weltwirtschaftskrise kann man diese Entwicklung nicht zurückführen.

Bereits in den Jahrzehnten vor dem Ausbruch der Krise haben nahezu alle OECD-Staaten immer wieder neue Schulden aufgenommen. Die Schuldenstandquote in Deutschland – also das Verhältnis zwischen den öffentlichen Schulden und dem Bruttoinlandsprodukt – erhöhte sich von 18,6 Prozent im Jahr 1970 auf 81,2 Prozent im Jahr 2011. Einen Teil dieser Entwicklung kann man natürlich mit der Wiedervereinigung erklären. Allerdings kann der so dramatische Anstieg der öffentlichen Verschuldung allein durch historische Ereignisse oder ökonomische Größen nicht vollständig begründet werden. Politökonomische Überlegungen spielen hierfür ebenfalls eine wichtige Rolle.

Auch wenn die Verschuldung der öffentlichen Hand nicht völlig frei von ökonomischer Vernunft ist, sollten Haushaltsdefizite zügig abgebaut werden, insbesondere in konjunkturell guten Zeiten. Konsolidierungsbemühungen sind dennoch, und das ist auch wenig überraschend, sowohl in der Bevölkerung als auch in der Politik äußerst unbeliebt. Denn um die Haushalte zu sanieren, sind in der Regel entweder Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen notwendig. Beides stößt auf den Unmut der Betroffenen, was den politischen Willen entkräftet, Konsolidierungsschritte entschlossen zu gehen.

GESPALTENE GEISTER

Vordergründig erscheint es viel attraktiver, jedenfalls kurzfristig, unpopuläre Konsolidierungsmaßnahmen durch weitere Verschuldung in die Zukunft zu verschieben und so die Kosten auf die kommenden Generationen umzuwälzen. Bereits in den 1990er-Jahren zeigten die Ökonomen Alberto Alesina und Guido Tabellini, dass Regierungen, je nach ideologischer Überzeugung, bestimmte Staatsausgaben strategisch erhöhen, um so Kosten auf zukünftige Generationen übertragen zu können. So neigen linke Regierungen in der Tendenz dazu, die Steuern zu erhöhen, damit sie größere Spielräume für Ausgabenerhöhungen in der Zukunft sicherstellen können. Unterdessen befürworten konservative Regierungen grundsätzlich eher Steuersenkungen. Doch wenn rein strategische Überlegungen zu politischen Entscheidungen führen, die Schulden im großen Stil rechtfertigen, so sind Korrekturen eines ordnungspolitischen Rahmens, der solche Entwicklungen zulässt, unabdingbar.

Ein vernünftiges finanzpolitisches Regelwerk soll normalerweise verhindern, dass die Erfüllung konsumorientierter Wunschzettel durch öffentliche Schulden finanziert wird. Haushaltsdisziplin bedarf insbesondere in demokratischen Gesellschaften Institutionen, die der Politik von vornherein die Möglichkeiten untersagen, finanzpolitische Fehleingriffe ad hoc vorzunehmen. Die Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass grundsätzlich der Spielraum für solche Handlungen genommen wird.

Diese Logik liegt der deutschen Schuldenbremse zugrunde, die 2009 im Grundgesetz verankert wurde. Bis zu dem Zeitpunkt konnten weder nationale noch internationale Regeln die Staatsverschuldung effektiv begrenzen. Nun lässt die neue Regel schon vor ihrem vollständigen Inkrafttreten erste Erfolge verzeichnen. Auch im internationalen Umfeld hat sich die Schuldenbremse als salonfähig erwiesen. Einige OECD-Staaten wie die Schweiz, Kanada oder die USA haben bei der Schuldenbegrenzung bereits positive Erfahrungen mit ähnlichen Regeln gemacht. Im Rahmen des jüngst beschlossenen Fiskalpakts haben sich auch 25 EU-Staaten zur Einführung verbindlicher und dauerhafter Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild verpflichtet. So hat das deutsche Modell, nicht einmal fünf Jahre nach seiner Entstehung, bereits Eingang in die europäischen Verträge gefunden.

Nichtsdestotrotz spaltet die neue Regel die Geister nicht nur in der Politik. Auch Finanzwissenschaftler sind in Bezug auf Sinn und Brauchbarkeit der Schuldenbremse geteilter Meinung.

KONSEQUENT UND FLEXIBEL

Grundsätzlich wird die Effektivität einer Schuldenregel daran gemessen, ob es mit ihrer Hilfe gelingt, die öffentliche Verschuldung langfristig zu begrenzen. Gleichwohl ist es wichtig, dass solch eine Regel einen gewissen Grad an Flexibilität beinhaltet, damit der Staat im Falle von Ausnahmesituationen, wie Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen, handlungsfähig bleibt.

Für ein umfassendes Verständnis der neuen Regel ist eine nähere Betrachtung der einzelnen Komponenten notwendig. Die Schuldenbremse setzt sich aus einer strukturellen und einer konjunkturellen Komponente sowie einem Kontrollkonto zusammen. Die strukturelle Komponente legt das maximal zulässige strukturelle Defizit für den Bund fest, das heißt die Nettokreditaufnahme, bereinigt um finanzielle Transaktionen und Konjunktureffekte. Die Konjunkturkomponente hingegen berücksichtigt die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung und gewährleistet, dass die Stabilisatoren, die in den öffentlichen Haushalten angelegt sind, wirken können. In außergewöhnlichen Sondersituationen sorgen Ausnahmeklauseln für die Handlungsfähigkeit des Staates. Beim Überschreiten der erlaubten Höchstgrenzen wird das sogenannte Kontrollkonto belastet. Umgekehrt wird die Differenz dem Kontrollkonto gutgeschrieben. So schreibt die Schuldenbremse einen über den Konjunkturzyklus hinweg nahezu ausgeglichenen Haushalt vor.

Genauer betrachtet, erlaubt die neue Regel eine maximale Neuverschuldung von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für den Bund. Die Länder hingegen sollen von 2020 an keine neuen Schulden machen. Somit ist

die Neuverschuldung der öffentlichen Hand weitgehend verboten. Normale Wirtschaftswachstumsraten vorausgesetzt, rechnen Experten langfristig bei einer konsequenten Umsetzung der Schuldenbremse auch mit einem bedeutsamen Rückgang der Schuldenstandquoten.

Kritiker erinnern jedoch daran, dass, selbst wenn es der Schuldenbremse gelänge, für ausgeglichene Haushalte zu sorgen, eine nachhaltige Finanzpolitik noch lange nicht hinreichend gewährleistet wäre. Denn bei deren Anwendung wird lediglich der explizite Schuldenstand von Bund und Ländern beachtet. Längerfristige finanzielle Verpflichtungen des Staates, beispielsweise in den Bereichen Rente und Gesundheit, werden dabei außer Acht gelassen. Mit Blick auf die absehbaren demografischen Entwicklungen – sinkende Bevölkerung im erwerbstätigen Alter und gleichzeitig steigende Anzahl älterer Menschen – sind neben Defizitregeln gerade für ausgebaute Wohlfahrtsstaaten insbesondere Anpassungen in den sozialen Sicherungssystemen erforderlich.

GOLDENE REGEL GENÜGT NICHT

In die exakt andere Richtung geht die Befürchtung, dass mit der Schuldenbremse eine Haushaltspolitik gefordert wird, die zulasten von Zukunftsinvestitionen gehen könnte. Eine solche Entwicklung wäre selbstverständlich ganz und gar nicht im Sinne künftiger Generationen. Daher sehnen sich manche Kritiker nach der goldenen Regel, die im alten Artikel 115 des Grundgesetzes verankert wurde. Danach orientierte sich die Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors an der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Die Erfahrungen mit Artikel 115 Grundgesetz zeigen jedoch eindeutig, dass eine so gefasste Regel leicht umgangen werden kann. Zudem ist eine eindeutige Definition des Investitionsbegriffs sehr schwierig, der viel Interpretationsraum zulässt. Dies führte letzten Endes dazu, dass seit dem Inkrafttreten des Artikels 115 Grundgesetz die Neuverschuldung des Bundes dessen Investitionsausgaben sechzehn Mal überstieg. Gleichzeitig nahm die Investitionsquote des Staates deutlich ab.

Eine stetig steigende Verschuldung ist auch mit Blick auf die Zukunftsinvestitionen kontraproduktiv. Ökonomen sind sich einig, dass eine zu hohe Verschuldung das Wirtschaftswachstum bremst und das Investitionspotenzial mindert. Solide öffentliche Finanzen dagegen tragen zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung bei und eröffnen Möglichkeiten für neue Investitionen. Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass Haushaltsregeln nach dem Vorbild der Schuldenbremse die Glaubwürdigkeit des Staates an den Finanzmärkten erhöhen und das Vertrauen von Bürgern, Anlegern und Investoren

stärken. So können Staaten auch in Zukunft mit einer niedrigen Zinsentwicklung rechnen, was wiederum Freiraum für Investitionen schafft. Das liegt gewiss auch im Interesse kommender Generationen. Grundsätzlich sichern stabile öffentliche Finanzen, dass Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Infrastruktur langfristig finanziert werden können.

Zusammenfassend gilt, dass die Schuldenbremse, richtig umgesetzt, dazu beiträgt, Staatsverschuldung dauerhaft zu begrenzen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Ein „Alleskönner“ ist sie allerdings nicht. So zeigen wissenschaftliche Analysen, dass eine Schuldenregel Krisen aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit oder maroder Bankensysteme nicht verhindern kann. Konsequenter politischer Wille und strukturelle Reformen, vor allem aber deren Akzeptanz in der Bevölkerung sind weitere, umso wichtigere Voraussetzungen für eine nachhaltig gesunde Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Literatur:

Alesina, Alberto/Tabellini, Guido (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: *Review of Economic Studies* 57, Seite 403–414.

BMF – Bundesministerium für Finanzen (2012), Monatsbericht, November 2012.

Buchanan, James M./Wagner, Richard E. ([1977] 2000): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Indianapolis, Liberty Fund.

CEP – Centrum für Europäische Politik (2012): Fiskalpakt, cep-Analyse Nr. 13/2012 vom 26.03.2012

Feld, Lars P. (2010): Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 11, 2010, 3, Seite 226–245.

Gerken, Lüder/Roosebeke, Bert Van/Voßwinkel, Jan S. (2011): *Anforderungen an die Sanierung der Euro-Staaten. Schuldenbremse plus Nebenbedingungen*, Freiburg: Centrum für Europäische Politik, September 2011.

Hausner, Karl Heinz/Simon, Silvia (2009): *Deutsche Schuldenbremse als Alleskönner?* Tagung Keynes 2.0 – Perspektiven einer modernen keynesianischen Wirtschaftstheorie und -politik, Mannheim.

Heinemann, Friedrich, et al. (2011): *Ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen?* Kurzfassung des Forschungsberichts des ZEW Mannheim, Monatsbericht des BMF August 2011, Seite 58–66.

Konrad, Kai A./Zschäpitz, Holger (2012): *Schulden ohne Sühne?* München, Verlag C. H. Beck oHG.

Moog, Stefan/Raffelhüschchen, Bernd (2011): *Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich*, Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 115, Dezember 2011.

Reinhart, Carmen M./Rogoff, Kenneth S. (2011): *Dieses Mal ist alles anders*. München, FinanzBuch Verlag.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2009/2010, 2010/2011 und 2011/2012. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.