**Sonderausgabe:**

# ÖKONOMIE UND GESELLSCHAFT

Jahrbuch 23

Keynes 2.0
Perspektiven einer modernen keynesianischen
Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

Harald Hagemann und Hagen Krämer

Metropolis-Verlag
Marburg 2011

# Die Schuldenbremse als Instrument der Selbstbindung im politischen Entscheidungsprozess

*Klaus Dieter John*

## *1 Einleitung*

> „Dieses Buch ist ebenso faszinierend wie beängstigend, denn es handelt davon, wie Europas Politiker mit einer unkontrollierten Schuldenlawine die Zukunft unserer Kinder aufs Spiel setzen. Angebliche Rettungsaktionen für bedrängte Staaten sichern im Moment das politische Überleben und führen doch auf die Dauer zu immer mehr Schulden …“[1]

Die gewählten starken Begriffe wie „unkontrolliert“, „Schuldenlawine“ und „Überleben“ sind zwar für Wissenschaftler eher ungewöhnlich, dürften aber durchaus die Stimmung einer breiten Öffentlichkeit widerspiegeln. Die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse, von der sich viele Bürger eine Begrenzung bzw. Rückführung der Staatsverschuldung erwarteten, erfreut sich daher in der Öffentlichkeit breiter Zustimmung. Diese Feststellung wird unter anderem durch die große Mehrheit signalisiert, mit der sich die hessischen Bürger im März 2011 für eine Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung ausgesprochen haben: Bei einer Beteiligung von immerhin knapp 50 Prozent der Abstimmungsberechtigten votierten 70 Prozent für eine entsprechende Änderung der Landesverfassung und nur 30 Prozent stimmten dagegen.[2][3] Für den Antrag der Aufnahme der Schuldenbremse in die

[1] Dieses Zitat von Hans-Werner Sinn findet sich auf der Rückseite des Schutzumschlags des populären Buchs zur Staatsverschuldung von Konrad und Zschäpitz 2010.

[2] Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt 2011.

Landesverfassung hatten sich nicht nur die Regierungsparteien CDU und FDP stark gemacht, der Antrag wurde auch von SPD und Grünen unterstützt. Auch in den Medien gab es kaum kritische Stimmen. Die Gemütsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt dürfte sich nicht wesentlich von der hessischen unterscheiden. Getrieben wird diese Stimmungslage nicht zuletzt durch aktuelle Ereignisse wie die Krisen von Griechenland, Irland und Portugal, aber auch weil die deutsche Staatsverschuldung im Gefolge der Weltwirtschaftskrise 2.0 in die Höhe geschnellt ist.

Mit der angesprochenen Schuldenbremse unterwirft sich die Politik einer Selbstbindung, die ihren Entscheidungsspielraum im politischen Prozess einschränken soll. Das ist vor allem deswegen erstaunlich, weil einerseits das Budgetrecht traditionell zu den wichtigsten Rechten des Parlaments gehört und andererseits nicht auf der Hand liegt, warum eine solche Regelung überhaupt notwendig ist. Schließlich könnten die Parlamente die von der Schuldenbremse vorgesehenen Beschränkungen auch ohne eine derartige Regel vornehmen. Daher stellt sich die Frage nach dem Sinn und dem Nutzen einer derartigen Selbstbindung. Es gibt aber noch weitere drängende Fragen: Ist die Lage tatsächlich so dramatisch wie es das einführende Zitat suggeriert? Ist der Schuldenanstieg im Wesentlichen ein Folgeproblem der Krise oder ist er ein längerfristiges Phänomen? Und wenn letzteres der Fall ist, warum hat die Politik den Schuldenanstieg zugelassen? Und weiter: Ist der Schuldenanstieg unaufhaltsam? Werden wir von einer Lawine überrollt? Warum und inwiefern setzen Europas Politiker die Zukunft unserer Kinder aufs Spiel? Wie soll die Schuldenbremse wirken? Ist zu erwarten, dass sie tatsächlich zu einer Verringerung der Staatsverschuldung führt?

Der vorliegende Beitrag möchte diese Fragen beleuchten und nach Antworten suchen, um so zur Versachlichung einer derzeit deutlich emotional gefärbten Diskussion beizutragen. Er ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Abschnitt soll anhand der empirischen Fakten untersucht werden, wie gravierend das Problem der Staatsverschuldung tatsächlich ist.

[3] Die Abstimmungsfrage bei der Volksabstimmung lautete: „Der Hessische Landtag hat am 15. Dezember 2010 das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) beschlossen. Stimmen Sie diesem Gesetz zu?“, Hessisches Statistisches Landesamt 2011.

Dabei wird auch eine Einordnung der deutschen Staatsverschuldung in den internationalen Kontext vorgenommen. Der dritte Abschnitt fragt danach, inwiefern der politische oder der ökonomische Entscheidungsprozess als ursächlich für eine steigende Staatsverschuldung angesehen werden kann. Dabei werden die wichtigsten in der Literatur diskutierten Hypothesen rekapituliert und auf ihre Überzeugungskraft geprüft. Dabei wird sich zeigen, dass es letztlich kaum überzeugende Erklärungen gibt, warum der politische Entscheidungsprozess zu einer dauerhaften Erhöhung der Staatsverschuldung führen sollte. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, welche Wirkungen von der Staatsverschuldung ausgehen. Im fünften Abschnitt wird die deutsche Schuldenbremse vorgestellt und einer kritischen Betrachtung unterzogen. Der Beitrag endet mit einem kurzen Fazit.

## 2 *Politischer Prozess und Staatsverschuldung: empirische Befunde*

In diesem Abschnitt soll anhand von nationalen und internationalen Daten untersucht werden, wie sich die Staatsverschuldung entwickelt hat. Bevor auf die Daten und ihre Interpretation eingegangen werden kann, sind einige methodische Bemerkungen zu machen. Das sogenannte Adäquationsproblem wirft die Frage auf, durch welche Messziffern sich das jeweils betrachtete ökonomische Problem adäquat beschreiben lässt.[4] Im vorliegenden Fall ist zu klären, durch welche empirische Größe die Schuldnerposition der öffentlichen Hand beschrieben werden sollte, wenn es um die Belastungen geht, die aus dieser Schuldnerposition für die Gesellschaft folgen. Eine erste Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass nicht präzise zu klären ist, was unter „Belastungen, die für die Gesellschaft resultieren“ genau gemeint ist, weil diese Belastungen bereits auf theoretischer Ebene nicht eindeutig sind.

In vielen Städten der Welt ticken Steueruhren, die den aktuellen Stand der nominalen Staatsverschuldung zeigen.[5] Der nominale Schuldenstand

[4] Das Adäquationsproblem mag trivial erscheinen. Insbesondere für Mathematiker ist es aber immer wieder erstaunlich, wie leichthändig Ökonomen mit undefinierten (und kaum adäquaten) Begriffen umgehen.

[5] Die vermutlich erste Schuldenuhr wurde 1998 in der Nähe des Time Square in New York aufgestellt. Dieses Beispiel hat dann rasch Schule gemacht. In Deutsch-

ist aber insofern nur bedingt geeignet, Aussagen über gegenwärtige oder zukünftige Belastungen der Gesellschaft zu machen, als er weder die reale Belastung widerspiegelt noch die Wirtschaftskraft berücksichtigt. Ähnlich problematisch ist die Orientierung an nominalen Größen von Finanzierungssaldo oder Nettokreditaufnahme. Der reale Schuldenstand ist zwar um Inflationseffekte bereinigt, dann als Messziffer jedoch ungeeignet, wenn es um internationale Vergleiche geht oder sich bei nationaler Betrachtung die Bevölkerungszahl ändert. Üblicherweise werden daher Quoten betrachtet, die den nominalen Schuldenstand oder die nominale Nettoneuverschuldung auf das nominale BIP beziehen, was dann – in vielen Fällen sehr nützlich – zu dimensionslosen Größen führt. Auch die Betrachtung von Pro-Kopf-Größen kann adäquat sein. Wenn beispielsweise in einem föderativen Staat die Situation in verschiedenen Bundesstaaten miteinander verglichen werden soll und die Inflation in allen Bundesstaaten identisch ist, kann der Vergleich von Pro-Kopf-Schuldenstand etwas über die relative Belastung der Einwohner eines bestimmten Bundesstaats aussagen.

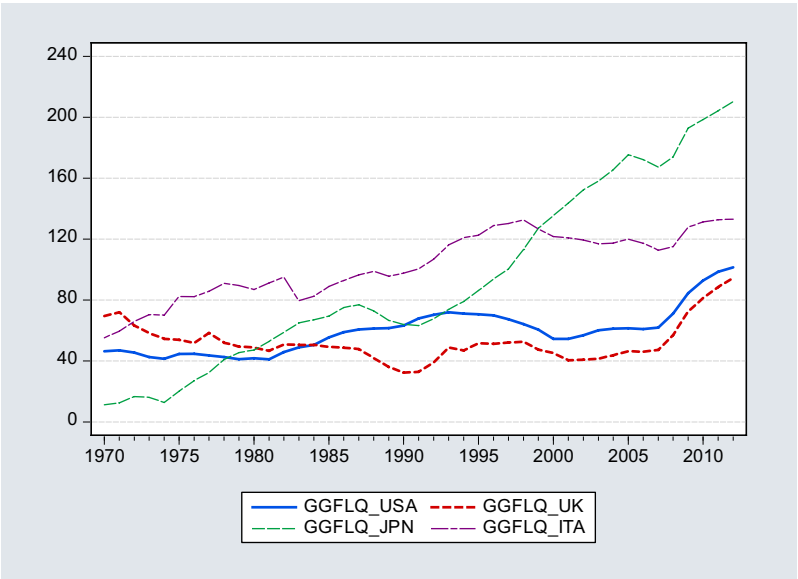
Es gibt noch eine Vielzahl anderer Schwierigkeiten, welche die empirische Analyse erschweren. In Deutschland gibt es etwa die unterschiedlichen Abgrenzungen der Haushaltsrechnung und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Weil sich im Prinzip das Defizit eines bestimmten Jahres durch die Veräußerung von Vermögenswerten des Staates verringern ließe, davon aber nicht nur die Passivseite, sondern auch die Aktivseite berührt würde, entsteht die Frage, ob für das betreffende Land eine Verringerung des Defizits bzw. des Schuldenstands verzeichnet werden sollte. Darüber hinaus besteht, insbesondere in Hinblick auf internationale Vergleiche, das Problem, welche Teilsektoren dem Sektor Staat zugeordnet werden sollen. Diese und weitere Probleme haben dazu geführt, dass im Zusammenhang mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine neue Abgrenzung bei der Erfassung der Staatsverschuldung eingeführt wurde, die sogenannte Maastricht-Abgrenzung. Die folgenden Betrachtungen basieren jedoch nicht auf der

land finden sich beispielsweise vom Bund der Steuerzahler installierte Schuldenuhren in Berlin und Wiesbaden.

Maastricht-Abgrenzung, sondern legen die Bruttogesamtverschuldung des Staates in der OECD-Definition zugrunde.[6]

Die folgenden Abbildungen zeigen die Entwicklung der Schuldenstandsquote[7] für eine Reihe von Ländern. Mit diesen Darstellungen soll auf einige wichtige Gemeinsamkeiten, aber auch auf eine Reihe ebenso wichtiger Unterschiede hingewiesen werden, die für die Einordnung der Verschuldungssituation in Deutschland relevant sind.

*Abbildung 1: Schuldenstandsquoten Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Japan und Italien*




Quelle: OECD (2010). Ab 2010: Prognosen der OECD.

[6] Die OECD stellt Daten in der Maastricht-Abgrenzung erst ab 1995 zur Verfügung. Da für einen internationalen Vergleich der Staatsverschuldungsdynamik möglichst lange Zeitreihen wünschenswert sind, wird auf die Größe „General government gross financial liabilities, as a percentage of GDP“ zurückgegriffen. Ein Vergleich mit der Entwicklung der Verschuldung nach dem Maastricht-Kriterium zeigt aber, dass sich die Zeitreihen recht ähnlich entwickeln.

[7] Wenn im Folgenden vereinfachend von Schuldenquote oder Schuldenstandsquote gesprochen wird, ist stets die OECD-Abgrenzung GGFLQ – General government gross financial liabilities, as a percentage of GDP gemeint.

In Abbildung 1 ist die Entwicklung der Schuldenstandsquote der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs sowie von Japan und Italien dargestellt. Die amerikanische Verschuldungsquote war in den 1970er Jahren, von einem kurzen Anstieg nach der ersten Ölpreiskrise abgesehen, leicht rückläufig. In der Zeit der Präsidentschaft von Ronald Reagan (1981-1989) stieg die Quote deutlich von etwa 40 Prozent auf über 60 Prozent an. Unter der Präsidentschaft von Georg H. W. Bush erhöhte sich die Verschuldung im Gefolge der Rezession von 1990/91 und des ersten Golfkrieges (1991) auf über 70 Prozent des BIP.[8] In der Ära Clinton (1993-2001) sank die Verschuldungsquote dann ebenso rasch wie sie zuvor gestiegen war. Im Jahr 2001 lag sie bei etwa 55 Prozent. Die Rezession von 2001 war Auslöser für einen nachfolgenden Anstieg der Schuldenstandsquote auf etwas über 60 Prozent, wo sie bis 2007 verharrte. Die Weltwirtschaftskrise 2.0 war Anstoß für ein erneutes Emporschnellen der Schuldenstandsquote. Die OECD prognostiziert für das Jahr 2012 einen Wert von etwas über 100 Prozent.

Das Vereinigte Königreich konnte von 1970 bis 1990 trendmäßig eine deutliche Verringerung der Schuldenstandsquote verzeichnen: Sie sank von ca. 70 Prozent auf fast 30 Prozent. Wie in den Vereinigten Staaten kam es in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu einem deutlichen Anstieg auf etwas über 50 Prozent. Ende der 1990er Jahre sank die Quote dann wieder. Der niedrigste Stand wurde 2001 mit einem Wert von 40 Prozent erreicht. Anschließend stieg sie wieder leicht an. Zu Beginn der globalen Krise lag der Wert bei 47 Prozent. In der Krise explodierte der Wert geradezu. Die OECD erwartet für 2012 einen Wert von 95 Prozent.

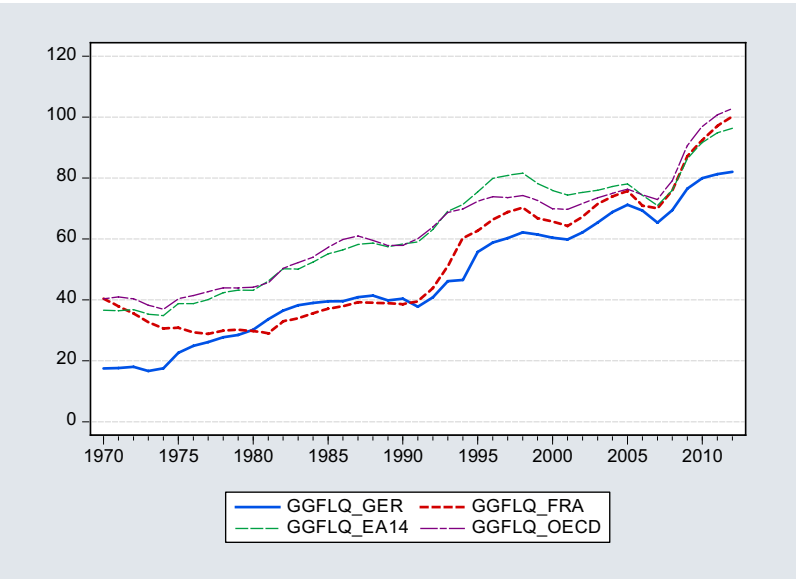
Die Entwicklung der Schuldenstandsquote in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich zeigen, dass es in beiden Ländern Phasen gab, in denen die Schuldenstandsquote über einen längeren Zeitraum deutlich gesunken ist. Sie zeigt aber auch, dass alle konjunkturellen Einbrüche von einem Anstieg der Schuldenstandsquote begleitet wurden. Schließlich wird deutlich, wie stark die Entwicklung im Zusammenhang mit der jüngsten Weltwirtschaftskrise das Bild prägt. Bis zum Jahr 2006 konnte man den Eindruck haben, dass die Schuldenquote im Vereinigten Königreich – zwar mit Abschwächung – immer noch dem seit 1970 zu beobachtenden Abwärtstrend folgt. Für die Vereinigten Staaten hätte man

[8] Nach anderer Zählung wird der irakisch-iranische Krieg (1980-1988) als erster Golfkrieg bezeichnet.

vermuten können, dass der Trend der 1990er Jahre wieder aufgenommen wird.

Bei Japan und Italien zeigt sich ein ganz anderes Bild. In der ersten Hälfte der 1970er Jahre lag die Quote Japans auf einem außerordentlich geringen Niveau. Seit 1974 zeigt sich ein nahezu ununterbrochener Anstieg auf einen unter den Industrieländern einmalig hohen Wert von über 200 Prozent. Auch die Schuldenstandsquote Italiens ist von 1970 bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre gestiegen. Allerdings waren das Ausgangsniveau höher und der Anstieg flacher. Von 1997 bis 2007 sank die Quote Italiens von 130 Prozent auf etwa 110 Prozent. Für beide Länder ist charakteristisch, dass die globale Krise nur einen vergleichsweise geringen weiteren Anstieg der bereits sehr hohen Quoten hervorrief.

*Abbildung 2: Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich*




Quelle: OECD (2010). Ab 2010: Prognosen der OECD.

Der Verlauf der Schuldenquotenentwicklung von Deutschland und Frankreich sowie der Länder der Eurozone (EA14) und der OECD-Län-

der insgesamt, der in Abbildung 2 gezeigt wird, weist eine erstaunliche Parallelität der Kurvenverläufe über den größten Teil des Betrachtungszeitraums auf. Etwa ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verringert sich der Abstand zwischen den Kurven, weil in Deutschland die Quote in dem Zehnjahreszeitraum 1997-2007 noch steigt, während die EA14-Kurve und die OECD-Kurve einen stagnierenden bzw. leicht rückläufigen Verlauf zeigen. Seit dem Krisenjahr 2008 entwickeln sie sich wieder auseinander. Im Vergleich zu Italien oder gar zu Japan ist der trendmäßige Anstieg deutlich schwächer. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich sind die Phasen, in denen die Quote stagniert, kürzer und weniger ausgeprägt. In Deutschland stieg die Schuldenquote von unter 20 Prozent nach der ersten Ölpreiskrise durchgängig bis Anfang der 1980er Jahre an. Trotz des sehr langen Aufschwungs in den 1980 Jahren verharrte sie aber bei einem Wert von etwa 40 Prozent. Nach 1991 ist bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre ein deutlicher Anstieg auf etwa 60 Prozent zu verzeichnen, in dem sich vor allem die Schuldenfinanzierung der deutschen Einheit widerspiegelt. Nach der Rezession von 2001 erhöhte sich die Quote bis auf einen Wert von etwa 70 Prozent (2005). Der darauffolgende Rückgang wurde durch die Krise von 2008/09 schnell wieder unterbrochen.

Um die Belastung zu erfassen, die aus der Staatsverschuldung resultiert, und um zu prüfen, wie stark die Zinsbelastung die Staatsfinanzen beansprucht, wird oft die Zins-Steuer-Quote als Maß herangezogen.

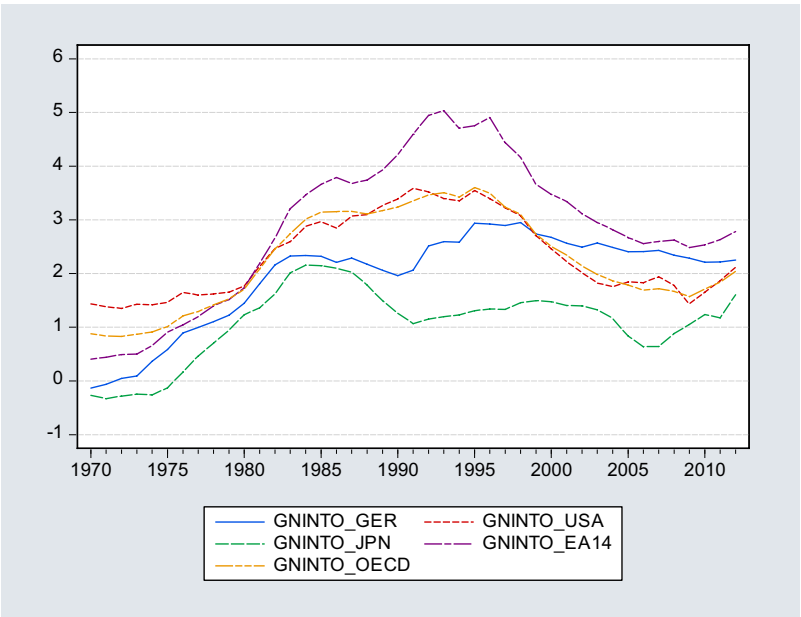
Abbildung 3 verwendet stattdessen das Verhältnis der Nettozinslasten der öffentlichen Haushalte zum Bruttoinlandsprodukt.[9] Einige Beobachtungen stechen hervor. Die Nettozinsquote hat sich in den meisten Ländern von Anfang der 1980er Jahre bis in die frühen 1990er Jahre erhöht. Bemerkenswert ist insbesondere der Anstieg der Länder, die später die EA14 bilden. Der folgende für alle Länder zu beobachtende Rückgang ist auf die niedrigen Zinsen zurückzuführen, die in dieser Zeit zu beobachten sind. Der besonders ausgeprägte Zinsrückgang in der Eurozone reflektiert aber zum Teil sinkende Risikoprämien. Der trendmäßige Anstieg der Staatsverschuldung der vergangenen 20 Jahre wurde also durch das sinkende Zinsniveau überkompensiert. Möglicherweise läuft die Kausalität aber in die andere Richtung: Die im Verhältnis zum BIP sinkende Zinslast könnte die Politik ermutigt haben, die Ausgaben

[9] GNINTQ – Net government interest payments, as a percentage of GDP.

verstärkt über Kredite zu finanzieren. Die Situation könnte dann schnell problematisch werden, wenn sich das Zinsniveau deutlich erhöhen würde.

Abbildung 4 zeigt nochmals die Entwicklung der deutschen Schuldenstandsquote. Die grauen Balken kennzeichnen Rezessionsphasen. Es ist gut zu erkennen, dass die Schuldenstandsquote in jeder der fünf Rezessionen des Beobachtungszeitraums einen Schub erhält. Nach den Rezessionen flacht dieser Schub ab, ohne dass jedoch vor Beginn der nächsten Rezession die Schuldenstandsquote auf das ursprüngliche Niveau abgesunken wäre. Diese Beobachtung gilt auch für eine Reihe anderer Länder wie Abbildung 2 zeigt, nicht aber für die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich (vgl. Abbildung 1).

*Abbildung 3: Zinsquoten*




Quelle: OECD (2010). Ab 2010: Prognosen der OECD.

*Abbildung 4: Schuldenstandsentwicklung und Konjunktur*

Quelle: OECD (2010). Ab 2010: Prognosen der OECD.

Versucht man, ein Zwischenfazit aus diesen empirischen Betrachtungen abzuleiten, so ist in Hinblick auf die Situation Deutschlands zu allererst festzuhalten, dass nicht nur der nominale oder der reale Schuldenstand der öffentlichen Haushalte, sondern auch die Schuldenstandsquote über den Betrachtungszeitraum 1970-2012 einen deutlichen Aufwärtstrend zeigen. Ob die Situation tatsächlich so dramatisch ist, wie das Zitat zu Beginn dieses Beitrags sie zeichnet, lässt sich anzweifeln. Deutschland gehört nach wie vor zu den Staaten, die auf den Weltfinanzmärkten höchste Bonität genießen. Die damit einhergehende sehr geringe Risikoprämie hat verhindert, dass es zu einem Anstieg der Zinsbelastung (gemessen an der Zinsquote) gekommen ist. Im Gegenteil: Trotz steigender Schuldenquote ist die Zinsquote seit 15 Jahren gesunken. Und die Beispiele Japan und auch Italien zeigen, dass auch deutlich höhere Schul-

[11] Wie Abbildung 1 zeigt, ist der Anstieg der Staatsverschuldung beispielsweise in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich in dieser Form nicht zu beobachten.

denstandsquoten nicht notwendigerweise mit steigenden Zinsbelastungen einhergehen müssen. Anderseits dürfen diese Relativierungen nicht den Blick auf die Risiken verstellen: Ein Ende der globalen Niedrigzinsphase würde auch für den deutschen Staat einen erheblichen Anstieg der Zinslasten implizieren. Ein präziser numerischer Wert für eine noch akzeptable Höhe der Schuldenstandsquote lässt sich nicht angeben. Allerdings ist auch unbestreitbar, dass sich der seit 1975 zu beobachtende Trend nicht beliebig lang in die Zukunft fortschreiben lässt.

Ein weiteres Charakteristikum der Schuldendynamik besteht darin, dass die Schuldenstandsquote in bzw. nach Rezessionsphasen stets ansteigt, während in der folgenden Aufschwungphase eine Rückführung der Schulden, wenn überhaupt, nur zögerlich erfolgt. Dies hat zur Folge, dass über den Konjunkturzyklus eine Rückkehr auf das Ausgangsniveau nicht erreicht wird.

Die deutsche Schuldenbremse adressiert beide Muster. Sie soll über eine Beschränkung der Freiheitsgrade des politischen Prozesses einerseits erreichen, dass die zyklische Nettokreditaufnahme über den gesamten Konjunkturzyklus gleich null ist, andererseits soll sie sicherstellen, dass ein strukturelles Defizit nur in einer Höhe auftritt, die langfristig zu einer „unproblematischen“ Höhe der Schuldenstandsquote führt. Mit der Schuldenregel hat sich die Politik eine Selbstbindung auferlegt. Um die Wirksamkeit dieser Selbstbindung einschätzen zu können, muss geklärt werden, wieso der politische Prozess zu einem dauerhaften Anstieg der Staatsverschuldung führen sollte.[11]

## 3 *Hypothesen zur Erklärung der Staatsverschuldung durch den politischen Prozess*

(Steigende) Staatsverschuldung ist kein unvermeidliches Naturereignis wie Ebbe und Flut oder das jährliche Nilhochwasser. Die Entscheidung darüber, in welchem Ausmaß öffentliche Ausgaben kreditfinanziert werden, trifft in demokratischen Staaten das Parlament. Allgemeiner formuliert: Die Entscheidung über die Höhe von Nettokreditaufnahme und damit über den Schuldenstand ist Gegenstand des politischen Prozesses. Wie kann man sich einen dauerhaften Anstieg der Schuldenstandsquote erklären, wenn, wie eingangs gezeigt wurde, in der Öffentlichkeit eine massive Abneigung gegenüber der Staatsverschuldung besteht?

Im Folgenden soll ein Blick auf die wichtigsten in der Literatur diskutierten Hypothesen geworfen werden, die versuchen, einen dauerhaften Anstieg der Staatsverschuldung zu begründen. Diese dem Bereich der ökonomischen Theorie der Politik zuzurechnenden Erklärungsansätze haben eine mehr als vierzigjährige Tradition.

Bereits 1975 hat Nordhaus seine Theorie des politischen Konjunkturzyklus vorgestellt (Nordhaus 1975). Danach versuchen Politiker, die Wirtschaft in einer Weise zu manipulieren, dass sich ihre Wahlchancen verbessern. Neben einer Erklärung für konjunkturelle Schwankungen lässt sich diese Theorie auch als Erklärung für die Entwicklung der Staatsverschuldung heranziehen. Vereinfacht ist die Argumentation Folgende: Die regierenden Politiker versuchen, vor der Wahl durch expansive Fiskalpolitik einen Aufschwung herbeizuführen, weil sie davon ausgehen, dass ihre Wähler insbesondere eine niedrige Arbeitslosigkeit honorieren. Nach der Wahl wird versucht, die wegen des Aufschwungs gestiegene Inflation zu dämpfen. Dabei wird eine Wachstumsverlangsamung bzw. eine Rezession in Kauf genommen. Die öffentliche Kreditaufnahme verläuft jedoch asymmetrisch, sodass die Staatsverschuldung, die im Zuge der Expansionspolitik gestiegen ist, nach der Wahl nicht auf das ursprüngliche Niveau zurückgeführt wird. Diese Hypothese wurde in der Literatur sowohl auf theoretischer als auch auf empirischer Ebene sehr kontrovers diskutiert. So kommt beispielsweise Breuss (1980) in einer empirischen Untersuchung für Österreich zu dem Ergebnis, dass die Nordhaus-Hypothese weitgehend irrelevant ist. Eine jüngere Arbeit, die eine empirische Unterstützung für diese Hypothese in der Eurozone findet, ist von Mink und de Haan (2005). Wenn man die Verschiedenheit der politischen Systeme, der institutionellen Randbedingungen und die unterschiedliche Bedeutung von globalen Entwicklungen für einzelne Länder sieht, ist man geneigt, sich die Schlussfolgerung zu eigen zu machen, dass „… in all probability each country has a characteristic PBC [Political Business Cycle], which depends on the specific political system.“ (Breuss 1980).

Eine weitere in der Literatur diskutierte Erklärung für eine dauerhaft steigende Staatsverschuldung ist die Hypothese fragiler Koalitionsregierungen. In einer Studie haben Roubini und Sachs gezeigt, dass in der von ihnen betrachteten Stichprobe von OECD-Nationen die Länder mit Koalitionsregierungen tendenziell höhere Defizite aufweisen als Länder, in denen die Regierung nur von einer einzelnen Partei gestellt wird (vgl.

Roubini und Sachs 1989). Als Erklärung für diese Beobachtung wird angeführt, dass Koalitionsregierungen, die aus vielen Parteien gebildet werden oder aus anderen Gründen ein längerfristiges Bestehen als unwahrscheinlich ansehen, keinen langen Planungshorizont aufweisen oder wegen der divergierenden Interessen ihrer Mitglieder gelähmt sind, nicht die Kraft haben, die unpopulären Entscheidungen zu treffen, die für einen Schuldenabbau erforderlich sind (ebd., 120-122).

Aber auch diese Hypothese ist umstritten. In einer jüngeren Studie können de Haan, Sturm and Beekhuis (1999) in den Daten keine Hinweise darauf finden, dass die Art der Regierung einen signifikanten Einfluss auf die Staatsverschuldung hat. Ob diese also von einer Partei getragen wird oder es sich um eine Koalition aus mehreren Parteien handelt, wäre demnach unwesentlich. Allerdings meinen die Autoren, in ihren Daten einen Einfluss der Zahl der Koalitionsparteien auf das Wachstum der Verschuldung der Zentralregierung erkennen zu können (vgl. de Haan et al. 1999, 171).

Zu den auf den Parteienwettbewerb in Demokratien abstellenden Erklärungen gehört auch die These der Parteienideologie: Linke Parteien bevorzugen danach höhere Inflation und niedrigere Arbeitslosigkeit (vgl. Hibbs 1977). Sie fördern Staatsverschuldung, weil sie umfangreichere Staatsaktivitäten befürworten; bürgerliche Parteien dagegen reduzieren diese, weil sie für Haushaltsausgleich und niedrigere Steuern sind.

Woo stellt die Hypothese auf, dass die soziale Polarisierung in den jeweiligen Ländern eine Rolle bei der Erklärung der Unterschiede der fiskalischen Situation zwischen verschiedenen Ländern spielt (vgl. Woo 2003). Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich die soziale Polarisierung bei gleichzeitiger Existenz schwacher Institutionen stark auf die öffentlichen Defizite auswirkt. Hohe politische Stabilität und ein geringes Konfliktniveau würden dagegen mit einer Begrenzung der öffentlichen Verschuldung einhergehen.

Neben diesen politökonomischen Erklärungsansätzen gibt es eine Vielzahl von mehr oder weniger spekulativen Hypothesen über Gründe für den langfristigen Anstieg der Staatsverschuldung.[12] So könnte etwa die demographische Entwicklung reifer Industriestaaten die Staatsverschuldung fördern: In alternden Gesellschaften steigen ceteris paribus die öffentlichen Ausgaben im Gesundheitssektor und für die Altenpflege,

[12] Eine umfassende Darstellung findet sich in Wagschal 1996.

während der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter sinkt. Weil spiegelbildlich der Anteil älterer Wahlberechtigter steigt, können die Älteren ihre Interessen gegenüber den Jüngeren über den demokratischen Wahlmechanismus durchsetzen. Bei den empirischen Befunden in Abschnitt 2 wurde bereits auf den Zusammenhang zwischen schwachem Wirtschaftswachstum und Anstieg der Staatsverschuldung hingewiesen. Chronisch schwaches Wirtschaftswachstum führt zu geringeren Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben. Diskutiert wurde ebenfalls bereits der Zusammenhang zwischen steigendem Zinsniveau und Staatsverschuldung.

Insgesamt ergibt diese Diskussion von Ansätzen zur Erklärung, warum der politische Prozess in Demokratien zu einem Anstieg der Staatsverschuldung führen sollte, ein recht unübersichtliches Bild. Die vorgestellten Hypothesen schließen sich nicht wechselseitig aus. Es finden sich aber auch kaum Hinweise, unter welchen Umständen der eine oder der andere Ansatz höhere Erklärungskraft haben sollte. Somit bleiben Selbstbindungsregeln wie die deutsche Schuldenbremse ohne überzeugendes theoretisches Fundament. Nicht wirklich besser fundiert sind die Vermutungen über die Wirkungen der Staatsverschuldung, mit denen sich der folgende Abschnitt beschäftigt.

## *4 Wirkungen der Staatsverschuldung*

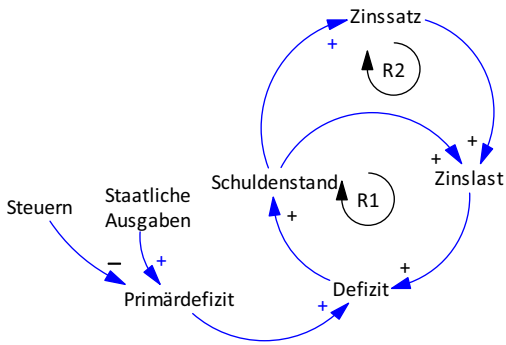
Wenn die Frage nach den Wirkungen der Staatsverschuldung diskutiert wird, sind drei Aspekte angesprochen: „schuldenmechanische“ Wirkungen, allokative Wirkungen und distributive Wirkungen. Es soll der Reihe nach kurz auf diese Aspekte eingegangen werden.

Die schuldenmechanische Wirkung basiert auf positiven Rückkopplungsprozessen: Bei gegebenem Zinssatz führt eine steigende Staatsverschuldung zu einer höheren Zinslast, die ihrerseits wiederum ceteris paribus zu einer höheren Kreditaufnahme und damit zu einem Anstieg des Schuldenstandes führt. Diese positive Rückkopplung zwischen Zinslasten und Schuldenstand ist in Abbildung 5 als Feedback R1 dargestellt.[13] Dort sind zwei weitere Einflussfaktoren zu erkennen.

[13] Pluszeichen an den Pfeilspitzen symbolisieren einen verstärkenden Einfluss der verursachenden Variablen, Minuszeichen symbolisieren einen abschwächenden Einfluss.

Ein steigender Schuldenstand kann zu einem sich selbst verstärkenden Anstieg des Zinssatzes führen, dann nämlich, wenn die Verschuldungshöhe von potenziellen Kreditgebern als so hoch empfunden wird, dass Zweifel an der Bedienung der Schulden entstehen und diese Zweifel in den Zinssatz eingepreist werden. Dieser positive Rückkopplungsprozess (Feedback R2) führt zu einer Beschleunigung des Anstiegs von Zinslast, Defizit und Schuldenstand und ruft eine weitere Erhöhung der Risikoprämie hervor. Gerade das Beispiel von Irland in 2010/2011 zeigt, wie unerwartet und wie schnell ein Staat, der scheinbar alles richtig gemacht hatte, durch diese positive Rückkopplung in eine extrem schwierige Situation geraten kann.

*Abbildung 5: „Schuldenmechanik“*




Auf den beschriebenen Rückkopplungsprozess wirkt selbstverständlich auch das Primärdefizit ein. Ein zyklisches Primärdefizit, das über den Konjunkturzyklus hinweg von einem entsprechenden Überschuss ausgeglichen wird, hat keinen Einfluss auf die langfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote. Ist das Primärdefizit dagegen struktureller Natur, kann es als Trigger für einen sich selbst verstärkenden Feedbackprozess wirken. Wie weiter unten gezeigt wird, versucht die deutsche Schuldenbremse beiden Aspekten Rechnung zu tragen.

Bei den allokativen Wirkungen des Defizits lassen sich zwei grundsätzlich verschiedene Betrachtungsweisen unterscheiden: die traditionelle Sicht und die Sicht der Ricardianischen Äquivalenz. Zunächst sollen kurz die Überlegungen der Ricardianischen Äquivalenz skizziert werden.

In einem stark beachteten Beitrag hat Robert Barro die bis dahin weitgehend übliche Sicht der allokativen Wirkungen der Staatsverschuldung in Frage gestellt (vgl. Barro 1974). Die in diesem Beitrag entwickelten Überlegungen wurden als „Ricardianische Sicht" der Staatsverschuldung bekannt.[14] Auf den Kern reduziert besagen sie, dass die Finanzierung von Staatsausgaben über Kredite oder Steuern völlig äquivalent ist. Hinter dieser Hypothese steht folgendes Argument: Es wird davon ausgegangen, dass der Staat in der Gegenwart bei gegebenen Staatsausgaben die Steuern verringert und diese Steuersenkung über eine Kreditaufnahme finanziert.[15] Rationale Haushalte verstehen, dass der aufgenommene Kredit in der Zukunft zurückgezahlt werden muss. Um die anfallenden Zinsen bezahlen und den Kredit tilgen zu können, muss die Regierung in zukünftigen Perioden die Steuern entsprechend erhöhen. Der diskontierte Wert dieser zusätzlichen Steuern entspricht aber genau der Steuersenkung in der Gegenwart. Weil rationale Haushalte diesen Zusammenhang durchschauen, stellen sie fest, dass sich ihre intertemporale Budgetrestriktion nicht geändert hat. Daher werden sie ihr Konsumverhalten nicht ändern. Die Kreditfinanzierung hat keine allokativen Wirkungen.

Gegen die Ricardianische Sicht der Wirkungen der Staatsverschuldung lassen sich eine Reihe von Einwänden vorbringen.[16] So ist es zwar richtig, dass nach der obigen Argumentation die intertemporale Budgetrestriktion unverändert bleibt; würden aber in der Gegenwart einige Haushalte aufgrund von Kreditrestriktionen daran gehindert, mehr als ihr Gegenwartseinkommen für Konsum auszugeben, obwohl sie dies wünschten, dann könnte die kreditfinanzierte Steuersenkung für diese Haushalte zu einer Lockerung der Kreditrestriktion führen mit der Folge,

[14] Eine andere übliche Bezeichnung für diese Betrachtung ist „Ricardo-Barro-Sicht".

[15] Da von Änderungen der staatlichen Transformationsausgaben verzerrende Wirkungen ausgehen, die kaum überschaubar sind, ist es sinnvoll, die Wirkungen des Defizits gedanklich anhand einer Steuersenkung nachzuvollziehen. Zwar weisen auch alle Steuern (selbst eine Kopfsteuer) verzerrende Wirkungen auf, weswegen auch eine Steuersenkung mit Verzerrungen verbunden ist, aber diese verzerrenden Wirkungen sind prinzipiell besser einzuschätzen. Im Beispiel wird gedanklich von einer Einkommensteuersenkung ausgegangen.

[16] Ein Überblick über die Debatte um die Ricardianische Äquivalenz findet sich beispielsweise bei Bernheim 1987.

dass der Konsum steigen würde.[17] Etwas weniger subtil argumentierend kann man auch die Frage stellen, wie rational das Verhalten von Haushalten tatsächlich ist. Geht man von bedingt rationalem Verhalten der Haushalte aus und unterstellt statt einer Planung über die gesamte Lebenszeit einen kürzeren Zeithorizont, dann greift das Barro-Argument nicht mehr. Auch in der Gegenwart lebende Haushalte, die davon ausgehen, dass nicht mehr sie, sondern andere („zukünftige Generationen") die Steuerlasten für die Rückzahlung der öffentlichen Schuld zu tragen haben, werden sich nicht „ricardianisch-äquivalent" verhalten. Insgesamt scheint es so zu sein, dass nur sehr wenige Ökonomen die Ricardianische Äquivalenz als umfassende Erklärung der Wirkungen der Staatsverschuldung ansehen.

Weithin akzeptiert ist dagegen eine Hypothese, die ebenfalls auf Überlegungen von Barro zurückgeführt werden kann (vgl. Barro 1979).[18] Diese Hypothese besagt, dass Budgetdefizite zu Wohlfahrtssteigerungen führen können, wenn sie aus Gründen der Steuerglättung zugelassen werden. Dahinter steht die Überlegung, dass Steuern (und staatliche Ausgaben) aufgrund der Anreizwirkungen, die sie auf die Privaten entfalten, grundsätzlich allokationsverzerrende Wirkungen haben. Um ein Defizit zu vermeiden, müsste der Staat bei Beibehaltung seiner Ausgabenpläne einem zyklischen Rückgang des Steueraufkommens durch Anhebung der Steuersätze, durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage oder durch Einführung neuer Steuern entgegenwirken. Diese Änderungen im Steuersystem würden die verzerrenden Wirkungen aber noch verstärken. Wird hingegen ein zyklischer Rückgang des Steueraufkommens durch Kreditaufnahme kompensiert, sind Änderungen des Steuersystems entbehrlich, und die Wohlfahrtsverluste können vermieden werden.[19] Die Einsicht, dass zyklische Schwankungen verzerrende Wirkungen hervorrufen, ist nicht an eine spezifische makroökonomische Sichtweise gebunden, sodass sie von neoklassisch wie von keynesianisch orientierten Ökonomen

[17] Dem Verfasser ist keine Arbeit bekannt, die die empirische Relevanz dieses Arguments einschätzt.

[18] Vgl. auch die Arbeiten von Kydland et al. 1980 sowie Lucas et al. 1983, die eine ähnliche Sicht vertreten.

[19] Eine Anpassung der staatlichen Ausgaben an zyklische Schwankungen des Steueraufkommens, würde, sofern sie rechtlich überhaupt möglich wäre, selbstverständlich auch zu erheblichen Allokationsverzerrungen führen.

geteilt werden kann. Daher sind die meisten Ökonomen der Ansicht, dass die Steuerglättungsfunktion des öffentlichen Kredits genutzt werden sollte.

Die traditionelle Sicht der allokativen Wirkungen der Staatsverschuldung lässt sich im Kontext des Gesamtangebots-Gesamtnachfrage-Modells skizzieren. Für eine geschlossene Volkswirtschaft sieht die Argumentation folgendermaßen aus.[20] Geht man von einer Vollbeschäftigungssituation aus („natürliches" Beschäftigungsniveau), dann führt eine durch zusätzliche Kreditaufnahme finanzierte Steuersenkung zu einem höheren verfügbaren Einkommen der Haushalte. Aufgrund des Einkommensanstiegs nehmen Konsumausgaben und Sparen zu. Weil das staatliche Sparen um den Betrag der Steuersenkung zurückgeht und der Anstieg des Sparens der privaten Haushalte diesen Rückgang nicht vollständig kompensiert, sinkt das gesamtwirtschaftliche Sparen. Damit stehen weniger Mittel zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung. Das Investitionsvolumen sinkt. Wegen der Verringerung der Kapitalakkumulation kommt es zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Damit stehen langfristig weniger Konsummöglichkeiten zur Verfügung. Diese verringerten Konsummöglichkeiten werden als Wohlfahrtseinbuße interpretiert.[21]

Dieses eindeutige Ergebnis einer negativen Wirkung des Defizits auf die Wohlfahrt einer Gesellschaft hängt ganz wesentlich von den getroffenen Voraussetzungen ab. Insbesondere wurde angenommen, dass das Produktionspotenzial stets ausgelastet ist. Dies hat zur Folge, dass die durch die Steuersenkung ausgelöste Erhöhung der Konsumnachfrage in genau gleicher Höhe zu einem Rückgang der privaten Investitionsnachfrage führt. Damit wird das Szenario eines vollständigen crowding-out gezeichnet.

Ist das Produktionspotenzial jedoch unterausgelastet, weil beispielsweise die Investoren verunsichert sind und eine (gemessen am Vollbeschäftigungsgleichgewicht) zu geringe Nachfrage entfalten, dann führt

[20] Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um eine Standardargumentation, die sich in vielen modernen makroökonomischen Lehrbüchern findet. Vgl. z.B. Mankiw 2010, 476-479.

[21] Für eine offene Volkswirtschaft muss man die vorgestellte Kausalkette modifizieren. Am Ergebnis einer langfristigen Verringerung der Wohlfahrt ändert sich jedoch nichts.

die durch eine Steuersenkung ausgelöste Erhöhung der Konsumnachfrage nicht zu einer Verdrängung der Investitionen in genau gleichem Ausmaß. Nach keynesianischer Auffassung wird vielmehr ein Expansionsprozess angestoßen, der über Multiplikator- und Akzeleratoreffekte eine Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung hervorruft. Das steigende Einkommen wiederum führt zu höherem Konsum und höherem Sparen, wodurch mehr Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. In einem Unterbeschäftigungsszenario muss das Defizit also nicht zu einer Verdrängung von Investitionen führen, sondern kann im Gegenteil Investitionen und Wachstum stärken.

Kritiker könnten darauf hinweisen, dass das eigentliche Problem der Staatsverschuldung im langfristigen und damit strukturell bedingten Anstieg des Schuldenstandes bzw. der Schuldenstandsquote liege. Eine kurzfristige keynesianische Betrachtung sei deswegen irrelevant, weil sich über den Konjunkturzyklus hinweg Defizite und Überschüsse ausgleichen würden.

Die hinter diesem Argument stehende neoklassische Perspektive geht davon aus, dass Trend und Zyklus zwei unterschiedliche Phänomene sind, die sich separat analysieren lassen. Das lässt sich aber bestreiten. Der „Trend“ lässt sich auch als historische Abfolge von Zyklen auffassen.[22] Dieser „Trend“ muss nicht zwingend mit einer Auslastung des Produktionspotenzials verbunden sein. Keynes war skeptisch:

> „… [W]e oscillate, avoiding the gravest extremes of fluctuation in employment and in prices in both directions, round an intermediate position appreciably below full employment and appreciably above the minimum employment a decline below which would endanger life.
>
> But we must not conclude that the mean position thus determined by ‘natural’ tendencies, namely, by those tendencies which are likely to persist, failing measures expressly designed to correct them, is, therefore, established by laws of necessity. The unimpeded rule of the above conditions is a fact of observation concerning the world as it is or has been, and not a necessary principle which cannot be changed.” (Keynes 1936, 254).

[22] Moderne Zeitreihenverfahren zur Isolierung der zyklischen Einkommenskomponente wie der Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) folgen genau diesem Ansatz (vgl. Hodrick und Prescott 1997).

Die gängigen Filterverfahren zur Trennung von Trend und Zyklus unterstellen konstruktionsbedingt eine Symmetrie des Zyklus um den Trend. Sie sind daher in keiner Weise in der Lage, den eben zitierten Befürchtungen von Keynes Rechnung zu tragen. Wie weiter unten gezeigt wird, sind aber Verfahren zur Isolierung der zyklischen Komponente wesentliches Element bei der praktischen Umsetzung der Schuldenbremse. Zunächst sind aber noch die distributiven Wirkungen der Staatsverschuldung zu erörtern.[23]

In Politik und in den Medien wird immer wieder behauptet, Staatsverschuldung sei ein Übel, weil sie künftige Generationen belaste. Diese Behauptung ist zwar nicht in jedem Fall unrichtig, jedoch sind die Mechanismen, die zu einer Belastung künftiger Generationen führen andere als die, an die Politik und Medien vermutlich denken. Die große Mehrheit der Bevölkerung (und der Politik und der Medien) stellt sich die Verteilungswirkung der Staatsverschuldung vermutlich ähnlich vor wie bei der Verschuldung einer einzelnen Familie: Wenn die Eltern einen Kredit aufnehmen, den sie zu Lebzeiten nicht tilgen, dann vererben sie die Schulden an ihre Kinder. Tatsächlich würden sich durch den Kredit die Konsummöglichkeiten der Eltern vergrößern, während sich die Konsummöglichkeiten der Kinder verringern würden: Es hätte eine intergenerationelle Redistribution zu Gunsten der Eltern und zu Lasten der Kinder stattgefunden.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sehen die Dinge aber grundsätzlich anders aus.[24] Da eine Verschuldung der öffentlichen Hand gegenüber der übrigen Welt möglicherweise anders zu beurteilen ist als wenn die staatlichen Schuldtitel in inländischen Händen liegen, soll zunächst angenommen werden, dass der Staat sich ausschließlich gegenüber Inländern

[23] In der nachfolgenden Argumentation zur Frage der intergenerationellen Gerechtigkeit werden auch allokative Aspekte angesprochen. Es stehen aber die Verteilungswirkungen zwischen den Generationen im Vordergrund.

[24] Selbst auf Ebene der betrachteten Familie dürfte die Situation komplexer sein als gerade dargestellt. Es sei nur auf zwei Punkte verwiesen: Erstens gibt das deutsche Erbrecht dem Erben die Möglichkeit das Erbe auszuschlagen (§ 1942 BGB), was er bei einer Überschuldung des Erblassers vernünftigerweise tun wird. Zweitens könnte man sich vorstellen, dass die Kreditaufnahme der Eltern auch aus Sicht intergenerationeller Gerechtigkeit unterschiedlich zu bewerten ist, je nachdem ob der Kredit von den Eltern für eine Erhöhung ihres Konsums verwendet wird oder ob sie ihn in eine Immobilie oder in die Ausbildung ihrer Kinder investieren.

verschuldet. Weiter sei davon ausgegangen, dass der Staat in der gegenwärtigen Periode die Steuern senkt und diese Steuersenkung über einen Kredit finanziert. Der Kredit wird in einer in der Zukunft liegenden Periode getilgt. Dann, so das landläufige Argument, werde die zukünftige Generation belastet, weil der Staat die Steuern erhöhen muss, um den Kredit zurückzahlen zu können. Werden die künftigen Generationen aber tatsächlich belastet? Betrachtet man die Gesellschaft insgesamt, dann ist die vermutete intergenerationelle Umverteilungswirkung auszuschließen. Die künftige Generation hat ja nicht nur die Last der Staatsverschuldung geerbt, sie hat ja gleichzeitig auch die Ansprüche aus den staatlichen Schuldtiteln übernommen. Anders gewendet: Wenn der Staat in der zukünftigen Periode die Steuern erhöht, um die in der gegenwärtigen Periode aufgenommenen Schulden zu tilgen, dann kann man sich den Extremfall vorstellen, dass genau die Personen die Last der zusätzlichen Steuer tragen müssen, die im Besitz der Schuldtitel sind und daher ihren Steuerbetrag anschließend in Form der staatlichen Kredittilgung zurückerhalten. Nun ist dieser Extremfall zwar denkbar, aber nicht sehr wahrscheinlich. Vermutlich wird sich die Steuerlast anders auf die Menschen verteilen als die Beträge aus der Rückzahlung des öffentlichen Kredits. Aber auch dann gilt, dass es keine Umverteilung zwischen den Generationen gibt. Am Kern des Mechanismus hat sich ja nichts geändert: Ein Schuldverhältnis hat immer zwei Seiten, nämlich eine Forderungsseite und eine Verbindlichkeitsseite. Weitergereicht werden zwangsläufig beide Seiten.

Selbstverständlich gibt es aber innerhalb der beiden betrachteten Generationen Umverteilungseffekte. In der gegenwärtigen Periode werden diejenigen, die von der Steuersenkung profitieren im Allgemeinen nicht dieselben sein, die dem Staat ein Darlehen gewähren. Wie die damit verbundenen Verteilungseffekte zu würdigen sind, ist eine Frage, die sich nicht ohne das Treffen von weiteren Annahmen beantworten lässt. Auch zwischen den in der zukünftigen Periode lebenden Menschen treten Umverteilungseffekte auf, weil diejenigen, die die Last der zusätzlichen Steuer tragen müssen, im Allgemeinen nicht mit den Inhabern der staatlichen Schuldtitel identisch sein werden. Unterstellt man, dass diese Menschen alle gleich sind, lässt sich eine Umverteilung innerhalb der künftigen Generation aus heutiger Sicht kaum als wünschenswert oder nachteilig einstufen. In Hinblick auf die Umverteilungswirkungen der Staatsverschuldung wäre lediglich zu beachten, dass es solche Wirkun-

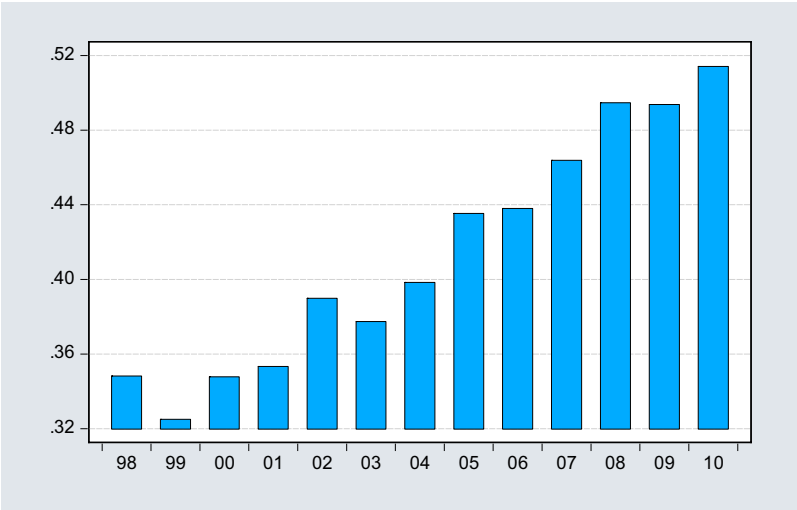
gen gibt. Weil diese intransparent sind, könnte man sie als ungewünscht klassifizieren, was ein Argument wäre, sie erst gar nicht eintreten zu lassen. Andererseits liegt die Ausgestaltung des künftigen Steuersystems in den Händen der künftigen Generation, sodass diese die Wirkungen weitgehend beeinflussen kann.

Geht man dagegen von der zusätzlichen Annahme aus, dass die Schuldtitel eher in den Händen der Vermögenden liegen werden, während die Steuerlast alle Mitglieder der zukünftigen Generation gleichermaßen trifft, dann wird die zukünftige Vermögensverteilung durch die heutige Entscheidung zur Kreditaufnahme ungleichmäßiger. Wird eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen als gesellschaftliches Ziel angesehen, dann wäre eine derartige Umverteilung als nachteilig anzusehen. Insoweit kann man die Auffassung begründen, dass die Staatsverschuldung mit negativen Umverteilungswirkungen verbunden ist. Allerdings sind diese Wirkungen, wie oben angesprochen, recht subtiler Natur.

Wie sieht es aber aus, wenn der Staat sich nicht gegenüber Inländern, sondern gegenüber Ausländern verschuldet? Die Antwort auf diese Frage hängt, wie bei allen Verteilungsfragen, vom Standpunkt des Betrachters ab. Sehen wir uns als Weltbürger, dann sind die Verteilungswirkungen nicht anders einzuschätzen als bei der obigen Betrachtung einer Kreditaufnahme der öffentlichen Hand ausschließlich im Inland. Vom Standpunkt eines Weltbürgers ist eine Umverteilung in einer zukünftigen Periode zwischen, sagen wir, Deutschland und China oder Deutschland und Frankreich nicht anders einzuschätzen als eine Umverteilung zwischen Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg.

Aus einer nationalen (bzw. nationalistischen) Perspektive sieht die Verteilungswirkung selbstverständlich anders aus. Bei einer derartigen Sichtweise erweitert die heutige Generation ihre Möglichkeiten, indem sie durch die Verschuldung im Ausland auf die Ressourcen anderer Länder zugreift. Wenn die zukünftige Generation den aufgenommenen Kredit tilgen muss, werden ihre Möglichkeiten eingeschränkt, weil sie Ressourcen an die ausländischen Inhaber der Forderungstitel abtreten muss.

*Abbildung 6: Quote der Staatsverschuldung in ausländischer Hand*




Quelle: Deutsche Bundesbank (2011), OECD (2010), eigene Berechnungen.

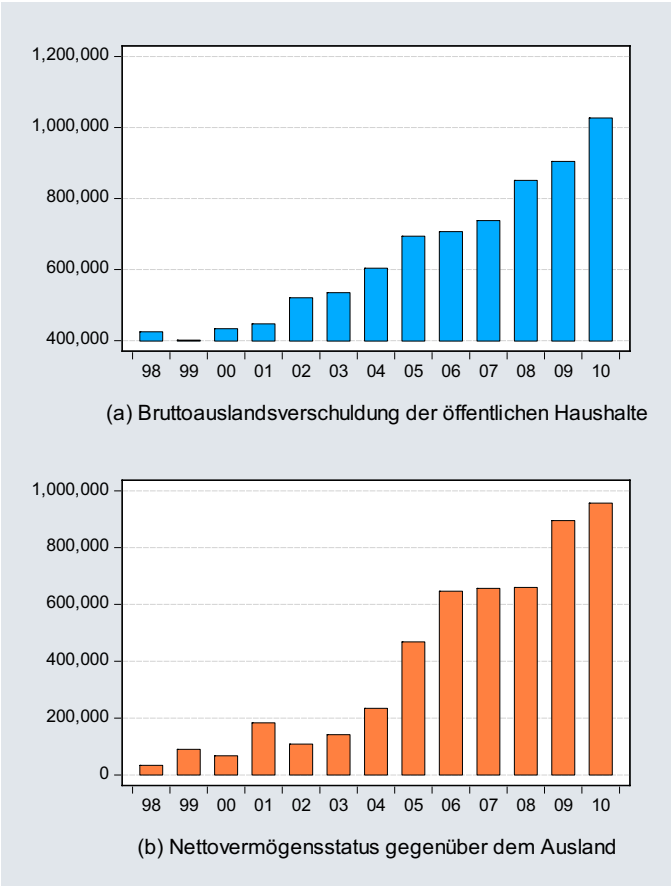
Um die empirische Relevanz der aufgeworfenen Fragen einschätzen zu können, soll ein Blick auf die deutsche Auslandsverschuldung geworfen werden. In Abbildung 6 ist die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Verschuldung gezeigt, der in ausländischer Hand liegt.[25] Wie man erkennen kann, hat sich der Teil der Staatsverschuldung, der vom Ausland gehalten wird, innerhalb der letzten Dekade von etwas über 30 Prozent auf ungefähr 50 Prozent erhöht. Vor dem Hintergrund der oben geführten Diskussion ist das keine vernachlässigbare Größe.

[25] Die in der Abbildung gezeigte Quote wurde berechnet aus den Auslandspassiva der öffentlichen Haushalte insgesamt (entnommen dem von der Deutschen Bundesbank im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik ermittelten Vermögensstatus gegenüber dem Ausland) und der Bruttoverschuldung des Gesamtstaates, wie sie von der OECD ausgewiesen wird. Die Abgrenzung der Staatsverschuldung wird von beiden Institutionen nicht identisch vorgenommen. Da es aber nur um die Vermittlung eines groben Bildes geht, erscheint dieses Problem vernachlässigbar. Die Forderungen der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Ausland sind in der Vergangenheit vergleichsweise gering gewesen, sodass sich keine grundsätzlichen Änderungen ergäben, würde man statt der Passiva den Saldo als Zählergröße verwenden. Allerdings haben sich die Auslandsforderungen des Staates innerhalb der beiden letzten Jahre von rund 26 Mio. EUR (31.12.2008) auf ca. 86 Mio. EUR (3. Quartal 2010) deutlich erhöht.

In Hinblick auf eine Einschätzung der Belastung der zukünftigen Generationen durch Forderungen aus dem Ausland greift die Beschränkung auf die Position der öffentlichen Haushalte aber zu kurz. Es haben ja nicht nur Ausländer Ansprüche auf Anteile am künftigen deutschen Inlandsprodukt, weil sie Forderungstitel gegenüber den öffentlichen Haushalten Deutschlands halten. Umgekehrt halten Inländer ja auch Forderungen gegenüber ausländischen öffentlichen Haushalten. Fragt man nach den Verteilungswirkungen zukünftiger Ansprüche zwischen Inland und Ausland, darf man auch nicht bei der öffentlichen Verschuldung stehen bleiben, sondern man muss den Nettovermögensstatus insgesamt betrachten.

Abbildung 7 zeigt in Teil (a) die Entwicklung der Bruttoauslandsverschuldung der öffentlichen Haushalte und in Teil (b) die Entwicklung des deutschen Nettovermögensstatus insgesamt gegenüber dem Ausland. Zwar hat sich die Bruttoauslandsverschuldung der deutschen öffentlichen Haushalte, wie schon aus Abbildung 6 zu ersehen war, in der letzten Dekade beträchtlich erhöht, im gleichen Zeitraum hat sich aber auch der Nettovermögensstatus gegenüber dem Ausland stark erhöht. Da in dieser Nettoposition auch die Staatsverschuldung enthalten ist, ergeben sich per Saldo für künftige Generationen Forderungen gegenüber dem Ausland, keine Verbindlichkeiten.

*Abbildung 7: Auslandsverschuldung und Nettovermögensstatus*




Quelle: Deutsche Bundesbank (2011), eigene Berechnungen.

## 5 *Selbstbindung durch Regeln*

In den vorangehenden Abschnitten wurde beleuchtet, wie kontrovers sich die vielen denkbaren Ursachen und Wirkungen der Staatsverschuldung beurteilen lassen. In Abschnitt 2 wurde gezeigt, dass sich international spätestens seit der ersten Ölpreiskrise ein tendenzieller Anstieg der

Schuldenstandsquote beobachten lässt.[26] Dieser Anstieg verläuft indes nicht gleichförmig. Immer wieder ist zu beobachten, dass die Schuldenstandsquote in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums rückläufig ist oder zumindest stagniert. Auch wenn Schuldenstandsquoten, wie sie im OECD-Durchschnitt Ende der 1990er Jahre existierten, in „Normalzeiten" für die meisten Länder beherrschbar sind, kann man den langfristigen Aufwärtstrend der Schuldenquote nicht ignorieren. Die Ausführungen in Abschnitt 3 haben indes keine abschließende Diagnose in Hinblick auf die Ursachen für diese Beobachtung liefern können. Ohne überzeugende Diagnose ist es aber schwierig, eine adäquate Therapie zu empfehlen oder die Angemessenheit eines Therapievorschlags zu beurteilen.

Das Vorbild der deutschen Schuldenregel, die schweizerische Schuldenbremse, und auch die deutsche Schuldenregel selbst, gehen offensichtlich davon aus, dass sich ohne eine den politischen Prozess einschränkende Regel keine als nachhaltig angesehene Begrenzung der Schuldenquote erreichen lässt. Sie knüpfen damit an die in Abschnitt 2 diskutierten politökonomischen Ursachen der Staatsverschuldung an, ohne dass auf diese theoretischen Überlegungen explizit Bezug genommen würde. Die mit der Schuldenregel beabsichtigte Begrenzung der diskretionären Entscheidungsmöglichkeiten geht allerdings noch einen Schritt weiter: Das fiskalische Verhalten der Politik wird von dieser selbst reflektiert, für falsch erachtet und soll dann durch eine selbst auferlegte Regel verhindert werden. Das ist in der Tat eine interessante Konstellation, die Fragen aufwirft: Wie muss eine derartige Regel gestaltet sein? Wird sie funktionieren? Mit welchen „Kollateralschäden" ist zu rechnen?

Da es hier um die deutsche Schuldenbremse geht, die bereits ausgestaltet vorliegt, wird an dieser Stelle auf eine allgemeine Erörterung der Vor- und Nachteile von Regelbindungen verzichtet und auch nicht auf die Frage nach optimalen Regeln eingegangen.[27] Stattdessen werden

[26] Vgl. Abbildung 2.

[27] Es gibt eine umfangreiche Literatur zur Bedeutung von Regelbindung, die auf Arbeiten von F. E. Kydland und E. C. Prescott sowie R. J. Barro und D. B. Gordon zurückgeht (vgl. Kydland und Prescott 1977, Barro und Gordon 1983a, Barro und Gordon 1983b).

direkt die wichtigsten Elemente der deutschen Schuldenbremse vorgestellt.[28]

Die deutsche Schuldenbremse wurde nach Vorarbeiten des Bundesfinanzministeriums wesentlich durch die Föderalismuskommission II vorangetrieben.[29] Die damit verbundene Änderung des Grundgesetzes wurde am 25.05.2009 im Bundestag beschlossen, am 12.06.2009 im Bundesrat mehrheitlich angenommen und am 01.09.2009 in Kraft gesetzt. Von der Schuldenbremse verspricht sich die Politik eine Begrenzung der strukturellen Verschuldung bei gleichzeitiger Erhaltung der Glättungswirkung einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahme. Eine Rückführung des Schuldenstandes ist nicht beabsichtigt, vielmehr soll die Schuldenstandsquote auf niedrigem Niveau stabilisiert werden. Daher ist dem Bund (nicht aber den Ländern) eine strukturelle Nettokreditaufnahme in Höhe von 0,35 Prozent des BIP gestattet. Die Regeln der Schuldenbremse sind seit 2011 anzuwenden, wobei der Bund nach einer fünfjährigen Übergangszeit im Jahr 2016 den Haushaltsausgleich erreichen muss. Für die Länder gilt eine längere Übergangszeit bis 2020. In dieser Übergangszeit erhalten die fünf Länder mit der höchsten Verschuldung jährlich insgesamt 800 Mio. EUR, was über den gesamten Anpassungszeitraum einem Betrag von 7,2 Mrd. EUR entspricht.

Die zentralen Grundlagen für die neue Schuldenregel finden sich in Art. 109 GG und Art. 115 GG. Die in Art. 115(2) GG vorgegebenen Bestimmungen sind in Tabelle 1 schematisch dargestellt. Man kann dort ein scheinbar einfaches Berechnungsverfahren erkennen: Die reguläre Neuverschuldungsobergrenze errechnet sich ausgehend von der Strukturkomponente durch Subtraktion der Konjunkturkomponente, des Saldos der finanziellen Transaktionen sowie gegebenenfalls eines Betrags, der sich aus einer auf dem sogenannten Kontrollkonto vermerkten Rückführungspflicht ergibt.

[28] Auf die Schweizer Schuldenbremse kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden. Stattdessen sei auf folgende Quellen verwiesen: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD 2000, Bodmer 2006, Colombier und Frick 2000, Colombier, Colombier 2006, Hausner und Simon 2009.

[29] Vgl. für die folgenden Ausführungen Bundesministerium der Finanzen 2009.

*Tabelle 1*

| | | |
|---|---|---|
| | Strukturkomponente | maximal 0,35% des BIP |
| – | Konjunkturkomponente | nach EU-Konjunkturbereinigungsverfahren |
| – | Saldo der finanziellen Transaktionen | in Analogie zum Stabilitäts- und Wachstumspakt |
| – | (ggf.) Rückführungspflicht aus dem Kontrollkonto | bei Überschreitung eines Schwellenwerts von 1% des BIP; max. 0,35% des BIP; nur im Aufschwung |
| = | Neuverschuldungsobergrenze im Regelfall | |
| Ausnahmeregelung für Notsituationen (nur möglich mit „Kanzlermehrheit“ und verbindlichem Tilgungsplan). | | |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2009).

Anders als bei der Schweizer Schuldenbremse führt die deutsche Regel (bei erfolgreicher Umsetzung) langfristig nicht zu einem völligen Abbau der Staatsverschuldung. Nach der Einschätzung des BMF würde die Schuldenstandsquote bei Inanspruchnahme der Strukturkomponente (unter den „gängigen“ Annahmen) gegen eine Schuldenstandsquote von unter 20 Prozent konvergieren, was als eine in jeder Hinsicht tragfähige Größenordnung anzusehen ist. Als ökonomische Begründung für die Strukturkomponente wird angeführt, dass der Kreditfinanzierung von öffentlichen Nettoinvestitionen ein entsprechender Zuwachs des öffentlichen Vermögens gegenübersteht, wobei die neue Regel im Gegensatz zur alten Regelung nicht an den schiefen haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff anknüpft. Außerdem wird argumentiert, dass die öffentlichen Investitionen Wachstumstreiber seien und die Strukturkomponente (im Vergleich zur schweizerischen Regel) mehr Flexibilität für die dauerhafte Stärkung des Wachstums schaffe (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2009).

Wie bei der Schweizer Schuldenbremse ist auch in der deutschen Regel eine Konjunkturkomponente vorgesehen. Diese erhöht die zulässige Nettokreditaufnahme im Abschwung gegenüber der Normalauslas-

tung des Produktionspotenzials. Im Aufschwung wird die zulässige Nettokreditaufnahme dagegen symmetrisch gesenkt, sodass bei idealtypischer Wirkung durch die Konjunkturkomponente über den gesamten Zyklus hinweg kein Anstieg des Schuldenstands hervorgerufen wird. Da es sich beim Produktionspotenzial um eine nicht beobachtbare Größe handelt, werden zur Bestimmung der zyklischen Komponente Schätzverfahren benötigt. Während bei der Schweizer Regel die konjunkturelle Komponente rein zeitreihenanalytisch mithilfe eines (modifizierten) Hodrick-Prescott-Filters bestimmt wird, sieht die deutsche Regelung die Bestimmung von konjunktureller Normallage bzw. der Abweichung von dieser mithilfe des produktionstheoretisch fundierten (sehr viel komplizierteren) EU-Bereinigungsverfahrens vor.

Bei den genannten „finanziellen Transaktionen“ handelt es sich um nicht vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben. Als Beispiel kann man auf eine Verringerung der Schulden durch Verkauf von staatlichen Beteiligungen verweisen. Nach der bisherigen Regelung war eine derartige Möglichkeit zur Verringerung des Defizits haushaltsrechtlich möglich. Für die Berechnung des Maastricht-Defizits wurde aber auch schon bislang eine Bereinigung um die finanziellen Transaktionen vorgenommen. Die neue Regelung führt in dieser Hinsicht somit, und das ist sicherlich ein Vorteil, zur Konsistenz von nationalem Haushaltsrecht und der Berechnung des Defizits, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgesehen ist.

Es stellt sich die Frage, was geschieht, wenn sich im Haushaltsvollzug Abweichungen von der nach diesem Algorithmus ermittelten Regelobergrenze für die Neuverschuldung ergeben. Sind diese Abweichungen dadurch bedingt, dass sich die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung von der prognostizierten Entwicklung unterscheidet, dann wird die Konjunkturkomponente entsprechend korrigiert.[30] Handelt es sich dagegen um nicht konjunkturell bedingte Abweichungen, dann werden diese, ähnlich wie bei der Schweizer Schuldenbremse, prinzipiell auf einem Kontrollkonto erfasst.[31] Eine Belastung auf dem Kontrollkonto erfolgt dann,

[30] Die rechtliche Regelung für die Bestimmung der zyklischen Komponente findet sich in der „Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V)“.

[31] Derartige nicht konjunkturell bedingte Abweichungen bedeuten nicht zwangsläufig, dass bei der Aufstellung des Haushalts gegen das Recht verstoßen wurde.

wenn es zu einer Überschreitung der Grenze der zulässigen Verschuldung kommt, und zwar mit dem Betrag, um den das zulässige Defizit überschritten wird. Symmetrisch erfolgt eine Gutschrift, wenn das zulässige strukturelle Defizit unterschritten wird. Die jährlichen Eintragungen auf dem Kontrollkonto werden addiert. Überschreitet der auf dem Kontrollkonto vermerkte Betrag die Grenze von 1,5 Prozent des BIP, setzt eine Pflicht zur Rückführung ein, wobei die Rückführung allerdings konjunkturgerecht zu erfolgen hat. Die Rückführungspflicht wird in der einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmung folgendermaßen konkretisiert[32]: Im Abschwung besteht keine Notwendigkeit zum Abbau des Fehlbetrags. Im Aufschwung wird der Abbau auf jährlich 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Die Abbauverpflichtung wird schärfer als im Grundgesetz gefasst – sie setzt bereits dann ein, wenn auf dem Kontrollkonto eine kumulierte Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme um ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts festgestellt wird.

Die deutsche Schuldenbremse erlaubt im Fall des Eintretens von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine Überschreitung der für den Regelfall berechneten Neuverschuldungsgrenze. Ob die Voraussetzungen hierfür gegeben sind, muss mit der sogenannten „Kanzlermehrheit“, also der Mehrheit der Mitglieder des deutschen Bundestags, festgestellt werden. Außerdem muss ein Tilgungsplan aufgestellt werden, der die Rückführung der außerordentlichen Kreditaufnahme in einem angemessenen Zeitraum vorsieht.

Art. 109a GG schreibt die Einrichtung eines Stabilitätsrats vor. Er hat die Aufgabe, die Haushalte von Bund und Ländern zu überwachen. Ihm obliegt es, eine drohende Haushaltsnotlage festzustellen. Wird eine solche festgestellt, so hat der Stabilitätsrat mit dem betreffenden Land (oder gegebenenfalls mit dem Bund) ein Sanierungsprogramm zu vereinbaren. Die einfachgesetzliche Ausführungsbestimmung ist das Stabilitätsratsgesetz (StabRatG). In § 1(1) StabRatG wird die Zusammensetzung des Stabilitätsrats geregelt. Danach gehören ihm an: Bundesfinanzminister(in),

Sie können auch auftreten, wenn beispielsweise die finanziellen Folgen einer Änderung von Steuertarifen nicht korrekt eingeschätzt wurden.

[32] Vgl. Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz – G 115)

Bundeswirtschaftsminister(in) sowie die Länderfinanzminister(innen). Beschlüsse des Stabilitätsrats werden nach § 1(4) mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst.

Der Stabilitätsrat tritt mindestens zweimal im Jahr zusammen. Die erste Sitzung fand am 28.04.2010 statt. Auf dieser Sitzung wurden vier Kennziffern zur Haushaltsüberwachung festgelegt: der strukturelle Finanzierungssaldo, der Schuldenstand, die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote. Auf der zweiten Sitzung wurden für die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein drohende Haushaltsnotlagen festgestellt (vgl. Stabilitätsrat 15.10.2010).

Falls in einzelnen Jahren die Vorschriften der Schuldenbremse nicht eingehalten werden, muss in den folgenden Jahren eine entsprechende Übererfüllung erfolgen. Der hierbei geltende Algorithmus ist allerdings aufgrund der vielen zu beachtenden potenziellen Sonderregelungen sehr unübersichtlich, was schnell deutlich wird, wenn man versucht, diese Regelungen in einem Flussdiagramm darzustellen. Ähnliches gilt für das Konjunkturbereinigungsverfahren, das für die Schuldenbremse aber essenziell ist. Die Deutsche Bundesbank stuft es als „... komplex, schwer nachzuvollziehen und aufgrund vielfacher Modellierungsoptionen gestaltungsanfällig“ ein (Deutsche Bundesbank 2011, 59). Für Medien, Öffentlichkeit und die Finanzmärkte dürfte die Beurteilung des fiskalischen Verhaltens daher kaum einfacher werden.

Neben Intransparenz und einem mehr als zweifelhaften Beitrag in Hinblick auf die Vertrauensbildung sind an der deutschen Schuldenbremse weitere Punkte kritisch einzuschätzen. Diese lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Zur ersten Gruppe gehören die Ausgestaltungselemente, welche die Wirksamkeit der Schuldenbremse in Frage stellen. Zur zweiten Gruppe gehören ungewünschten Nebenwirkungen, die von einer wirksamen Schuldenbremse ausgehen können.

Zu den Ausgestaltungselementen, die die Wirksamkeit der Schuldenbremse in Frage stellen könnten, gehören zuvorderst die oben genannten Sonderregelungen für „Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Es gelten zwar Qualifizierungen („Naturkatastrophe“, „außergewöhnliche Notsituationen“, „Entzug der staatlichen Kontrolle“, „erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“), diese sind aber nicht operational formuliert. Ob eine Ausnahmesituation vorliegt, muss mit der Mehrheit der Mitglieder

des deutschen Bundestags festgestellt werden. Wie hoch diese Hürde ist, lässt sich ohne Kenntnis der im jeweiligen Zeitpunkt herrschenden spezifischen politischen Situation schwer einschätzen. Offenkundig kann diese Hürde aber bei klaren Mehrheiten leichter übersprungen werden als bei knappen Mehrheiten, sie kann leichter von einer Einparteienregierung bewältigt werden als wenn sich Koalitionspartner mit divergierenden Interessen verständigen müssen.

Feld sieht ein mögliches Problem der Schuldenbremse darin, dass sich die Regelung nur auf den Bund und die Länder bezieht, Gemeinden, Sozialversicherungshaushalte und Sondervermögen aber zumindest bei der Haushaltsplanung von der Schuldenbremse nicht erfasst werden (vgl. Feld 2010, 238). Dies könne einen Anreiz schaffen, die entstehenden Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, um das Defizit künstlich nach unten zu rechnen. Er relativiert dieses potenzielle Problem jedoch sofort mit dem Hinweis, dass im Haushaltsvollzug die Sozialversicherungen dem Bund und die Gemeinden den Ländern zugeordnet werden, was den Anreiz für taktisches Verhalten stark mindern dürfte (vgl. ebd.). Auch wenn sich nicht völlig ausschließen lässt, dass die angesprochene Problematik in der Realität eine Rolle spielen könnte, ist aber doch nicht zu erkennen, wieso deshalb die langfristige Wirkung der Schuldenbremse tangiert sein sollte.

Weiter lässt sich kritisieren, dass die Schuldenbremse mit ihrer Orientierung am traditionellen Defizitbegriff die zukünftigen Lasten des Staates nicht richtig erfasst. Zu diesen „unberücksichtigten Verbindlichkeiten“ gehören etwa Pensionslasten, die Verpflichtungen aus dem umlagebasierten Sozialversicherungssystem und bedingte Verpflichtungen, wie sie sich etwa (aus den in jüngster Zeit enorm gestiegenen) Bürgschaften der Bundesrepublik ergeben. Eine Schätzung der Höhe dieser sogenannten impliziten Staatsverschuldung ist allerdings kaum möglich. Existierende Schätzungen lassen sich anzweifeln.[33] Die Messung der künftigen Belastung basiert bei der Berechnung von Renten- und Pensionssystemen generell auf der Annahme, dass es keine Änderungen in den Leistungen

[33] So schätzt beispielsweise Jagadeesh Gokhale in einer Studie, die am National Center for Policy Analysis entstanden ist, den diskontierten Wert aller zukünftigen Verpflichtungen für Deutschland auf 418 Prozent des BIP. Der Wert dieser (und anderer) Studien ist aber fraglich, nicht nur weil mancher Betrachter das NCPA als ideologiegeleitet einstufen würde. Es ist auch merkwürdig, dass ausgerechnet Belgien mit einer Gesamtlast von knapp 300 Prozent noch am relativ besten dasteht.

gibt. Für die bedingten Verpflichtungen lassen sich noch nicht einmal subjektive Wahrscheinlichkeiten vernünftig angeben, weswegen sich folglich auch die Berechnung von Erwartungswerten verbietet. Außerdem müssten bei einer derartigen „Gesamtrechnung“ dann auch die staatlichen Vermögenswerte, bei öffentlichen Bildungssystemen auch das geschaffene Humankapital usw. berücksichtigt werden.

Zu den unerwünschten Nebenwirkungen einer wirksamen Schuldenbremse gehört nach Ansicht von Kritikern die Unterschätzung der zyklischen Komponente sowie der Steuer- und Ausgabenelastizitäten, was nicht nur über eine restriktive Fiskalpolitik zu einer Beschneidung der Wirkungen der automatischen Stabilisatoren im Abschwung führen würde, sondern auch bei (tatsächlich nicht gerechtfertigter) Rückführungspflicht zu einer prozyklischen Wirkung führen könnte (vgl. Horn et al. 2008, 5). Diese Problematik ist nicht von der Hand zu weisen. Allerdings ist schwer einzuschätzen, wie relevant sie in der Praxis ist. Wird die zyklische Komponente, wie in der Schweiz, mit einem einfachen Filterverfahren – wie dem oben angesprochenen HP-Filter – ermittelt, dann erscheint die Kritik berechtigt. Bei dem im Rahmen der deutschen Schuldenregel verwendeten produktionstheoretisch fundierten Verfahren ist ein Urteil schwieriger. Die Deutsche Bundesbank empfiehlt wegen dieser Unsicherheit, den Rahmen des möglichen strukturellen Defizits im Normalfall nicht auszuschöpfen, sodass eine Überschreitung des Schwellenwerts des Kontrollkontos, der eine Rückführungspflicht auslöst, weniger wahrscheinlich wird (vgl. Deutsche Bundesbank 2011).

Eine andere mögliche Nebenwirkung besteht darin, dass der durch die Schuldenbremse ausgelöste Sparzwang vor allem zu Lasten der öffentlichen Investitionen geht. Dahinter steht die Tatsache, dass die öffentlichen Konsumausgaben weitestgehend durch Verträge oder Leistungsgesetze fixiert sind. Die noch relativ höchste Disponibilität weisen die Investitionen aus. Sind wegen der Schuldenbremse Ausgabenkürzungen erforderlich, würden folglich primär die investiven Ausgaben betroffen sein. Lässt man die generelle Problematik der Unterscheidung von konsumtiven und investiven Ausgaben beiseite, die in vielen Bereichen aus ökonomischer Sicht als sehr willkürlich erscheint, dann ist dieses Problem vor allem für die Bundesländer relevant. Diese sehen sich einerseits auf einen strikten Budgetausgleich verpflichtet, andererseits sind bei ihnen die meisten Konsumausgaben nicht disponibel. Weil sie aber auf

der Einnahmenseite so gut wie keine Gestaltungsmöglichkeiten haben, müssten sie nahezu zwangsläufig die Investitionsausgaben senken.

Es gibt aber ein noch gravierenderes Problem, das für die finanzschwachen Länder von zentraler Bedeutung ist und sich am Beispiel des Saarlands verdeutlichen lässt. Im Jahr 2009 lag der Anteil der Landessteuern am gesamten Steueraufkommen bei etwa sieben Prozent. Der Anteil der Sachinvestitionen an der Summe von Personalausgaben, laufendem Sachaufwand und Sachinvestitionen betrug ca. acht Prozent. Diese Zahlen machen deutlich, dass „arme" Länder wie das Saarland augenblicklich kaum eine Möglichkeit haben, die Vorgaben der Schuldenregel einzuhalten. Selbstverständlich kann man argumentieren, dass das Verschuldungsverbot erst ab 2020 verpflichtend ist und dass das Saarland in der Übergangszeit eine jährliche Konsolidierungshilfe in Höhe von 260 Mio. EUR erhält. Solange sich die Strukturen nicht ändern, die die hochverschuldeten Länder zu „armen" Ländern machen, kann man nicht erwarten, dass temporäre Konsolidierungshilfen zu einer dauerhaften Problemlösung führen. Wie die betroffenen Länder diese Strukturänderung schaffen sollen, ist zweifellos eine der spannendsten Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Schuldenbremse stellt.[34]

## *6 Schlussfolgerungen*

Der empirische Befund aus Abschnitt 2 dieses Beitrags hat gezeigt, dass die deutsche Schuldenstandsquote von 1970 bis 2005 von etwa 20 Prozent auf deutlich über 60 Prozent gestiegen ist. Ein konkreter Wert der Schuldenstandsquote, ab dem eine Schulden-Zins-Spirale in Gang gesetzt wird, die dramatische Folgen haben kann, ist nicht allgemein zu beziffern. Die deutsche Schuldenstandsquote ist von einem solchen Niveau noch weit entfernt. Es ist aber auch klar, dass sich der aufgezeigte Trend der vergangenen 45 Jahre nicht dauerhaft fortsetzen darf.

Mit der Einführung der deutschen Schuldenbremse soll dieses Ziel erreicht werden. Eine derartige Schuldenregel wirkt als Instrument der Selbstbindung im politischen Prozess. Dieses Restringieren des politi-

[34] Feld sieht dieses Problem ebenfalls (vgl. Feld 2010, 240). Seiner Forderung, den Ländern mehr Steuerautonomie einzuräumen, ist zuzustimmen. Ob seine Empfehlung hilft, auf Landesebene Schuldenregeln einzuführen, darf man bezweifeln.

schen Prozesses ist nur dann ursachenadäquat, wenn tatsächlich Kräfte im politischen Prozess zu einem permanenten Anstieg der Verschuldung führen. In Abschnitt 3 wurden daher die wesentlichen politökonomischen Hypothesen vorgestellt und auf ihre Erklärungskraft untersucht. Dabei wurde deutlich, dass es keine überzeugende allgemeine Theorie gibt.

Da zu erwarten ist, dass die Selbstbindung durch eine Schuldenregel zu unerwünschten Nebenwirkungen führen kann, ist es erforderlich, diese gegen den potenziellen Nutzen der Regel abzuwägen. Der potenzielle Nutzen einer (effektiven) Schuldenregel liegt in den vermiedenen negativen Wirkungen der Staatsverschuldung. Daher wurden in Abschnitt 4 mögliche Wirkungen der öffentlichen Verschuldung diskutiert. Es zeigte sich, dass weder die Allokationswirkungen noch die Distributionswirkungen so klar auf der Hand liegen, wie die Diskussion im öffentlichen Raum (zum Teil auch in der Wissenschaft) suggeriert. Am wenigsten strittig erscheint noch das Argument, dass ein dauerhafter Anstieg der Schuldenquote zu einem kaum noch zu beherrschenden Feedbackprozess zwischen Zinssatz und Schuldenhöhe führt.

In Abschnitt 5 wurde die deutsche Schuldenbremse vorgestellt und diskutiert. Wie die vorhergehenden Überlegungen gezeigt haben, ist der theoretische Unterbau der Schuldenbremse nicht sehr stark. Die Ausgestaltung der Regel zeigt, dass sich ihre Mütter und Väter bemüht haben, verschiedenen Zielsetzungen gerecht zu werden: Die Schuldenstandsquote zurückzuführen, im Konjunkturzyklus den automatischen Stabilisatoren Raum zu lassen, das Wirtschaftswachstum nicht zu behindern und Flexibilität für unvorhergesehene Situationen zu bewahren. Gerade der letzte Punkt muss zwangsläufig mit dem Kerngedanken einer Regelbindung, der Abschaffung diskretionärer Entscheidungsspielräume, kollidieren.

Insofern kann man Kritik nachvollziehen, die an der Wirksamkeit der Schuldenbremse zweifelt. Anderseits schwächt dies die Kritik ab, die von der Schuldenbremse geringeres Wachstum und höhere Arbeitslosigkeit erwartet. Wie sich die Schuldenregel tatsächlich auswirkt, hängt letztlich von der Art und Weise ab, wie diese umgesetzt wird. Und dabei dürften Kräfte eine Rolle spielen, die sich kaum vorhersehen lassen. Um diese Bemerkung zu illustrieren: Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die 2008 regierende Koalition mit ihrer keynesianischen Politik im Großen und Ganzen richtig auf die Krise reagiert hat. Hätte die Reaktion unter der Schuldenbremse anders ausfallen müssen? Nein. Es ist aber

leicht vorstellbar, dass diese Politik bei einer anderen Koalitionskonstellation unter der Schuldenbremse wegen des Zwangs zur „Kanzlermehrheit“ nur abgeschwächt, zu spät oder auch gar nicht möglich gewesen wäre. Prinzipiell verhindert die Schuldenbremse moderne keynesianische Wirtschaftspolitik nicht, sie erleichtert diese aber auch nicht. Da die Schuldenbremse nun einmal im Grundgesetz verankert ist, empfiehlt es sich, dem Versuch, die Staatsverschuldung über eine Selbstbindung zu begrenzen, mit Neugier, aber auch mit Gelassenheit zu begegnen: „unkontrollierte Schuldenlawinen“ sind nicht in Sicht, aber auch keine durch die Schuldenbremse ausgelösten konjunktur- und wachstumspolitischen Desaster.

## *Literatur*

Barro, Robert J. (1974): Are government bonds net wealth? In: *The journal of political economy* 82 (6), S. 1095-1117.

Barro, Robert J. (1979): On the determination of the public debt. In: *The journal of political economy* 87 (5,1), S. 940-971.

Barro, Robert J.; Gordon, David B. (1983a): A positive theory of monetary policy in a natural rate model. In: *The journal of political economy* 91 (4), S. 589-610.

Barro, Robert J.; Gordon, David B. (1983b): Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. In: *Journal of monetary economics* 12 (1), S. 101-121.

Bernheim, Bert Douglas (1987): Ricardian equivalence. An evaluation of theory and evidence. In: *NBER macroeconomics annual*.

Bodmer, Frank (2006): The Swiss debt brake. How it works and what can go wrong. In: *Swiss journal of economics and statistics* 142 (3), S. 307-330.

Breuss, Fritz (1980): The political business cycle. An extension of Nordhaus’s model. In: *Empirica*, S. 223-259.

Bundesministerium der Finanzen (2009): Reform der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln von Bund und Ländern. Die Empfehlungen der Föderalismuskommission II (Monatsbericht digital, März 2009). Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium. de/nn_53848/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/03/analysen-und-berichte/b01-reform-verschuldungsregeln/reform-verschuldungsregeln.html?__nnn=true.

Colombier, Carsten (2004): Eine Neubewertung der Schuldenbremse. unter Mitarbeit von: F. Bodmer, P.A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Him-

mel, U. Plavec. Federal Finance Administration (Working Paper of the Group of Economic Advisors, 2).

Colombier, Carsten (2006): Die Schweizer Schuldenbremse. Nachhaltiger und konjunkturgerechter als der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt? In: *Schmollers Jahrbuch* 126 (4), S. 521-533.

Colombier, Carsten; Frick, A. (2000): Überlegungen zur Schuldenbremse Teil 2 – Der vorgeschlagene Mechanismus. In: *Konjunktur – Monatsberichte der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich* 63 (12), S. 19-26.

Deutsche Bundesbank (2011): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel. In: *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank* 63 (1), S. 59-64. Online verfügbar unter http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2011/201101mba_konjunkturbereinigung.pdf.

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2000): Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000. In: *Bundesblatt* (35), S. 4653-4726.

Feld, Lars P. (2010): Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11 (3), S. 226-245.

Gokhale, Jagadeesh (2009): Measuring the Unfunded Obligations of European Countries. National Center for Policy Analysis (Policy Report, 319). Online verfügbar unter http://www.cato.org/pubs/articles/gokhale-NCPA-319.pdf.

Haan, Jakob de; Sturm, Jan-Egbert; Beekhuis, Geert (1999): The weak government thesis. Some new evidence. In: *Public choice* 101 (3/4), S. 163-176.

Hausner, Karl Heinz; Simon, Silvia (2009): Die neue Schuldenregel in Deutschland und die Schuldenbremse der Schweiz. Wege zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen? In: *Wirtschaftsdienst* 89 (4), S. 265-271.

Hessisches Statistisches Landesamt (2011): Volksabstimmung 2011 in Hessen. Online verfügbar unter http://www.statistik-hessen.de/V1/S06.htm.

Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: *The American Political Science Review* 71 (4), S. 1467-1487.

Hodrick, Robert J.; Prescott, Edward C. (1997): Postwar US business cycles. An empirical investigation. In: *Journal of money, credit and banking*.

Horn, Gustav A; Niechoj, Proaño; Truger, Achim; Vesper, Dieter; Zwiener, Rudolf (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse? In: *IMK-Report* 29.

Keynes, John Maynard (1936): The general theory of employment interest and money. London: Macmillan.

Konrad, Kai A.; Zschäpitz, Holger (2010): Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft. 2. Aufl. München: Beck.

Kydland, Finn E.; Prescott, Edward C. (1977): Rules rather than discretion. The inconsistency of optimal plans. In: *The journal of political economy* 85 (3), S. 473-491.

Kydland, Finn; Prescott, Edward C.; Feldstein, Martin; Hall, Robert E.; Taylor, John B. (1980): A competitive theory of fluctuations and the feasibility and desirability of stabilization policy. In: Rational expectations and economic policy. Chicago, Ill. [u.a.]: Univ. of Chicago Press, S. 169-187.

Lucas, Robert E.; Stokey, Nancy L.; Fischer, Stanley (1983): Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. In: *Journal of monetary economics* 12 (1), S. 55-93.

Mankiw, N. Gregory (2010): Macroeconomics. 7. ed., internat. New York, NY: Worth.

Mink, Mark; Haan, Jakob de (2005): Has the stability and growth pact impeded political budget cycles in the European Union? Munich: Univ. Center for Economic Studies (Public choice, 1532).

Nordhaus, William D. (1975): The political business cycle. In: *The Review of economic studies* 42 (2), S. 169-190.

Roubini, Nouriel; Sachs, Jeffrey D. (1989): Government spending and budget deficits in the industrial countries. In: *Economic policy* 4 (1), S. 99-132.

Stabilitätsrat (15.10.2010): Pressemitteilung zur 2. Sitzung des Stabilitätsrates am 15. Oktober 2010. Online verfügbar unter http://www. stabilitaetsrat.de/cae/servlet/contentblob/198092/publicationFile/2831/Pressemitteilung.pdf.

Wagschal, Uwe (1996): Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich. Diss., Univ. Heidelberg, 1996. 1. Aufl. Opladen: Leske und Budrich (Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, 11).

Woo, Jaejoon (2003): Social polarization, industrialization, and fiscal instability. Theory and evidence. In: *Journal of development economics* 72 (1), S. 223-252.