

# Staatsverschuldung

Wege aus der Schuldenfalle

1.500.000

DEM DEUTSCHEN VOLKE

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

---

ISBN 978-3-602-14774-8

# Staatsverschuldung

---

Wege aus der Schuldenfalle



1. Der Schuldenberg von 1.500.000.000.000 Euro	4
2. Eine kurze Geschichte über die Staatsverschuldung	5
3. Die Schuldenbombe tickt und tickt und ...	10
4. Wege aus der Schuldenfalle	14
Qualitative Konsolidierung	14
Subventionsabbau	15
Effizienzpotenziale	16
5. Regeln für eine dauerhaft solide Finanzpolitik	18

# 1. Der Schuldenberg von ...

Die gute Nachricht vorweg: Im Jahr 2006 hat Deutschland zum ersten Mal seit fünf Jahren die Maastrichter Neuverschuldungsgrenze von maximal 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschritten. Die schlechte Nachricht folgt auf dem Fuß: Die gesamte Staatsverschuldung von derzeit rund 1,5 Billionen Euro entspricht gut 68 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Leistung und liegt damit um 8 Prozentpunkte über der laut Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubten Marke von 60 Prozent des BIP.

# 1.500.000

Die schlimmste Nachricht kommt prompt: Trotz aller politischen Beteuerungen wird der gigantische Schuldenberg in den nächsten Jahren noch weiter anwachsen. Laut Haushaltsentwurf 2007 und mittelfristiger Finanzplanung ist bis zum Ende dieses Jahrzehnts eine Nettokreditaufnahme von rund 20 Milliarden Euro pro Jahr geplant. Die allerschlimmste Nachricht schockiert: Wegen der demografischen Entwicklung wird der Staat künftig noch mehr Geld für altersbedingte Transferzahlungen (Rente, Pensionen, Gesundheit und Pflege) ausgeben. Das aber heißt nichts anderes, als dass die ohnehin mageren öffentlichen Investitionen noch weiter zurückgefahren werden müssen – mit der Konsequenz, dass sowohl das gesamtwirtschaftliche Wachstum als auch die staatlichen Handlungsspielräume schrumpfen.

Die vorliegende Broschüre soll zum einen zeigen, dass und warum es so nicht weitergehen kann, und zum anderen, mit welchen konkreten Schritten Deutschland aus der Schuldenfalle herausfindet.

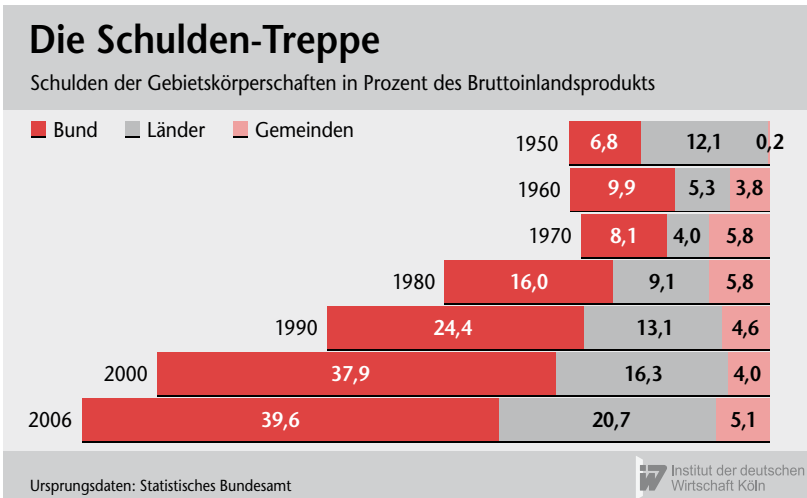
## 2. Eine kurze Geschichte über die Staatsverschuldung

Um das ganze Ausmaß dessen zu verstehen, was an Belastungen auf die Steuerzahler zukommt (sie sind es schließlich, die die Schulden zurückzahlen), muss man einen Blick auf die äußerst „dynamische“ Entwicklung der Staatsverschuldung in der Vergangenheit werfen.

Nachdem sich Deutschland durch die Währungsreform 1948 von den Altschulden aus der Kriegszeit befreit hatte, lag die Schuldenquote in den

0.000.000

fünfziger und sechziger Jahren um die 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und erreichte damit Werte, die aus heutiger Perspektive alles andere als besorgniserregend waren.



Dies änderte sich in den siebziger Jahren jedoch grundlegend. Die ersten Ölkrisen und deren wirtschaftliche Folgen hieften die Schuldenquote bis Ende des Jahrzehnts auf rund 30 Prozent des BIP. In den folgenden Dekaden ging es mit Riesenschritten immer tiefer hinein in den Schuldenstaat: Kurz nach der deutschen Vereinigung standen Bund, Länder und Gemeinden schon mit mehr als 42 BIP-Prozenten in der Kreide, zur Jahrtausendwende waren es 58 Prozent und am aktuellen Rand beträgt die Verschuldung bereits zwei Drittel der gesamtwirtschaftlichen Jahresleistung – und liegt damit deutlich über jenen 60 Prozent, die laut Maastricht-Vertrag erlaubt sind.

Was es konkret bedeutet, wenn ein Land Schulden in Höhe von 1,5 Billionen Euro hat, zeigen zwei Zahlen besonders eindrucksvoll:

- **Die Pro-Kopf-Verschuldung** der Bundesbürger ist von umgerechnet 190 Euro im Jahr 1950 auf mehr als 18.000 Euro im Jahr 2006 gestiegen – ein Zuwachs von rund 9.400 Prozent.
- **Die Zins-Steuer-Quote**, also das Verhältnis zwischen der staatlichen Zinslast und den Steuereinnahmen, beträgt mittlerweile 14 Prozent. Ein Siebtel aller Steuereinnahmen geht also allein für die Bedienung der Schuldzinsen drauf – dabei reicht die Spanne von knapp 9 Prozent bei den Gemeinden über fast 13 Prozent bei den Ländern bis hin zu gut 19 Prozent beim Bund. Diese Quoten sind umso bedenklicher, als die durchschnittliche Verzinsung der Staatsschulden von rund 8 Prozent im Jahr 1992 auf weniger als 5 Prozent im Jahr 2005 gesunken ist. Oder umgekehrt gerechnet: Jeder einzelne Prozentpunkt Zinsanstieg bedeutet allein für den Bund eine jährliche Mehrbelastung von 2,4 Milliarden Euro, den Zinseszinsseffekt eingerechnet, kommen auf mittelfristige Sicht sogar mehr als 9 Milliarden Euro dazu.

Das Problematische an dieser Entwicklung ist, dass die expandierende Verschuldung die Handlungsspielräume des Staates immer mehr einschränkt: Die 64 Milliarden Euro, die allein der Bund derzeit jedes Jahr für Zinsen ausgibt, werden an anderer Stelle schmerzlich vermisst.

Diese enormen Belastungen werden auch dann nicht besser, wenn man Deutschlands Staatsverschuldung im internationalen Vergleich betrachtet. Zwar stimmt es, dass Japan, Italien und Griechenland bis zu zweieinhalbmal so hohe Schuldenquoten haben. Doch konnten etliche Länder ihre Staatsfinanzen in den vergangenen Jahren auch konsolidieren: Während die Bundesrepublik ihren Schuldenstand von 55,6 Prozent des BIP Mitte der neunziger Jahre auf 67,7 Prozent im Jahr 2007 erhöhte, konnte zum Beispiel Irland seine Quote im selben Zeitraum von 81 auf 24 Prozent senken, Dänemark schaffte den Sprung von 73 auf 25 Prozent und selbst Spanien, von der Grö-

## Staatsschulden international

Staatsschulden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Japan	55,0	72,2	68,6	87,7	137,1	158,9	161,5	163,7	165,3
Italien	56,9	80,5	94,7	121,2	109,1	106,6	107,2	105,9	105,7
Griechenland	25,0	53,6	79,6	108,7	111,6	107,5	104,8	101,0	96,4
Belgien	74,1	115,2	125,7	129,7	107,7	93,2	89,4	86,3	83,2
Portugal	30,6	58,4	55,3	61,0	50,4	64,0	67,4	69,4	70,7
<b>Deutschland</b>	<b>31,2</b>	<b>40,7</b>	<b>42,3</b>	<b>55,6</b>	<b>59,7</b>	<b>67,9</b>	<b>67,8</b>	<b>67,7</b>	<b>67,3</b>
Frankreich	20,8	30,3	35,3	55,1	56,7	66,6	64,7	63,9	63,3
USA	45,7	59,5	67,2	74,8	58,5	64,6	61,7	61,2	61,7
EU 15		51,5	53,3	69,6	63,1	64,5	63,3	62,2	61,2
Österreich	35,4	48,1	56,1	67,9	65,5	63,4	62,1	60,9	59,8
Niederlande	45,5	69,6	76,1	76,1	53,8	52,7	50,5	47,8	45,4
Vereinigtes Königreich	52,4	51,9	33,4	50,9	41,2	42,4	43,2	44,1	44,7
Schweden	40,0	61,9	42,0	73,0	52,3	50,4	46,7	42,6	38,7
Finnland	11,3	16,0	14,0	56,7	43,8	41,3	38,8	37,3	35,8
Spanien	16,4	41,4	42,6	62,7	59,2	43,1	39,7	37,0	34,7
Irland	69,0	100,6	93,2	81,1	37,8	27,4	25,8	24,4	23,6
Dänemark	39,1	75,0	62,0	72,5	51,7	35,9	28,5	24,5	22,0
Luxemburg	9,9	10,3	4,7	7,4	6,4	6,0	7,4	7,3	7,1

ab 2007: Prognose; Quellen: BMF, Europäische Kommission

ße her am ehesten mit Deutschland zu vergleichen, trug seinen Schuldenberg von 63 auf 37 Prozent des BIP ab.

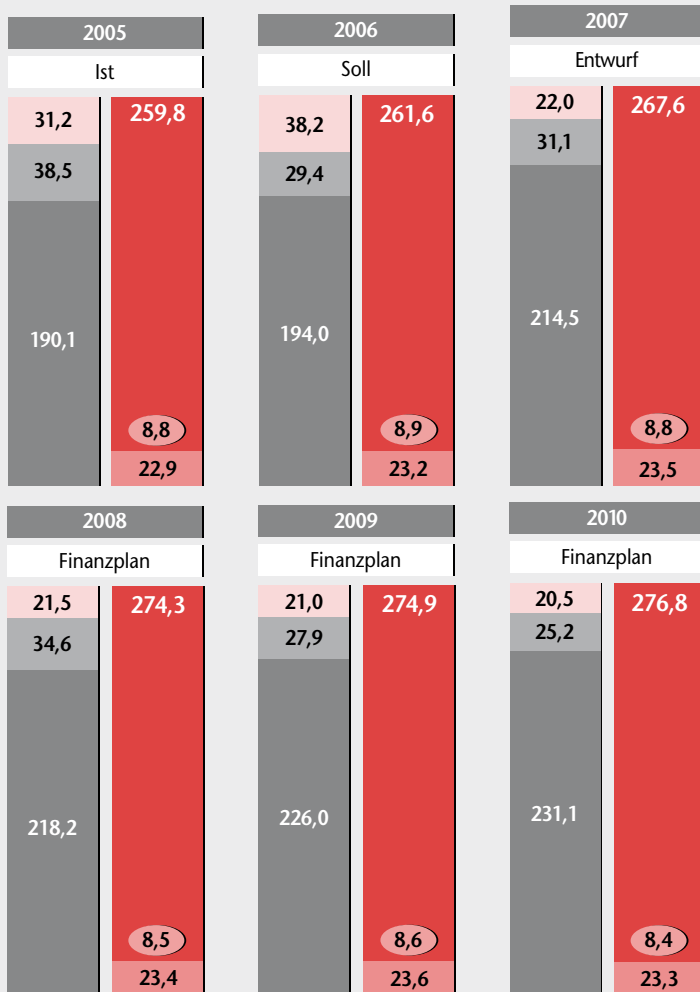
Auch gemessen an dem Maastricht-Kriterium, wonach die jährliche Nettoneuverschuldung maximal 3 Prozent des BIP betragen darf, ist die Bundesrepublik alles andere als vorbildlich. Zwar verstießen in den vergangenen Jahren auch zahlreiche andere EU-Staaten gegen dieses Kriterium – Deutschland war jedoch das einzige Land, das diese Hürde gleich viermal in Folge (2003 bis 2006) gerissen hat.

Immerhin: Der aktuelle Aufschwung beschert dem Staat zusätzliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe, so dass die Finanzplanung des Bundes endlich auch wieder der deutschen Verfassung genügt. Die legt nämlich fest, dass die Neuverschuldung nicht ohne Not höher ausfallen darf als die staatlichen Investitionen – eine Auflage, gegen die der Bund ebenfalls mehrere Jahre hintereinander verstoßen hat. In den Jahren 2007 bis 2010, so die mittelfristige Finanzplanung, wird diese Schieflage nicht eintreten – gleichwohl soll trotz der laut jüngster Steuerschätzung konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen von rund 180 Milliarden Euro erst im Jahr 2011 ein ausgeglichener Staatshaushalt vorgelegt werden.

# Der Bundeshaushalt: Auch weiterhin neue Schulden

Bundshaushalte 2005 bis 2007 und Finanzplan bis 2010 in Milliarden Euro

Nettokreditaufnahme  
  Sonstige Einnahmen  
  Steuereinnahmen  
 Ausgaben, davon  für Investitionen  
  Investitionsquote (in Prozent der Gesamtausgaben)



Stand: August 2006; Ursprungsdaten: BMF

### 3. Die Schuldenbombe tickt und tickt und ...

... irgendwann explodiert sie. Denn so erfreulich der aktuelle Konjunkturaufschwung und die damit einhergehenden Steuermehreinnahmen auch sind – dem über Jahrzehnte aufgebauten Schuldenberg hilft das de facto gar nichts. Die derzeitigen Mehreinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden können zwar den Schuldenzuwachs etwas abbremsen, dennoch steht der Staat – wie im vorherigen Kapitel gesehen – auch in den kommenden Jahren immer tiefer in der Kreide.

Will Deutschland seinen Weg in einen handlungsunfähigen Schuldenstaat verlassen, reicht es also bei Weitem nicht aus, auf kurzfristige konjunkturelle Entlastungen zu setzen. Stattdessen ist eine langfristige Konsolidierungsstrategie gefragt. Oder, wie es der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) schon seit Jahren fordert: Die Finanz- und Haushaltspolitik muss „tragfähig“ sein. Das ist sie aber nur, „wenn die gegenwärtig und die auf Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatlichen Zahlungen und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken“.

Mit diesem Konzept machen die „Fünf Weisen“ ihrem Spitznamen alle Ehre: Die Sachverständigen betrachten nämlich nicht nur die bis heute aufgelaufenen Schulden (die sogenannte „explizite“ Staatsverschuldung), sondern wie alle guten Haushälter ziehen sie auch jene staatlichen Ausgaben ins Kalkül, die zwar heute schon feststehen, aber erst in der Zukunft fällig werden – also an erster Stelle die Zahlungsverpflichtungen der gesetzlichen Rentenversicherungen und die Pensionsverpflichtungen für den öffentlichen Dienst.

Diese „implizite“ Staatsverschuldung ist in der Öffentlichkeit zwar weitgehend unbekannt, gleichwohl hat sie es in sich: Während nämlich die offi-

zielle, sprich explizite Staatsverschuldung im Jahr der SVR-Analyse (2003) „nur“ knapp 61 Prozent des BIP ausmachte, bezifferte der Sachverständigenrat die implizite Verschuldung auf mehr als 270 Prozent des BIP. Nach Adam Riese hatten die öffentlichen Haushalte im Jahr 2003 also vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung eine „Tragfähigkeitslücke“ von sage und schreibe rund 330 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – inzwischen dürften es noch ein paar Prozentpunkte mehr sein.

Die künftig permanent steigenden Ausgaben sind umso dramatischer, als der deutsche Staat schon heute (2005) fast 54 Prozent seiner gesamten Ausgaben (ohne Zinszahlungen) für demografiebedingte Posten aufwenden muss. Gemessen am Sozialprodukt steigen diese Ausgaben von 23,6 Prozent im Jahr 2005 auf 26,5 Prozent im Jahr 2050.

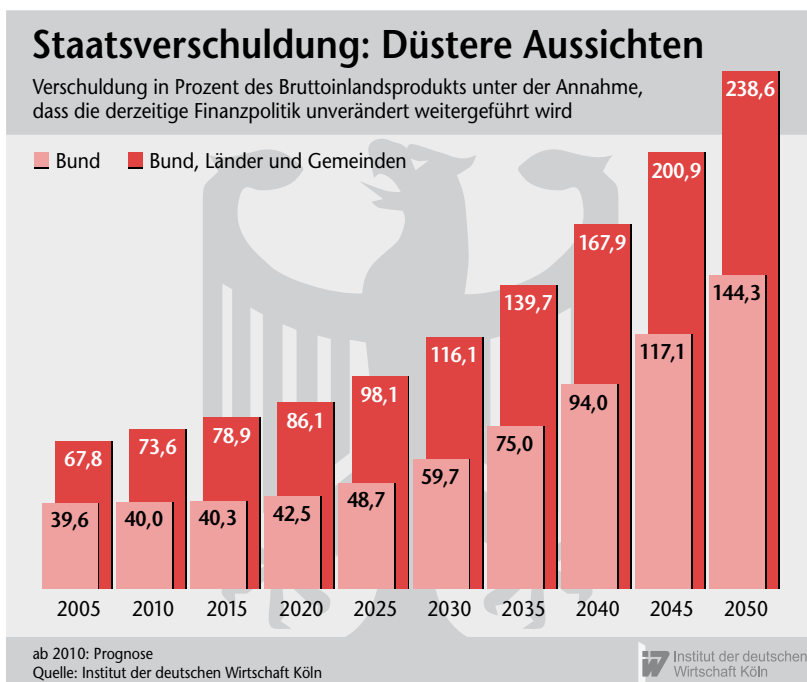
## Staatsausgaben: Mehrkosten durch Demografie

Demografieabhängige Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	Renten	Pensio- nen	Gesund- heit	Pflege	Arbeits- losigkeit	Bildung	Insgesamt
2005	9,6	1,6	6,1	1,0	1,3	4,0	23,6
2010	8,9	1,6	6,3	1,0	1,1	3,6	22,5
2015	8,9	1,7	6,5	1,0	0,9	3,3	22,3
2020	9,1	1,8	6,7	1,2	0,9	3,2	22,9
2025	9,7	1,9	6,8	1,3	0,9	3,2	23,8
2030	10,3	2,0	6,9	1,4	0,9	3,3	24,8
2035	10,6	2,0	7,0	1,5	0,9	3,4	25,4
2040	10,8	2,0	7,1	1,6	0,9	3,4	25,8
2045	10,9	2,0	7,2	1,9	0,9	3,3	26,2
2050	11,1	2,0	7,2	2,0	0,9	3,3	26,5

Quelle: Economic Policy Committee (EPC)

Bleibt die Frage, wie sich in diesem Zeitraum die Einnahmen des Staates entwickeln werden. Um das zu prognostizieren, hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) zusammen mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln ein Modell entwickelt, das die langfristige Wirtschaftsentwicklung abbildet, indem es Indikatoren wie das Wirtschaftswachstum, die Produktivitätsentwicklung und die Steuereinnahmen berücksichtigt. Zwar sind solch langfristige Schätzungen naturgemäß mit einigen Unsicherheiten behaftet, da die Daten jedoch aus zuverlässigen Quellen wie dem Statistischen Bundesamt und der amtlichen Steuerschätzung stammen, sind die Ergebnisse der Prognose sehr realistisch – und erschreckend: Setzt Deutschland nämlich seine Finanzpolitik der Vergangenheit fort, dann steigt die Gesamtverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden von derzeit 68 Prozent des BIP auf fast 240 Prozent im Jahr 2050.



Insbesondere dem Bund – schon heute der Hauptsünder in Sachen Verschuldung – droht bei einer Weiter-wie-bisher-Strategie der finanzpolitische Offenbarungseid: Seine Schulden steigen von knapp 40 Prozent im Jahr 2005 auf mehr als 140 Prozent im Jahr 2050 und sprengen damit alle nationalen und internationalen Verschuldungsgrenzen mit Leichtigkeit.

Angesichts dieser Zahlen dürfte klar sein, warum selbst seriöse Experten die Schuldenentwicklung unverhohlen mit einer tickenden Zeitbombe vergleichen. Soll deren Explosion (also der Staatsbankrott) noch vermieden werden, muss Deutschland im wahrsten Sinne des Wortes unverzüglich handeln. Denn mit jeder einzelnen Sekunde, die gewartet wird, wachsen die Schulden um rund 1.000 Euro. Macht 60.000 Euro pro Minute oder 3,6 Millionen Euro pro Stunde oder 86,4 Millionen Euro am Tag oder mehr als 31,5 Milliarden Euro pro Jahr.

## 4. Wege aus der Schuldenfalle

Man stelle sich vor, ein Privathaushalt hätte mehr als dreimal so viele Schulden, wie er in einem Jahr brutto verdient – das ist, explizite und implizite Verschuldung zusammengerechnet, die aktuelle Situation der staatlichen Haushalte. Jeder Schuldenberater weiß, dass ein solches Minus auf dem Konto weder von heute auf morgen noch mit einer einzelnen Maßnahme ausgeglichen werden kann. Um aus einer derart misslichen Lage wieder herauszukommen, ist vielmehr ein ganzes Bündel an Maßnahmen nötig – hier die wichtigsten:

### Qualitative Konsolidierung

Fast jeder kennt das aus eigener Erfahrung: Es ist wesentlich leichter, 1.000 Euro nicht auszugeben, als 1.000 Euro an zusätzlichen Einnahmen zu erzielen. Für den Staat gilt dasselbe: Weil er seine Einnahmen, sprich Steuern, nicht ohne konjunkturschädigende Wirkung noch weiter erhöhen kann, muss die Konsolidierung seiner Finanzen vor allem bei den Ausgaben ansetzen.

Nun sind Ausgabenkürzungen aber nicht gleich Ausgabenkürzungen. Bei der sogenannten Rasenmäher-Methode zum Beispiel werden alle Posten pauschal gekappt, entweder in gleicher Höhe oder um den gleichen Prozentsatz. Dieses einfache, weil vermeintlich „gerechte“ und deshalb politisch leichter umzusetzende Prinzip sollte allerdings nur dann angewendet werden, wenn gar nichts anderes mehr geht. Denn die Rasenmäher-Methode neigt naturgemäß zu falsch verstandener Gleichmacherei – sie beschneidet im Zweifel auch jene Ausgabenbereiche, in die aufgrund ihres Wachstumspotenzials eher mehr als weniger Geld investiert werden sollte.

Neben der Quantität sollte der Staat bei seinen Ausgabenkürzungen deshalb auch und vor allem auf Qualität achten. In Sachen Konsolidierungspolitik heißt das: Sie muss zwischen sinnvollen und weniger sinnvollen öffentlichen Ausgaben unterscheiden.

Beim Blick auf die aktuelle Zusammensetzung der Staatsausgaben fällt zunächst auf, dass quantitativ die Sozialausgaben den mit Abstand größten Haushaltsposten bilden. Zugleich verbergen sich hier aufgrund der demografischen Entwicklung auch die größten Finanzierungsrisiken. Zwar wurden mit der Rentenreform schon erste Schritte hin zu mehr Tragfähigkeit gemacht, auf den Feldern Gesundheit, Arbeitsmarkt und Pflege ist aber noch sehr viel Sparpotenzial zu heben.

Zugegeben, gerade im Sozialbereich sind Ausgabenkürzungen besonders problematisch, da sie unmittelbar mit Fragen der Einkommensverteilung verbunden und deshalb politisch höchst brisant sind. Allerdings sollte sich die Politik darüber im Klaren sein, dass sie auch dann in die Portemonnaies der Bürger greift, wenn sie auf Ausgabenkürzungen verzichtet – denn dann bleibt zur Konsolidierung nur der Weg über Steuer- und/oder Beitragserhöhungen. Ebenso klar muss sein, dass es mit Kürzungen der Sozialausgaben allein nicht getan ist. Der nächste Schritt heißt deshalb ...

## Subventionsabbau

Auch Subventionen – also staatliche Unterstützungsleistungen ohne direkte Gegenleistung – sind ein besonders heißes Eisen, denn dabei handelt es sich typischerweise um Klientelpolitik, die oft unter dem Verdacht steht, lediglich Einzelinteressen zu bedienen und keinen gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu stiften. Wie sich die „Subventionitis“ eindämmen lässt, darüber ist schon viel diskutiert worden: Die Liste der Vorschläge reicht von der bekannten Rasenmäher-Methode über zwingende Zeitlimits bis hin zu gesetzlichen Subventionsverboten.

Losgelöst von diesen pauschalen Ansätzen geht es vor allem darum, eine differenzierte Subventionspolitik zu betreiben. Wie bei den Ausgabenkürzungen im Sozialbereich gilt es, jedes einzelne Subventionsprogramm nach seiner ökonomischen Rechtfertigung und seinem tatsächlichen Erfolg zu bewerten,

also quasi zwischen „guten“ und „schlechten“ Subventionen zu unterscheiden. Um dieses heikle Vorhaben in die Tat umzusetzen, könnte es zum Beispiel auf der Ebene der Staatssekretäre unter Leitung des Finanzministeriums angesiedelt werden, ergänzt durch eine unabhängige, glaubwürdige und renommierte Subventionskontrolle, am besten durch den Bundesrechnungshof.

Neben der grundsätzlichen Entscheidung über die Art der Subventionspolitik können bereits heute einige ökonomisch besonders fragwürdige staatliche Hilfen abgeschafft werden. Als Vorbild dient die Streichung der Eigenheimzulage, dem größten Subventionsposten in Deutschland: Hier ist die Politik Anfang 2006 mit gutem Beispiel vorangegangen und hat gezeigt, dass sie nicht so stark in Klientelismus verstrickt ist wie befürchtet. Ähnliches sollte auch in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr und Wohnungsbau geschehen. Nimmt man außerdem Steuervergünstigungen wie die Entfernungspauschale und die Steuerbefreiung für haushaltsnahe Dienstleistungen hinzu, ergibt sich insgesamt ein Einsparvolumen von knapp 10 Milliarden Euro, das kurzfristig realisiert werden könnte.

## Effizienzpotenziale

Um die öffentlichen Haushalte dauerhaft zu sanieren, reichen Ausgabenkürzungen wie die bisher genannten allein nicht aus. Zusätzlich müssen auch jene Posten auf den Prüfstand, die eben nicht schnell und einfach zu kürzen sind, sondern von gewichtigen Fürsprechern sozusagen mit Zähnen und Klauen verteidigt werden.

An genau diesem Punkt befindet sich derzeit die deutsche Finanzpolitik: Das, was relativ einfach durchzusetzen war, ist getan – jetzt geht es ans Eingemachte, nämlich um die sogenannten Effizienzpotenziale. Dazu gehören praktisch alle öffentlichen Leistungen, bei denen sich allein dadurch viel Geld sparen lässt, dass die Mittel besser eingesetzt werden, sprich Verschwendung unterbunden wird.

Leider ist das Effizienzpotenzial des öffentlichen Sektors noch weitgehend unerforscht. Legt man einen internationalen Vergleich zugrunde, bei dem einzelne öffentliche Ausgaben am jeweils besten Land gemessen werden – Experten sprechen von Benchmarking – erhält man allerdings einen guten Anhaltspunkt dafür, wie groß das Potenzial ist: Es geht um Einsparungen von bis zu 80 Milliarden Euro – und damit um nichts Geringeres als den wichtigsten Beitrag zu einer tragfähigen Finanzpolitik.

## Deutschland: Milliarden-Einsparungen durch mehr Effizienz

	Effizienzreserve in Prozent	Mittelfristiges jährliches Einsparpotenzial in Milliarden Euro	Benchmark-Länder
Gesundheit	4 bis 24	3 bis 21	Schweden, Spanien
Schulbildung	12 bis 40	6 bis 20	Japan, Korea, Schweden
Infrastruktur	20	4	Dänemark
Öffentliche Ordnung und allgemeine Verwaltung	30	17	Schweiz
Armutsabsicherung	35	21	Japan

Ursprungsdaten: Afonso et al., Afonso/St. Aubyn

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

## 5. Regeln für eine dauerhaft solide Finanzpolitik

Von vereinzelt Jahren einmal abgesehen, türmen die öffentlichen Haushalte seit mehr als drei Jahrzehnten immer neue Schulden auf. Diese ohnehin unverantwortliche Strategie (man lebt einfach auf Kosten kommender Generationen) ist umso erschreckender, als die Politik dies streng genommen gar nicht darf:

- **Der Stabilitäts- und Wachstumspakt** der Europäischen Union definiert in den sogenannten Maastricht-Kriterien, dass zum einen der Schuldenstand der Mitgliedsstaaten nicht höher sein soll als 60 Prozent des BIP und dass zum anderen die jährliche Neuverschuldung maximal 3 Prozent des BIP betragen darf.
- **Der Artikel 115 des Grundgesetzes** sagt, dass die Neuverschuldung maximal so hoch ausfallen darf wie die öffentlichen Investitionsausgaben. Von dieser „goldenen Regel“ darf die Politik nur abweichen, wenn eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vorliegt.

So weit, so wirkungslos. Denn tatsächlich haben bisher weder die Maastricht-Vorgaben noch Artikel 115 GG den Weg in den Schuldenstaat verhindern können.

Woran liegt das? Bleiben wir einmal bei Artikel 115 GG, dann liegt ein Knackpunkt in der viel zu weit gefassten Definition von „öffentlichen Investitionen“: Zum einen zählen dazu auch solche Ausgaben, die ökonomisch betrachtet keinerlei investiven Charakter haben – etwa wenn der Bund für Exportkredite bürgt. Umgekehrt werden die Bildungs- und Forschungsausgaben des Staates nicht als Investitionen, sondern als Konsum verbucht – eine Regelung, die in einer Informations- und Wissenschaftsgesellschaft alles andere als zeitgemäß ist. Hinzu kommt, dass als Messlatte für die Höhe der zulässigen Neuverschuldung nicht die Nettoinvestitionen herangezogen wer-

den, also der tatsächliche Zuwachs (beispielsweise an Infrastruktureinrichtungen), sondern die Bruttoinvestitionen. Dadurch erhöhen auch Ersatzinvestitionen die zulässige Neuverschuldung – obwohl sie lediglich bestehende Einrichtungen erhalten, nicht aber neue schaffen.

Diese unerwünschte Nebenwirkung wird mitunter auch dadurch ausgelöst, dass sich die geplanten Investitionen und die Neuverschuldung lediglich im Haushaltsentwurf die Waage halten müssen. Stellt sich im Laufe des Jahres heraus, dass die Investitionen aufgrund von „Sachzwängen“ nicht wie geplant umgesetzt werden können, dürfen die im Haushaltsplan veranschlagten Kredite trotzdem abgerufen und für andere Zwecke verwendet werden.

Auch die Ausnahmeregelung der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ist ein stumpfes Schwert. Zwar ist die Regierung angehalten, stichhaltig zu belegen, dass eine solche Situation auch wirklich gegeben ist. Faktisch stellt diese Bedingung aufgrund ihrer schwammigen Formulierung jedoch keine große Hürde dar. Allein in den Jahren 2002 bis 2004 hat sich die Bundesregierung dreimal in Folge auf solche „Störungen“ berufen, um eine höhere Kreditaufnahme zu rechtfertigen – worin sie konkret bestanden haben sollen, kann jedoch bis heute niemand sagen.

All diese Ungereimtheiten stellen die beabsichtigte Wirkung des Artikels 115 GG förmlich auf den Kopf: Statt die Verschuldung jenen anzulasten, die sie verursachen (getreu dem „Pay as you use“-Prinzip), wird sie den kommenden Generationen mit auf den Weg gegeben. Und statt die Schuldenaufnahme auf das Nötigste zu begrenzen, dient sie dem Staat als gefügiges Finanzierungsinstrument.

Kurzum: So, wie die deutsche Defizitregel gestrickt ist, sollte man besser auf sie verzichten und sich stattdessen an der „Schuldenbremse“ nach Schweizer Vorbild orientieren: Sie sorgt dafür, dass lediglich temporäre, konjunkturelle Defizite entstehen, so dass sich die staatlichen Einnahmen und Ausgaben letztlich immer die Waage halten. Weichen die Zahlen von der Haushaltspla-

nung ab, wird die Differenz auf ein Ausgleichskonto gebucht, das bei guter Konjunktur wieder ausgeglichen werden muss. Für außergewöhnliche Situationen wie Naturkatastrophen gibt es zudem eine Sonderregelung, die der Schweizer Finanzpolitik erlaubt, entsprechend flexibel zu reagieren.

Prinzipiell entspricht dieses Konzept dem in der EU geltenden Stabilitäts- und Wachstumspakt – ein gutes Argument dafür, die Schuldenbremse auch in Deutschland einzuführen: Denn diese nationale Regelung würde auch den europäischen Pakt stärken und gesetzlich absichern sowie die Diskrepanz zwischen deutschem und europäischem Haushaltsrecht beseitigen.

Tatsächlich ist solch ein nationaler Stabilitätspakt schon lange im Gespräch. Die zahlreichen Vorschläge scheiterten bislang jedoch immer an der ausgeprägten Form des kooperativen Föderalismus in Deutschland. So garantiert die Finanzverfassung sowohl dem Bund als auch den Ländern Haushaltsautonomie, gleichzeitig sind aber die Etats von Bund und Ländern auf vielfache Weise miteinander verflochten. Diese verfahrenre Situation soll zwar durch die Föderalismusreform behoben werden, noch aber stellt sie das größte Hindernis für eine Einigung zwischen Bund und Ländern dar.

Der Stein des Anstoßes ist die Frage, wie die Maastricht-Kriterien bezüglich der Defizit-Grenzen auf die einzelnen Gebietskörperschaften heruntergebrochen werden sollten. Dabei geht es zum einen um die vertikale Ebene, also die Aufteilung der Schuldenanteile zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zum anderen muss Gleiches auch für die horizontale Ebene geklärt werden, also zwischen den Bundesländern.

Die Lösungsvorschläge dazu sind ebenso vielfältig wie strittig. Während sich die einen für eine nach Einwohnern gestaffelte Schuldenquote aussprechen, halten andere das jeweilige Sozialprodukt der Bundesländer für den besseren Indikator. Ungeklärt ist auch die Frage, welche Sanktionen es geben soll, wenn der Bund oder ein Land seine zugeweilte Schuldenobergrenze überschreitet, und wer diese Strafe durchsetzen soll.

Wie kompliziert und komplex das Thema Schuldenabbau ist, zeigt auch die Tatsache, dass selbst mit einem totalen Neuverschuldungsverbot die Kuh noch nicht vom Eis ist. Denn zum einen hat die Politik immer noch die Möglichkeit, das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts auch ohne Ausgabenkürzungen zu erreichen – und sich die erforderlichen Mittel stattdessen über die Einnahmeseite, also durch Steuererhöhungen zu holen. Kommt es dann während eines Abschwungs zu Einnahmeausfällen, könnten sich die Verantwortlichen auf diese berufen, um das Verfehlen des Budget-Zieles zu rechtfertigen. Eine Budgetregel, die einen ausgeglichenen Haushalt fordert, zwingt also per se nicht zu Zurückhaltung bei den Ausgaben.

Zum anderen befindet sich die deutsche Finanzpolitik in einer derart prekären Situation, dass selbst ausgeglichene Budgets nicht ausreichen, um die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu erreichen. Zwar wird, wenn wirklich keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden und die Wirtschaft weiter wächst, die Schuldenstandsquote langfristig sinken. Doch inzwischen ist der Schuldenberg so groß, dass echte Fortschritte nur noch über Haushaltsüberschüsse erreicht werden können.

Aus diesem Grund muss auch darüber diskutiert werden, ob die Haushaltsposten nicht von vornherein begrenzt werden sollten. Viele europäische Länder, darunter Schweden, haben in den neunziger Jahren ihre Staatsfinanzen erfolgreich konsolidiert, indem sie für einen bestimmten Zeitraum alle diskretionären Staatsausgaben gedeckelt haben (dazu zählen Ausgaben, die nicht, wie zum Beispiel die Rente, durch Leistungsansprüche festgelegt sind). Solche Deckelungen eignen sich zwar gut für ein mittelfristiges Konsolidierungsprogramm, auf lange Sicht aber bleibt das Problem, dass es keine objektiv „richtige“ Höhe der Staatsausgaben gibt, die gesetzlich festgeschrieben werden könnte.

Wie so oft, kann deshalb nur ein Kompromiss den Spagat zwischen einer dauerhaft tragfähigen Finanzpolitik und ausreichender Flexibilität bei der

Haushaltsgestaltung hinbekommen – und der erfordert eine programmatische Kombination aus Defizitregeln und Ausgabenbegrenzungen. Entscheidendes Kriterium aber ist ohnehin, dass die staatliche Gesamtverschuldung – gemessen an der Wirtschaftsleistung – einen bestimmten Wert nicht übersteigt, ansonsten droht eben die Schuldenspirale. Die Maastricht-Grenze von 60 BIP-Prozenten ist hier eine gute Lösung.

Zum Schluss dieser Broschüre soll kurz noch auf eine Frage eingegangen werden, die angesichts der aktuellen Probleme zunächst völlig unangebracht erscheint: Ist es überhaupt wünschenswert, die Staatsverschuldung komplett abzubauen?

Kein Witz – dieses Thema wird zumindest in der Literatur zuweilen eifrig diskutiert. Denn tatsächlich würden sich in einer solchen Situation große Verschiebungen auf den Finanzmärkten ergeben. Gibt der Staat nämlich keine Schuldpapiere wie Schatzbriefe oder Anleihen mehr heraus, fehlen den Märkten wichtige Leitfeuer und eine gewisse Signalfunktion, da sie selbst nichts Gleichwertiges anbieten können.

Letztlich ist dieses Problem jedoch Luxus pur – und bevor Deutschland sich den leisten kann, fließt noch viel, viel Geld an seine Gläubiger. Denn wie gesagt: In jeder einzelnen Sekunde wachsen die Schulden um rund 1.000 Euro – tick, tack – macht 60.000 Euro pro Minute – tick, tack – oder 3,6 Millionen Euro pro Stunde – tick, tack – oder fast 32 Milliarden Euro pro Jahr – tick, tack – tick, tack – tick, tack.



DEM DEUTSCHEN VOLKE

Herausgeben vom  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)  
Geschäftsbereich Kommunikation  
Leitung: Axel Rhein  
Gustav-Heinemann-Ufer 84-88, 50968 Köln  
[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)

Manuskript: Prof. Dr. Winfried Fuest  
Redaktion: Andreas Wodok  
Gestaltung: Ralf Sassen

© 2007 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon: 0221 4981-452  
Fax: 0221 4981-445  
[div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)  
[www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)

Druck: Druckhaus Duisburg OMD GmbH



0.000.000

ISBN 978-3-602-14774-8