

ECONWATCH

GESELLSCHAFT FÜR POLITIKANALYSE e.V.

„Die Grenzen der Staatsverschuldung“

Berlin, 23.10.2007

ECONWATCH

GESELLSCHAFT FÜR POLITIKANALYSE e.V.

Statements:

Die Grenzen der Staatsverschuldung

- Einführung einer Individualhaftung von Gebietskörperschaften bei gleichzeitiger Freiheit zur Gestaltung individueller Regulierungsregime
- Etablierung von Anreize zur wirksamen Schuldenbegrenzung über den Kapitalmarkt

Die Grenzen der Staatsverschuldung

Gelten Schulden privater Haushalte im Allgemeinen als bedenklich, so wurde die Verschuldung öffentlicher Haushalte lange Zeit kaum problematisiert und rückte erst über das Maastricht-Kriterium vermehrt ins Zentrum des Interesses. Im Frühjahr 2007 mahnte der „Rat der fünf Weisen“ in einer Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie an, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen und schlug verschiedene Möglichkeiten vor.

Was heißt Staatsverschuldung?

Nach dem einfachen Konzept der Staatsverschuldung bezeichnet die Nettoneuverschuldung die Staatsausgaben abzüglich der Staatseinnahmen. Hiervon zu unterscheiden ist der Schuldenstand, der sich aus der Summe der Nettoneuverschuldungen über die Zeit ergibt. Im Schuldenstand noch nicht enthalten sind die impliziten oder prospektiven Schulden, die sich zum Beispiel aus Rentenversprechen ergeben und die auf eine besondere Verantwortung zwischen den Generationen hindeuten. Eine besondere Bedeutung der Verantwortung zwischen den Generationen stellt auch die intertemporale Budgetbeschränkung dar, denn im Grundsatz gilt: was heute an Schulden aufgenommen wird, schränkt morgen den budgetären Handlungsspielraum ein. So widerspricht eine zunehmende Staatsverschuldung aus ordnungspolitischer Sicht auch dem Konzept des verfassungsökonomischen Staates, da immer mehr Rechte beziehungsweise individuelle Handlungsmöglichkeiten immer langfristiger an den Staat abgetreten werden. Werden diese Rechte über Generationen hinweg an den Staat abgetreten, so bleibt zudem eine Überprüfung der Zustimmung durch die folgenden Generationen aus. Dem stehen die Realitäten des politischen Raums entgegen, denn Neuverschuldung ist oftmals die einfachste Variante zur Finanzierung der Staatstätigkeit, da die Bürger kurzfristig keine Belastung, wie etwa durch Steuern, spüren.

Doch ab wann ist die öffentliche Schuld eigentlich zu groß?

Staatsverschuldung kann nur bei Wirtschaftswachstum nachhaltig tragbar sein. Wächst eine Volkswirtschaft, so muss die Schuldenquote konstant sein, nicht der Schuldenstand, damit Staatsverschuldung nachhaltig tragbar ist.

Bei der Beurteilung, ob die öffentliche Schuld zu groß ist, finden sich in der ökonomischen Fachliteratur diverse Argumentationslinien. Nach dem *Ricardo-Barro-Äquivalenztheorem* entspricht der Vorteil aus Steuererleichterung aufgrund der Staatsverschuldung **heute** genau der abdiskontierten Last der Staatsverschuldung **morgen**. Dementsprechend sei Staatsverschuldung nicht gut oder schlecht, sondern schlichtweg neutral. Das Konzept beruht auf einigen zentralen Annahmen, wie zum Beispiel der Vorbedingung perfekter Kapitalmärkte und einer vollständigen Berücksichtigung des Nutzens der nächsten Generationen schon bei den Entscheidungen der heutigen Generation. Beide Annahmen halten einem Realitätscheck nicht stand. Die *Stellvertretertheorie* geht hingegen von einem unvollkommenen Kapitalmarkt und divergierenden Zinssätzen aufgrund unterschiedlicher Bonitäten von Gläubigern aus. In diesem Modell nimmt der Staat mit seiner größeren Bonität nun „stellvertretend“ für die

Bürger Kredite auf. Doch auch hier stehen die Rückzahlungsverpflichtungen der Schulden durch die Bürger in der Zukunft an und lassen so die Staatsverschuldung nicht neutral erscheinen. Über diese theoretisch eher neoklassisch geprägten Überlegungen zum Thema Staatsverschuldung hinaus, bieten die Politische Ökonomie und die Verhaltensökonomik (behavioral economics) realitätsnähere Konzepte zur Erklärung beobachtbaren staatlichen Verschuldungsverhaltens. Aus polit-ökonomischer Sicht spielen politisch relevante Entscheidungen im hier und jetzt: Auch wenn man Individuen eine gewisse Fürsorge für kommende Generationen unterstellt, so spielt doch die eigene verbleibende Lebenserwartung von Bürgern **eine**, wenn nicht **die** entscheidende Rolle in ihren Überlegungen. Je kürzer diese ist, desto eher sind Individuen geneigt, wenig an Morgen zu denken und die kurzfristige Bedürfnisbefriedigung in den Vordergrund zu stellen – eine Motivation, die auch von der Verhaltensökonomik beschrieben wird (Laibson/Zettelmeyer 2003). In der Folge neigen Bevölkerungen mit höherem Durchschnittsalter und somit geringerer Restlebenserwartung zu höherer Verschuldung. Erweitert man den Blick vom Akteur „Bürger“ auf den Akteur „Politiker“, so rückt die Legislatur als „Lebensdauer“ der Politiker ins Zentrum der Betrachtung. Entsprechend neigen parlamentarische Demokratien zu höherer Verschuldung als direkte Demokratien, da die Legislatur der Parlamentarier in der Regel geringer ist als die Lebenserwartung der Bürger.

Verschuldungsbegrenzung

Bürger wie auch Politiker neigen folglich zu einer überhöhten Staatsverschuldung; wie aber lässt sich die Staatsverschuldung effektiv begrenzen? Versuche, durch verfassungsrechtliche Regelungen eine Begrenzung durchzusetzen, gibt es schon sehr lange. Nach Artikel 115 des Grundgesetzes darf die Neuverschuldung nicht die Höhe der Nettoinvestitionen übersteigen sonst ist ein Haushalt nicht verfassungskonform. Diese Verschuldungsbegrenzung ist seit 1969 extrem durch den Zusatz geschwächt, dass von der Regel abgewichen werden darf, wenn das sogenannte gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist. Ein jüngeres Beispiel des Versuchs der gesetzliche geregelten Verschuldungsbegrenzung stellt das Maastricht-Kriterium dar: die Nettoneuverschuldung darf 3% des BIP nicht überschreiten, sonst droht die EU-Kommission der Regierung mit drastischen Geldstrafen. In der Praxis entpuppt sich diese Regel mit seiner völlig beliebig gesetzten Prozentgrenze jedoch als zahnlöser Tiger, da mittlerweile nicht weniger als 15 Ausnahmetatbestände formuliert wurden.

Erfahrungen was sowohl den Budgetausgleich, als auch die Schuldenstandsbeschränkung angeht, gibt es auch aus den USA. Dort ist zu beobachten, dass strikte Regeln für den Budgetausgleich besser wirken, als weiche Regeln mit der Möglichkeit des Schuldenübertrags. Darüber hinaus wirken verfassungsrechtliche Regelungen und höchstrichterliche Kontrolle besser als parlamentarische. Jedoch konnte auch beobachtet werden, dass Staaten sich immer Schlupflöcher suchen, wenn strenge Regeln einen ausgeglichenen Haushalt fordern, und tendenziell auf nicht-budgetäre Tätigkeiten ausweichen.

Vor allem für föderal organisierte Staaten ließ sich zudem beobachten, dass einzelne Staaten ein wirksames Eigeninteresse entwickelten, effektive Verschuldungsbegrenzungen selbst zu etablieren. Dadurch ist es ihnen beispielsweise möglich, an Kredite mit niedrigeren Zinsen zu gelangen. Das funkti-

oniert jedoch nur, wenn es keine übergeordnete Verpflichtung innerhalb eines Bundesstaates gibt, für die anderen Mitglieder und deren Staatsausgaben einzustehen.

Ein weiteres Modell zur Verschuldungsbegrenzung stellt die Schweizer Schuldenbremse dar. Hierbei sind die Ausgaben, korrigiert um einen Konjunkturfaktor, den Einnahmen anzupassen. Die Wirksamkeit hängt jedoch entscheidend davon ab, ob die Schuldenbremse automatisch, oder erst nach einem Parlamentsbeschluss greift.

Vorschlag des Sachverständigenrates (Expertise aus dem Frühjahr 2007)

Im Frühjahr 2007 unterbreitete der „Rat der fünf Weisen“ in einer Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie einen Vorschlag, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen.

Dieser Vorschlag der „fünf Weisen“, der zum Teil auf dem Schweizer Modell der Schuldenbremse basiert, stellt kein generelles Verschuldungsverbot dar, sondern besteht aus drei sogenannten Modulen: Modul 1 betrifft die langfristige Verschuldungsbegrenzung. Demnach muss die langfristige Nettokreditaufnahme kleiner sein als Nettoinvestitionen, also als die Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen und der kalkulatorischen Abschreibungen. Modul 2 beschreibt die kurzfristige Verschuldungsbegrenzung. Es besagt, dass die Ausgaben einer Gebietskörperschaft sich an den konjunkturbereinigten Einnahmen orientieren sollen. Auf einem virtuellen Ausgleichskonto werden hierbei Abweichungen der tatsächlichen von den zulässigen Finanzierungssalden aufgrund von Schätzfehlern oder diskretionären Eingriffen verbucht. Diese Belastungen des Ausgleichskontos sollen temporär hingenommen, grundsätzlich aber wieder ausgeglichen werden. Modul 3 beschreibt die Verfahrensregeln und Sanktionen. Sie besagen, dass bei erstmaligem Verstoß ein Ergänzungshaushalt verabschiedet und der Haushalt an die Obergrenze zurückgeführt werden soll. Bei einem wiederholten Verstoß soll dann konkret ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld erhoben werden, der dann zur Rückführung der Schulden der Gebietskörperschaft genutzt wird.

Ob jedoch der Vorschlag des SVR seine Wirkung entfalten kann, ist in mehrerer Hinsicht fraglich.

Kritik am SVR-Vorschlag

Dass sich der Vorschlag des Sachverständigenrates an dem Modell der Schweizer Schuldenbremse orientiert ist nachvollziehbar, denn auch wenn die Bewährungsprobe des Modells der Schweizer Schuldenbremse auf Bundesebene noch aussteht, so haben sich kantonale Schuldenbremsen im Großen und Ganzen bewährt. Das Schweizer Modell basiert jedoch auf kantonaler Ebene nicht auf der Durchschlagskraft eines Bundesgesetzes, sondern auf der Selbstverantwortung der Kantone gegenüber den Gläubigern. Der Kern des Erfolgs der Schweizer Schuldenbremse liegt in seiner Freiwilligkeit. Die Kantone haben hierbei einen Anreiz wirksame Schuldenbremsen einzuführen, da sie somit mehr Glaubwürdigkeit auf dem Kapitalmarkt und niedrigere Zinsen erhalten. In Deutschland hingegen wird dieser Mechanismus durch die gegenseitige Einstandspflicht von Bund und Ländern außer Kraft

gesetzt. Mit der Beibehaltung des bündischen Prinzips wird somit auf den wirksamsten Sanktionsmechanismus bei der Schuldenbegrenzung verzichtet.

Weiterhin erinnert das konzipierte Ausgleichskonto an die Idee der antizyklischen Konjunktursteuerung, die bereits im Rahmen der Globalsteuerung der 70er Jahre mit den bekannten Folgen scheiterte. Realistischerweise wird es häufig Belastungen des Ausgleichskontos durch Schätzfehler und insbesondere diskretionäre Eingriffe geben. Der Abbau des Defizits auf dem Ausgleichskonto erscheint dagegen - auch vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung - überaus idealistisch.

Ein Gegenkonzept

Ein Gegenkonzept zur wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung wäre die Abkehr vom bündischen Prinzip in Form von vertikaler oder horizontaler Haftungsübernahme. In Folge dessen würden die Gläubiger das Risiko, Kredite an die Gebietskörperschaften gegeben zu haben, selbst tragen und entsprechend deren Bonität ganz anders einschätzen. Individualhaftende Gebietskörperschaften hätten dadurch einen Anreiz, sich durch eigene wirksame Schuldenbremsen mehr Glaubwürdigkeit auf dem Kreditmarkt zu erarbeiten und folglich niedrigere Zinsbelastungen zu erhalten. Zudem würde dies im „Laboratorium Föderalismus“ dem best-practice-Gedanken entsprechen.

Ein erwidender Verweis auf das bündische Prinzip entwickelt hingegen bei näherer Betrachtung keine argumentative Schlagkraft, ganz im Gegenteil: Haftungsverbände sind ökonomisch verfehlt und rechtlich nicht gegeben.

Unterstreicht das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 noch Bundestreue bis hin zur ultimativen Auslösung der bündischen Partner, so sucht man eine solche Auslösungsgarantie im Grundgesetz vergeblich. Auch vorkonstitutionelles Verfassungsrecht (Smend 1916) kennt eine solche Auslösungsgarantie nicht. Ganz im Gegenteil betont das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 1 die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Bundes und der Länder in Haushaltsfragen. In diesem Zusammenhang kann das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2006 als Paradigmenwechsel gesehen werden. Die Abkehr vom bündischen Prinzip ist insbesondere von Bedeutung und erwähnenswert, da eine wirkliche Zahlungsunfähigkeit von Gebietskörperschaften faktisch (fast) nie gegeben ist. So entpuppt sich die bisherige Bundestreue als reiner Gläubigerschutz.

Aus ökonomischer Perspektive erweist sich ein Haftungsverbund entsprechend des bündischen Prinzips als common-pool-Problem, das zu einem typischen Gefangenendilemma führt. Bestehen Haftungsverbände, so ist es individuell rational, sich hoch zu verschulden, springen doch andere im Haftungsfall ein.

Fazit

Statt des Erhalts von Haftungsverbänden empfiehlt sich die Einführung einer Individualhaftung von Gebietskörperschaften bei gleichzeitiger Freiheit zur Gestaltung individueller Regulierungsregime. Anreize zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung würden dann über den Kapitalmarkt gesetzt. Dass der Bund allerdings das Modell einer Schuldenbremse favorisieren könnte, verwundert hingegen kaum, denn die Schuldenbremse stärkt die Machtposition des Bundes gegenüber den Ländern und stellt eine Beeinträchtigung der Haushaltsautonomie der Länder (Art. 109 GG) dar. Auslösegarantien und Schuldenbremsen entpuppen sich so im Kern als Abkehr vom Gedanken des Föderalismus.

Berlin, 23. Oktober 2007

Quellen:

Blankart, Charles Beat (2006): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Auflage. München: Vahlen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage der Veranstaltung „Die Grenzen der Staatsverschuldung“ mit Prof. Dr. Charles Beat Blankart (Humboldt-Universität zu Berlin) am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).