

Overhaus, Manfred; Maas, Ulrich; Karl, Aiginger.; Schratzenstaller-Altzinger, Margit

**Article**

## Weg aus dem Schuldenhaushalt: Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Overhaus, Manfred; Maas, Ulrich; Karl, Aiginger.; Schratzenstaller-Altzinger, Margit (2012) : Weg aus dem Schuldenhaushalt: Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 65, Iss. 05, pp. 3-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165088>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Ist die Zunahme der Staatsverschuldung ein Problem und ist es sinnvoll und möglich, die Staatsschulden zu tilgen?

## Deutschland kann seine Staatsschulden tilgen, ohne die Bürger zu überfordern

Fast die gesamte westliche Welt hat über Jahrzehnte hinweg neue Kredite als normales Instrument der Haushaltsfinanzierung angesehen, ohne jemals an einen Abbau des immer höher werdenden Schuldenbergs zu denken. Diese Zeit ist vorbei. Die Schulden sind zu hoch geworden, und die Gläubiger sind nicht mehr bereit, jeden staatlichen Kreditwunsch mit niedrigen Zinsen zu erfüllen, weil sie manchem Schuldner nicht mehr zutrauen, neue Kredite vertragsgemäß zu verzinsen und zurückzuzahlen.

Das führt bei den südeuropäischen Ländern mit hohen Haushaltsdefiziten, hohen Schulden und schwacher Wirtschaftskraft zu ernststen Problemen: Wenn die Gläubiger die Kreditgewährung einschränken oder gar stoppen, müssen Staatsausgaben gesenkt und Steuern erhöht werden. Das allein reicht meistens nicht. Zusätzlich müssen Löhne und Preise auf ein wettbewerbsfähiges Niveau reduziert werden. Das führt zu einer außergewöhnlich hohen Belastung der Bürger. Und deren Reaktion auf die Senkung ihres Lebensstandards reicht von der Abwahl der Regierung bis zu Unruhen auf den Straßen. In dieser Situation versuchen die Regierungen der Krisenstaaten, einen Teil der Anpassungslasten von den eigenen Bürgern auf die besser gestellten EU-Staaten wie Deutschland abzuwälzen. Auch wenn sich Kanzlerin und Finanzminister mit aller Kraft dagegenstellen: Im Ergebnis geht es nicht ohne deutsche Hilfe. Und Hilfe heißt bisher immer noch Hilfe auf Pump, und damit eine weitere Erhöhung der deutschen Staatsschuld, deren Tilgung immer noch niemandem in den Sinn kommt.

Die Erkenntnis, dass es mit der chronischen Neuverschuldung ohne Tilgung nicht ewig so weiter gehen kann, hatten

Politik und Öffentlichkeit in Deutschland schon vor der Finanz-, Banken- und Schuldenkrise. Und es wurden mit der Schuldenbremse die damals – d.h. im ersten Halbjahr 2009 – politisch erreichbaren Konsequenzen gezogen:

- Neue Schulden sollen zwar grundsätzlich vermieden werden. Von diesem Grundsatz gibt es aber diverse Ausnahmen und Schlupflöcher.
- Schulden müssen weiterhin nicht getilgt werden.
- Zur Ahndung von Fehlverhalten durch Regierungen und Parlamente sind keine automatischen Sanktionen vorgesehen. Es droht außer einer Diskussion im Stabilitätsrat von Bund und Ländern höchstens eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Richterspruch, Verstöße gegen die Kreditbremse bitte künftig zu unterlassen.
- Die neue Regel tritt erst 2016 für den Bund und 2020 für die Länder vollständig in Kraft. Die 2009 amtierenden Regierungen und Parlamente von Bund und Ländern haben sich also nicht selbst gebunden, sondern erst ihre Amtsnachfolger.

Unsere Schuldenbremse, auf die viele so stolz sind, hat den Schuldenzuwachs weder gestoppt noch gebremst. Von 2008 bis 2010 ist die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden in der Abgrenzung der Maastricht-Kriterien von 1 659 auf 2 062 Mrd. Euro gestiegen. Das ist ein Rekordzuwachs um 25% in nur zwei Jahren. Gemessen am BIP ergibt sich ein Anstieg von 66 auf 83%, und die Tendenz in Richtung 100% hält an!

Diese hohe Staatsverschuldung hat für die Bürger erhebliche Nachteile:



Manfred Overhaus\*

\* Dr. Manfred Overhaus war von 1993–2004 Staatssekretär in Bundesministerium der Finanzen. Der Artikel basiert auf einem Beitrag des Autors zum Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V., Berlin, »Runter vom Schuldenberg«.

- Von 1950 bis zum Beginn der Finanzkrise 2008 haben Bund, Länder und Gemeinden rund 1,6 Billionen an Krediten eingenommen und dafür in derselben Zeit rund 1,5 Billionen an Zinsen ausgegeben. Das heißt: Als Wohlstandsverbesserung für die Bürger hat die chronische Schuldenpolitik nicht stattgefunden. Geblieben sind allein dauerhafte Folgen bei den Zinsen. 2010 haben Bund, Länder und Gemeinden dafür 65 Mrd. Euro bezahlt. Das entspricht dem Aufkommen von 6,5 Umsatzsteuerpunkten. Ein Ende der Zinszahlungen gibt es bisher nicht.
- Das Zinsrisiko ist gigantisch. 2010 betrug der durchschnittliche Zinssatz der Staatsschulden 3,1%. Wenn der Zinssatz nur um 1,5 Prozentpunkte steigt, muss der Staat auf Dauer 30 Mrd. Euro jährlich mehr an Zinsen zahlen. Das entspricht dem Aufkommen von drei Mehrwertsteuerpunkten. Die Bürger müssen das tragen.
- Die ständige Verfügbarkeit neuer Staatskredite ist auf Dauer nicht mehr sicher. Deutschland braucht Jahr für Jahr über 300 Mrd. Euro an neuen Krediten, um fällig werdende Altschulden abzulösen. Das entspricht etwa der Hälfte unseres Steueraufkommens.  
Bisher hat Deutschland noch keine Probleme bei der notwendigen Anschlussfinanzierung gehabt – ganz im Gegenteil. Unser Staat gilt als besonders vertrauenswürdiger Schuldner und bekommt jeden gewünschten Kredit zu ungewöhnlich niedrigen Zinsen, weil unsere Wirtschaft besonders wettbewerbsfähig ist. Aber gilt das auch noch in zehn oder 15 Jahren?  
Die Ratingagentur Standard & Poors hat Deutschland schon im letzten August ermahnt: »Übertreibt nicht bei den Schulden, vor allem nicht bei internationalen Hilfen auf Pump, sonst sinkt eure Kreditwürdigkeit.« Wir sollten das ernst nehmen, denn auf Dauer bleibt kein Land auf dem Gipfel des wirtschaftlichen Erfolgs als Liebling aller Gläubiger. 2011 haben Südländer der EU erfahren müssen, was passiert, wenn Staaten das Vertrauen der Gläubiger verlieren: drastische Sparpakete, Wirtschaftskrise, Regierungswechsel und neue Sparpakete, egal, wer regiert. Ausgelöst wird das allein von den Gläubigern. Feste Regeln gibt es dafür nicht, und die Regierungen als Vertreter der Schuldner werden nicht einmal gefragt.

Wir wollen in Deutschland nicht erfahren, was es bedeutet, wenn die Gläubiger sich weigern, fällig werdende Altkredite zu refinanzieren und damit einen finanzpolitischen GAU wie in Griechenland auslösen. Dieses Risiko kann und muss dadurch abgebaut werden, dass die im Grundgesetz verankerte »Schuldenbremse« in eine »Schuldentilgung« fortentwickelt wird. Dazu wird Folgendes vorgeschlagen:

1. Alle bis zu einem Stichtag (31. Dezember 2012) aufgelaufenen »Altschulden« des Staates werden der »Deutschen Finanzagentur« zur Verwaltung übertragen.

Dazu gehören auch alle bisher in Neben- oder Schattenhaushalten verbuchten Schulden. 2009 und 2010 waren das über drei Viertel der öffentlichen Neuverschuldung nach Maastricht-Kriterien. Die Deutsche Finanzagentur sollte aus der bestehenden Finanzagentur des Bundes entwickelt und als Stiftung öffentlichen Rechts geführt werden, von Weisungen des Bundes und der Länder unabhängig und formal dem Bundespräsidenten zugeordnet. Er beruft fachlich kompetente, unabhängige Persönlichkeiten in ein neu zu bildendes Aufsichtsorgan und ernennt auf dessen Vorschlag den Vorstand. Zur Förderung von Transparenz und Vertrauen in Europa könnten auch kompetente ausländische Persönlichkeiten in das Aufsichtsorgan berufen werden.

Die Agentur erhält eigene Steuereinnahmen

- für die Verzinsung zu Lasten der jeweiligen Gebietskörperschaft die Mittel, die für ihre jeweilige Schuld benötigt werden, mindestens in Höhe des Vorjahres;
- für die Tilgung die aus der kalten Progression resultierenden »heimlichen Steuererhöhungen«: 0,2% des Vorjahres-BIP ansteigend um 0,2% jährlich auf maximal 2% des BIP. Hinzu kommen ersparte Zinsen.

Das führt zu einer behutsam ansteigenden Tilgung der Altschulden von 5 Mrd. Euro im ersten, 10 Mrd. Euro im zweiten Jahr, gleichmäßig ansteigend auf etwa 70 Mrd. Euro jährlich ab dem zehnten Jahr. Im ersten Jahrzehnt werden so etwa 350 Mrd. Euro getilgt, im zweiten über 800 und im dritten Jahrzehnt der Rest.

Fällig werdende Altschulden, die noch nicht endgültig getilgt werden können, erfordern wie bisher eine Anschlussfinanzierung. Formal gegenüber den Gläubigern wird so die Anschlussfinanzierung auch für Länderschulden zu einer Schuld des Bundes. Im Innenverhältnis erhalten die Länder Anteile an der gemeinsamen Schuld. Das verhindert mögliche und durchaus gefährliche Spekulationen gegen einzelne Bundesländer. Erhebliche Lastenverschiebungen wie bei den diskutierten »Eurobonds« sind nicht zu erwarten, weil zwischen Bund und Ländern keine erheblichen Zinsunterschiede bestehen.

2. Auch nach dem Stichtag wird es selbstverständlich erforderlich werden, neue Kredite aufzunehmen, etwa zum Ausgleich konjunkturbedingter Haushaltsbelastungen während eines Haushaltsjahres oder auch zur Finanzierung eines deutschen Beitrags an gemeinsamen Hilfsprogrammen der Euroländer.

Neu zu regeln sind allerdings Transparenz und Tilgung für **alle** nach dem Stichtag entstehenden »Neuschulden«. Zur vollständigen Erfassung und zur Verbesserung der

Transparenz sollten sie ohne Ausnahme in den normalen öffentlichen Haushalten ausgewiesen werden. Öffentlichkeit und Parlament sollten nicht mehr lange in den veröffentlichten Unterlagen der FMS, einer Tochter der FMSA, die zu 100% dem Bund gehört, suchen müssen, um herauszufinden, welche Bundesschulden dort verbucht sind.

Für alle Neuschulden sind eindeutige und klare Tilgungsvorschriften erforderlich:

- Alle Neuschulden werden ohne Ausnahme in den normalen Haushalten verbucht und nicht mehr in Schattenhaushalten. Neuschulden am Ende eines Haushaltsjahres werden buchhalterisch in den jeweiligen Folgehaushalt übertragen, bis die gesamte seit dem Stichtag angefallene Neuverschuldung endgültig getilgt ist.

Dafür, dass dies in einer angemessenen Zeit geschieht, sorgt die Androhung vollautomatischer, harter, abschreckender Sanktionen. Dabei heißt »vollautomatisch«: ohne jede Diskussion oder Verhandlung. Denn es kommt nicht darauf an, dass die Sanktionen den Schuldnern bei Fehlverhalten zugemutet werden können, sondern allein darauf, dass sie zum Schutz der Gläubiger Fehlverhalten verhindern.

Vorgeschlagen werden folgende im Grundgesetz zu verankernde Sanktionen:

Sofern der Bund oder ein einzelnes Land jeweils vier Jahre hintereinander im abgeschlossenen Haushalt Neuschulden ausweist, zieht die »Deutsche Finanzagentur« zu Lasten dieser Gebietskörperschaft zusätzlich zu den Beträgen, die für die Zinszahlung erforderlich sind, Steuereinnahmen in Höhe von einem Viertel der jeweils letzten ausgewiesenen Neuverschuldung ein und verwendet diese Mittel zusätzlich zur Tilgung **aller** von ihr verwalteten Altschulden. Die Feststellung der Einzugsbeträge wird dem Stabilitätsrat übertragen.

Werden während der Amtszeit einer Regierung des Bundes oder eines Landes drei Jahre hintereinander Neuschulden im abgeschlossenen Haushalt ausgewiesen, so sind Neuwahlen ihrer Parlamente abzuhalten. Regierungschef(in) und Finanzminister(in), die in diesen drei Jahren im Amt waren, gehören der neuen Regierung nicht mehr an.

- Eine Sonderregelung ist erforderlich für besonders große unabwiesbare Haushaltsbelastungen, die vernünftigerweise nicht im Normalverfahren bis zur Auslösung von Sanktionen getilgt werden können. Für den Bund könnte man eine derartige Haushaltsbelastung z.B. durch eine Naturkatastrophe oder eine europäische Hilfsaktion annehmen, wenn die dadurch verursachten Schulden 1% des BIP übersteigen. Für die Länder wären vergleichbare Größenordnungen festzulegen.

Diese »großen Neuschulden durch besonderen Anlass« könnten durch Bundestag und Bundesrat der Deutschen Finanzagentur zur Verwaltung zugewiesen und dort einer im Grundgesetz festgelegten Sondertilgungsregelung unterworfen werden: z.B. – bezogen auf den Bund – jährlich 0,2% des BIP. Die für Zins und Tilgung benötigten Jahresbeträge würden von der Agentur aus dem Steueraufkommen der betroffenen Gebietskörperschaft zusätzlich abgerufen. Das wiederum führt zu einer Belastung des laufenden Haushalts mit ggf. (kleineren) Neuschulden und der dafür vorgesehenen Regelung.

3. Die **Gemeinden** müssen in die Bemühungen zum Schuldenabbau eingebunden werden. Da eine zentrale Deutsche Finanzagentur nicht auf einzelne Gemeinden zugreifen kann, müssen die Länder durch das Grundgesetz verpflichtet werden, die für Bund und Länder geltenden Regeln unverändert für ihre Gemeinden vorzuschreiben und dabei sicherzustellen, dass das Verbot neuer Haushaltskredite nicht durch neue Kassenkredite umgangen wird.

Über die Verschuldung ihrer Gemeinden haben die Länder dem Stabilitätsrat jährlich zu berichten. Unterlassene Tilgungen kommunaler Alt- und Neuschulden sind vom Stabilitätsrat zu quantifizieren. In der festgestellten Höhe zieht die Deutsche Finanzagentur zu Lasten des betreffenden Landes zusätzliche Steuereinnahmen ein und verwendet sie zur Tilgung aller von ihr verwalteten Altschulden.

4. Jede Schuldentilgung eines Staates ist immer zugleich auch eine Belastung seiner Bürger. Die hier vorgeschlagene Finanzierung der Tilgung durch Verwendung der »heimlichen Steuererhöhungen« aus der kalten Progression hat den Vorteil, dass kein Beschluss über Steuererhöhungen erforderlich ist. Es entfällt lediglich für eine Reihe von Jahren die bisher in größeren Zeitabschnitten mögliche Steuersenkung zur »Rückgabe« der heimlichen Steuererhöhungen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote wird sich – ungeachtet aller sonstigen Änderungen des Steuerrechts – binnen zehn Jahren um 2% erhöhen. Sie bleibt aber niedriger als die Steuerquote der meisten europäischen Partnerstaaten. Nach der gegenwärtigen politischen Diskussion kann damit gerechnet werden, dass die Mehrzahl der Bürger diese Tilgungsfinanzierung als »Versicherungsprämie zur Abwehr eines finanzpolitischen GAUs« akzeptieren könnte.
5. Schwieriger wird es mit dem Abbau der bisher schon für die kommenden Jahre geplanten neuen Schulden von Bund und Ländern. Hier sind zur Vermeidung der vorgeschlagenen Sanktionen bis spätestens 2016 haushaltspolitische Anpassungen erforderlich. Die außergewöhnlich gute Finanz- und Wirtschaftslage Deutschlands macht

dies aber – im Paket mit der ohnehin notwendigen Grundgesetzänderung – zu einer Aufgabe, die politisch lösbar ist, ohne die Bürger zu überfordern.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sind seit längerem mit der Frage befasst, welche neuen Finanzregeln zum Abbau überhöhter Staatsschulden getroffen werden sollten. Deutschland tritt dafür ein, zumindest die beiden Maastricht-Kriterien wieder verbindlich vorzuschreiben, d.h. Finanzierungsdefizite nicht über 3% und Schuldenstände nicht über 60% des BIP – und zwar mit Sanktionen, die nicht vollautomatisch, sondern erst nach Verhandlungen oder Gerichtsverfahren zur Anwendung kommen. Das hieße für Deutschland erstmals Schuldentilgung, denn unsere Staatsschuld liegt weit über den 60% des BIP, und mit der bisherigen Schuldenbremse, d.h. ohne Tilgung, ist die angestrebte Obergrenze in einer überschaubaren Zeit nicht zu erreichen. Eine europäische Verständigung auf verbindliche »Maastricht-Kriterien« würde somit auch für Deutschland neue finanzpolitische Regeln erfordern.

Das hier vorgeschlagene Konzept würde dem gerecht und ist im Prinzip auch europatauglich. Es käme aber gegenwärtig für die europäischen Krisenstaaten zu früh. Sie müssen alle politische Kraft darauf verwenden, durch eine Sanierung ihrer Haushalte das Vertrauen der Gläubiger zurückzugewinnen oder zu festigen. Zugleich müssen sie Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum ihrer Wirtschaft stärken. Das Ziel eines vollständigen Schuldenabbaus wäre diesen Staaten gegenwärtig nicht zu vermitteln.

Deutschland aber kann sich die Einführung dieses Konzepts leisten. Das für die Durchsetzung notwendige »politische Zeitfenster« steht offen, denn die geplanten Haushaltsdefizite sind gering. Die Bürger würden nicht überfordert. Ein Tilgungsprozess würde die erheblichen Risiken jeder Staatsschuld abbauen und der Generationengerechtigkeit dienen. Kanzlerin und Finanzminister würden ihre persönliche Glaubwürdigkeit auf der europäischen Bühne stärken und zugleich eine überzeugende Führungsrolle übernehmen. Der deutsche Bonitätsvorsprung an den Kreditmärkten würde gefestigt oder sogar ausgebaut. Das könnte in den Staaten Europas, die sich selbst zu den wirtschaftlich stärkeren zählen, durchaus Nachahmungseffekte auslösen. Führen durch Vorbild könnte sich als Erfolgsmodell erweisen. Man sollte das in der europäischen Schuldenpolitik wenigstens einmal versuchen.



Karl Aiginger\*



Margit Schratzenstaller-Altzinger\*\*

## Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich und sinnvoll?<sup>1</sup>

Wir diskutieren, ob nach der Phase der Reduktion der Budgetdefizite in Europa auch der Schuldenstand reduziert werden soll. Die Antwort ist abhängig von der Höhe des Schuldenstands eines Landes und von der Fähigkeit, bei der Konsolidierung arbeitsplatzschonend und wachstumsfördernd vorzugehen. Dies war bisher nicht der Fall und wurde von der EU auch zu wenig eingemahnt. In einer Zukunftsstrategie, mit wissenschaftlicher Begleitung und der Vision einer »High-Road-Strategie« sollte es möglich sein.

### Konsolidierung Akt 1: Stabilisierung des Schuldenstands bis 2013

2012 könnte sich die Staatsschuld gemessen an der Wirtschaftsleistung endlich stabilisieren – fünf Jahre nach dem Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Neuverschuldung kann von 7% (2009, EU 27) auf 4% zurückgeführt werden. Die Stabilisierung erfolgt bei 85% in der EU 27 (88% EU 15). Die Situation ist nach Ländern unterschiedlich, 13 meist »neue« EU-Länder liegen unterhalb der vom Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgegebenen Obergrenze von 60%, fünf Länder haben Schulden über 100% der Wirtschaftsleistung. Die Gesamtsituation für Europa kann also durchaus als Schuldenkrise bezeichnet werden, und sie ist teuer, weil Europa für niedrigere Schulden einen höheren Zinssatz zahlt als die USA und Japan.

\* Prof. Dr. Karl Aiginger ist Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien.

\*\* Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

<sup>1</sup> Die AutorInnen danken Hans Pitlik und Gunther Tichy für wertvolle Anregungen und Hinweise.

## Konsolidierung Akt 2: Abbau des Schuldenstands

Ein starker Fokus der EU auf der präventiven Stärkung der Haushaltsdisziplin sowie der Rückführung der Staatsverschuldung ist vor diesem Hintergrund wohlbegründet. Neben dem Vertrauensverlust der internationalen Investoren, der sich in verschlechterten Kreditkonditionen und steigenden Zinsausgaben niederschlägt, sprechen folgende drei Erwägungen für den raschen Abbau der öffentlichen Verschuldung:

- wachstumsdämpfende Wirkungen einer hohen Staatsschuldenquote,
- unerwünschte Verteilungseffekte zu Lasten niedrigerer Einkommen,
- das Erfordernis den Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik wiederherzustellen (besonders angesichts Klimawandel, demographischer Wandel, Wissensgesellschaft).

## Beseitigung der Defizite ist Voraussetzung, aber Wachstum und Beschäftigung sind das Ziel

Die fast ausschließliche Konzentration der europäischen Regierungen auf Budgetkonsolidierung und fiskalische Regelwerke ist jedoch aus zwei Gründen wenig Erfolg versprechend und auch nicht fiskalisch nachhaltig.

Erstens vernachlässigt sie wichtige Ursachen der aktuellen und akuten Schuldenkrise (vgl. zum Folgenden Tichy 2011b). Der Anstieg der Schuldenquote um 25 Prozentpunkte für die gesamte EU zwischen 2007 und 2012 ist nicht auf eine undisziplinierte Ausgabenpolitik zurückzuführen, sondern primär Resultat der budgetären Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise.<sup>2</sup> Daher sollte den Rahmenbedingungen, die die Krise verursacht haben, ebenso starke Bedeutung gegeben werden wie dem Schuldenabbau. Die »Schuldenkrisenländer« der europäischen Peripherie weisen zudem Wettbewerbs- und Strukturprobleme auf, die zu zunehmenden realwirtschaftlichen Ungleichgewichten innerhalb der EU führten. Allerdings ist auch richtig, dass in der EU im Vorkrisenjahr 2007 die Schuldenquote mit 60% des BIP bereits relativ hoch und damit der Spielraum nach oben – auch zur Krisenbekämpfung – begrenzt war.

Wenn durch die Konsolidierung dem Wirtschaftsprozess Nachfrage entzogen wird (werden muss), so ist es entscheidend, den Entzug und die dadurch entstehenden dämpfen-

<sup>2</sup> Noch drastischer fiel dieser Anstieg übrigens in der gesamten Gruppe der Industrieländer aus: Für diese schätzt der IWF (2011) einen Anstieg um 38 Prozentpunkte zwischen 2008 und 2015, wobei 18 Prozentpunkte auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren, 7 Prozentpunkte auf Zinssteigerungen, 6 Prozentpunkte auf die Konjunkturpakete und 7 Prozentpunkte auf Hilfen für den Finanzsektor zurückzuführen seien.

den (»keynesianischen«<sup>3</sup>) Effekte durch eine wachstumsbewusste Ausgestaltung der einnahmen- und ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen zu minimieren<sup>4</sup>, und wenn möglich, die privaten Wachstumskräfte so zu stärken, dass der Wachstumseffekt den Nachfrageeffekt überkompensiert. Diese Ansicht war vor zwei oder drei Jahren noch Außen-seiterposition und fand praktisch keine Beachtung (daher der Appell in Aiginger und Schratzenstaller 2011), er hat bei der Konsolidierung der Peripherieländer keine Rolle gespielt. Heute findet er sich vorsichtig in den Dokumenten von OECD und Weltbank, und populistisch in den Ratings von Standard & Poor's. Es grenzt wirklich beinahe an eine Verhöhnung der betroffenen Länder, wenn heute die Ratingagentur Standard & Poor's<sup>5</sup> in ihrer Begründung für die Herabstufung von einer Reihe von EU-Ländern Mitte Januar betont, dass der Wachstums- und Beschäftigungsaspekt zu wenig beachtet wird.

## Struktureffekte können Aggregatseffekte kompensieren

Eine ausgabenseitig wachstumsfreundliche Konsolidierung bedeutet, dass die Kürzungen dort vorgenommen werden, wo es Ineffizienzen gibt (vgl. Hagemann 2012), etwa im Gesundheitsbereich, für den die OECD ein durchschnittliches Effizienzpotenzial von 2% vermutet, bei gießkannenartigen Subventionen, im Bereich des öffentlichen Sektors (z.B. vier Verwaltungsebenen) und bei Militärausgaben (Griechenland und Portugal haben die höchsten Militärausgaben und müssen ihre Rüstungskäufe fortsetzen). Andererseits sollten die Ausgaben in den Zukunftsbereichen (Bildung, Forschung, Umwelt) geschont und Wachstumsblockaden gelöst werden. Eine nachhaltige Konsolidierung setzt vor allem an der Ausgabendynamik im Pensions- und im Gesundheitssystem sowie in der öffentlichen Verwaltung an.

Um den privaten Konsum möglichst wenig zu beeinträchtigen, sollten Kürzungen bei Pensionen oder Gehältern im öffentlichen Dienst die unteren Einkommen ausnehmen; gleichzeitig könnte die Sparförderung eingeschränkt werden. Ergänzend können sowohl für Unternehmen als auch für die privaten Haushalte Anreize für private, insbesondere umweltfreundliche Investitionen gesetzt werden.

<sup>3</sup> Vgl. für einen Überblick über aktuelle empirische Literatur zur empirisch nach wie vor offenen Kontroverse »keynesianische« bzw. kontraktive versus »nicht-keynesianische« bzw. expansive Wirkungen von Budgetkonsolidierungen Schratzenstaller (2010); für eine skeptische Einschätzung möglicher expansiver Effekte von Budgetkonsolidierungen vgl. Guajardo, Leigh und Pescatori (2011) und Perotti (2011).

<sup>4</sup> Vgl. zum Folgenden Aiginger und Schratzenstaller (2011); viele dieser Empfehlungen werden bestätigt durch einige neue OECD-Studien (Sutherland, Hoeller und Merola 2012; Hagemann 2012).

<sup>5</sup> Nachdem die Ratingagentur allerdings die vorhergehenden Herabstufungen gerade mit hohen und steigenden Defiziten bzw. Schuldenständen begründet hatte (vgl. Tichy 2011a).

Einnahmenseitig bedeutet das, das Steuersystem beschäftigungs- und wachstumsfreundlicher zu machen. Das heißt z.B., Steuern auf Arbeit, Konsum, Unternehmensgewinne nicht zu erhöhen. Die Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie von Lohn- und Körperschaftsteuer, aber auch der verteilungspolitisch problematischen Mehrwertsteuer sollte daher vermieden werden. Vielmehr sollte eine fiskalisch, aber auch sozial und ökologisch nachhaltige und wachstums- und beschäftigungsfreundliche Konsolidierungsstrategie vorrangig auf Steuern mit erwünschten Lenkungseffekten basieren: insbesondere Umweltsteuern (die in den letzten Jahren in den EU-Mitgliedsländern ein tendenziell sinkendes Gewicht aufweisen) sowie Steuern auf Tabak- und Alkoholkonsum, aber auch bestimmte vermögensbezogene Steuern, die relativ wachstums- und beschäftigungsverträglich sind und die steigende Spreizung der Vermögen etwas abmildern können (Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer). Gleichzeitig sollten die Steuersysteme nach wirtschaftspolitisch kontraproduktiven Ausnahmeregelungen (etwa ökologisch fragwürdige Steuervergünstigungen) oder Vergünstigungen mit zweifelhafter sozialer Treffsicherheit (beispielsweise der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Güter und Dienstleistungen, die nicht zum sozio-kulturellen Existenzminimum gehören) durchforstet werden; deren Einschränkung würde die Abgabensysteme vereinfachen und transparenter machen.

### **Zwischenbilanz: Die Medizin wird verabreicht, das Ziel ist vergessen**

Ebenso wichtig wie die Struktur der Konsolidierungsprogramme ist ihre Einbettung in eine proaktive Strategie und in eine Vision, was durch die Konsolidierung langfristig erreicht werden soll: den notwendigen Ausgabenkürzungen sollten verstärkte öffentliche Ausgaben für die bereits angesprochenen Zukunftsbereiche gegenüber stehen. Wesentlicher Bestandteil sollte auch die Verbesserung der in vielen EU-Ländern aus Wachstums- und Beschäftigungsperspektive unbefriedigenden Struktur des Gesamtabgabensystems sein, d.h. die Entlastung vor allem der unteren und mittleren Einkommen von arbeitsbezogenen Abgaben, gegenfinanziert durch die Erhöhung von Umweltsteuern und bestimmten vermögensbezogenen Steuern (vgl. dazu auch Prammer 2011).

Bisher liegt kein umfassender Überblick über Volumen und Struktur der Konsolidierungsprogramme der EU-Länder vor. Zwar ist den nationalen Stabilitätsprogrammen zu entnehmen, dass einer zentralen Empfehlung der einschlägigen Literatur, nämlich primär ausgabenseitig zu konsolidieren (vgl. zu den Erfolgsbedingungen Pitlik, Gruber und Walterskirchen 2010; Molnar 2012), um nachhaltige Konsolidierungserfolge zu erzielen, weitgehend gefolgt wird (vgl. European Commission 2011). Mehr ist über Abgabenerhöhungen be-

kannt (vgl. European Commission 2011). Die häufigste Maßnahme ist die Erhöhung spezieller Verbrauchssteuern (Umwelt-, Tabak- und Alkoholsteuern). Sehr häufig wurde auch die Umsatzsteuer erhöht, vorwiegend in Form der Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes. 16 EU-Länder hoben seit 2008 ihren regulären Umsatzsteuersatz an, so dass der EU-durchschnittliche Umsatzsteuersatz zwischen 2007 und 2011 von 19,5% auf 20,8% stieg. Auch die Einkommensteuer wurde recht häufig erhöht, wobei primär Ausnahmeregelungen abgeschafft wurden. Acht EU-Länder erhöhen den Spitzensteuersatz oder führen einen zusätzlichen höheren Spitzensteuersatz für sehr hohe Einkommen ein. Kaum wurden dagegen Sozialversicherungsbeiträge, die Körperschaftsteuer oder vermögensbezogene Steuern erhöht. Vor dem Hintergrund der genannten Anforderungen an die nachhaltige Ausgestaltung von Steuererhöhungen zur Budgetkonsolidierung ergibt sich also eine gemischte Bilanz: Zwar werden vielfach Umweltsteuern und andere Steuern auf public bads erhöht, allerdings in der Regel nicht im Rahmen längerfristig angelegter stufenweiser Ausbaupläne, sondern einmalig und vorrangig zu fiskalischen Zwecken. Aus Nachhaltigkeitssicht günstige vermögensbezogene Steuern werden kaum stärker ausgeschöpft, sehr stark dagegen die aus Nachhaltigkeitssicht eher ungünstig zu beurteilende Mehrwertsteuer.

### **Einbettung in Wachstumsstrategie fehlt**

Noch seltener werden die Konsolidierungsprogramme der EU-Länder durch proaktive Maßnahmen unterfüttert. Zusätzliche Ausgaben für Bildung und Forschung wie in Deutschland oder für Universitäten, Bildung, Forschung und thermische Sanierung wie in Österreich sind eher Einzelfälle.<sup>6</sup> Insgesamt fehlt es sowohl in den einzelnen EU-Ländern als auch auf EU-Ebene an einer energischen wachstumsförderlichen Finanzpolitik, die Ausgaben- wie Abgabenstruktur so gestaltet, dass sie die langfristigen Wachstums- und Beschäftigungspotenziale stärken.

Eine Konsolidierung hat nur dann geringe negative Anfangsfolgen und letztlich einen positiven Wachstumseffekt, wenn die Notwendigkeit der Konsolidierung gut kommuniziert ist und die Bevölkerung glaubt, dass am Ende einer Konsolidierungsperiode eine zukunftsfähige Wirtschaft steht. Konsolidierung braucht eine Vision, welche Strukturen, Sektoren, Aktivitäten nach einer schwierigen Periode den Aufschwung tragen. Dies setzt eine faire Lastenverteilung und Optimismus in die politischen und wirtschaftlichen Strukturen voraus, wie sie in Ansätzen von der neuen italienischen Regierung erzeugt werden, die in Griechenland aber noch fehlen.

<sup>6</sup> Zumal auch hier angemahnt wird, dass mit diesen Offensivmaßnahmen der tatsächliche Finanzbedarf für diese Zukunftsbereiche keineswegs abgedeckt sei.

## Europäische Reformen und Unterlassungen

Am weitesten sind die Konsequenzen bisher in der Überarbeitung der Fiskalarchitektur. Der neue Fiskalpakt sieht ein strikteres Regelwerk zum Abbau von Defiziten und Schuldenständen vor, das vorzugsweise nationalstaatlich verankerte »Schuldenbremsen«, eine stärkere Fokussierung auf den Abbau des Schuldenstands, einen automatischen Korrekturmechanismus bei Abweichung von den vorgegebenen Verschuldungszielen sowie die Vorabmeldung der geplanten Aufnahme neuer Schulden durch die Mitgliedstaaten umfasst. Über den begrenzten Rahmen der Haushaltspolitik hinausgehend, erfordert die Wiederherstellung und Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen in der EU die Erfüllung einiger zentraler Rahmenbedingungen, die an den wichtigsten Ursachen der Schuldenkrise in der EU ansetzen bzw. einen koordinierten Schuldenabbau in der EU ermöglichen (vgl. hierzu auch Tichy 2011; Ederer 2011).

Erste Ansätze gibt es in der Verbesserung der Regulierung der Finanzmärkte (systemische Aufsicht, höhere Eigenkapitalquoten). Eine bessere Regulierung der Finanzmärkte ist unverzichtbar, um künftige Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie selbstverstärkende Dynamiken, die Schuldenkrisen verstärken, zu vermeiden. Dazu gehören etwa das Verbot bestimmter hoch spekulativer Finanzinstrumente, die Kontrolle von Schattenbanken und Hedgefonds, aber auch die Beschränkung der Rolle der Ratingagenturen sowie privater Vereine zur Feststellung eines »Kreditereignisses« und die Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

Wenig Fortschritte gibt es bei der Beseitigung der realwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der EU und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der südosteuropäischen Länder (der akuten Schuldenkrisenländer); durch den Abbau von Regulierungen, die zur Entstehung dualer Arbeitsmärkte führen, ebenso wie durch den Aufbau einer modernen Infrastruktur sowie den Ausbau der Bildungssysteme und eine ökologisch wie sozial nachhaltige Innovationspolitik. Die OECD empfiehlt, die Konsolidierungsprogramme EU-weit abzustimmen, nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich: Denn wenn der Großteil der Mitgliedsländer möglichst zügig – wie im Prinzip von der EU-Kommission gefordert – Defizite und Schulden abbaut, so besteht die ernsthafte Gefahr, dass sich die derzeit erwartete Stagnation in der EU zu einer Rezession verstärkt. Vor allem die gleichzeitige Implementierung einer »Schuldenbremse«, zu deren Einführung bis spätestens Ende 2012 sich die Eurozoneländer soeben verpflichteten, mit kurzen Übergangszeiträumen bis zur Erreichung eines strukturellen Defizits von nahe null könnte den derzeitigen Konjunkturabschwung verschärfen.

## Welche Nachfragekomponenten sollen Staatsausgaben ersetzen?

Die Reduktion des Budgetdefizits erfordert, dass eine andere Nachfragekomponente die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das können der private Konsum, die privaten Investitionen oder das Ausland (durch einen Exportüberschuss des stabilisierenden Landes) sein.

Wenn alle europäischen Länder gleichzeitig konsolidieren, entfällt der Exportüberschuss als »Weißer Ritter«. Einzige Möglichkeit wäre hier ein Aktivum Europas gegenüber nicht-europäischen Ländern. Deutschland hat in den letzten Jahren seine Konsolidierung durch einen steigenden Exportüberschuss ermöglicht, doch scheint dies insofern auf Grenzen zu stoßen, als ein Leistungsbilanzüberschuss von 6% der Wirtschaftsleistung nicht mehr leicht erhöht werden kann: auch aus politischen Gründen, da eine solche Politik im Prinzip eine Beggar-thy-neighbour-Politik darstellt und als solche auf die Dauer auch auf politische Widerstände der Länder stoßen dürfte, mit denen enge Handelsverflechtungen bestehen, insbesondere also innerhalb der EU selbst. Eher ist ein Rückgang zu erwarten, da gerade 2012 die Nachfrage in den Emerging Countries (China, Indien; Brasilien) nicht mehr so extrem steigt. Eine zweite Möglichkeit wäre eine Senkung der Sparquote durch einen besonders dynamischen Konsum. Deutschland hatte in den vergangenen Jahren jedoch eine steigende Sparquote, dies war die Kehrseite des Versuchs, die hohen Lohnkosten im Bereich der unqualifizierten Arbeit zu reduzieren, und generell Folge der steigenden Spreizung zwischen hohen und niedrigen Einkommen (vgl. dazu OECD 2011). Eine weitere Möglichkeit wäre eine verstärkte private Investitionstätigkeit. Allerdings haben die deutschen Unternehmen trotz steigender Betriebsüberschüsse einen immer geringeren Teil in Investitionen im Inland umgesetzt. Hatte Deutschland im Jahr 2000 59% des Betriebsüberschusses (inkl. Selbständigeneinkommen) investiert, waren es 2011 nur 45%.

Alle diese Überlegungen zeigen, dass es nicht einfach ist, eine noch stärkere Budgetkonsolidierung durchzuführen, als es jetzt der Fall ist. Eine gute Zeit für einen Schuldenabbau ist eine Periode mit optimistischen und stabilen Erwartungen, in der die Unternehmer jeden Gewinn in Investitionen umsetzen und jede Senkung der Schuldenquote als Indikator für sinkende Steuerleistungen interpretieren. Ebenso wenn Konsumenten steigende Einkommenserwartungen sofort für einen Anstieg des Konsums nutzen.

## EU-2020-Strategie darf nicht Opfer der Konsolidierung werden

Deswegen müsste eine Konsolidierungsperiode von einer Politik begleitet werden, in der die Binnennachfrage stimu-

liert wird, durch höhere Lohnabschlüsse, niedrigere Steuern für den Faktor Arbeit und steigende Umweltinvestitionen. In anderen Worten durch eine Konsolidierungsphase, die von einer Wachstumspolitik begleitet und überkompensiert wird. Konsolidierung ist die Voraussetzung für einen neuen Spielraum in der Politik, eine neue Wachstumsstrategie ist das Ziel. Eine Konsolidierung, die nach dem Ausgleich des Budgets den Abbau der Schulden in Angriff nimmt, ohne gleichzeitig einen neuen Wachstumskurs zu verfolgen, ist nicht sinnvoll und möglich, und sie kann vor allem nicht nachhaltig sein – weder fiskalisch noch aus Wachstums- und Beschäftigungssicht, aber auch nicht ökologisch oder sozial.

Ein neuer Wachstumskurs Europas ist theoretisch in der Europa-2020-Strategie konzipiert. Europa soll ein intelligentes, integratives, ökologisch nachhaltiges Wachstum anstreben

- Intelligent, d.h. auf Wissen und Innovation gestützt,
- integratives Wachstum, d.h. mit hoher Beschäftigung, sozialem und regionalem Zusammenhalt,
- ökologisch nachhaltig, d.h. ressourcenschonend, mit sinkendem Energieverbrauch.

Dieser neue Wachstumspfad wurde jedoch schon in den ersten Jahren der geplanten Umsetzung ein Opfer der Budgetkonsolidierung. In dem ersten Semesterzeugnis, in dem die Europäische Kommission Budget und Wachstumsstrategie gemeinsam beurteilen sollte, werden praktisch nur Noten für die Konsolidierung vergeben. Ob die Konsolidierungsstrategie Wachstumsziele und Vollbeschäftigung in ihren Maßnahmen berücksichtigt, etwa durch eine beschäftigungsfreundliche Abgabenstruktur oder eine wachstumsfördernde Ausgabenstruktur, wird nicht beachtet.

### **Ein neuer Kurs muss analytisch begleitet und empirisch untermauert werden**

Auch deshalb hat die EU-Kommission jetzt ein großes Forschungsprojekt ausgeschrieben, in dem der Übergang zu dieser Offensivstrategie in Richtung einer sozio-ökologischen Transformation des Europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells wissenschaftlich untermauert und begleitet wird (vgl. Aiginger 2012). Das WIFO soll mit 32 europäischen Partnern bis 2016 die analytischen Grundlagen für einen neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wachstumspfad ausarbeiten. Dies ist besonders wichtig, weil auch der Gipfel der Regierungschefs im Jänner 2012 gezeigt hat, dass jedes Land etwas anderes unter Wachstumspolitik versteht: Großbritannien setzt primär auf Liberalisierung und Deregulierung, Deutschland auf Preis- und Kostenstabilität und Budgetdisziplin, Frankreich

auf Begrenzung der negativen Folgen der Globalisierung. Die Wachstumstheorie betont den Wert von Bildung, Innovation für das mittelfristige Wachstum, die Umweltökonomie betont die niedrigen Kosten und großen Ertragschancen von Vorreitern einer Ökologisierung und die hohen Kosten der Follower. Daneben darf auch die Rolle der Institutionen – eine leistungsfähige Verwaltung, Korruptionsbekämpfung sowie der Abbau von Monopolrenten durch Deregulierung – nicht vernachlässigt werden.

Eine Budgetkonsolidierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Wiederherstellung des Handlungsspielraumes der Politik. Eine Wachstumspolitik mit sozialem und ökologischem Fokus ist die Bedingung, dass die Konsolidierung ohne Verlust von Arbeitsplätzen funktionieren kann. Dann, und nur dann werden Konsum und Investitionen die Nachfrage stärker erhöhen, als die Budgetkonsolidierung sie senkt.

### **Zuerst Kurswechsel, dann Schuldenabbau (stärker für hochverschuldete Länder)**

Eine Reduktion des Niveaus der Staatsschulden bleibt das langfristige Ziel. Sie sollte früher beginnen, dort wo der Schuldenstand am höchsten ist, später dort wo er unter oder knapp bei 60% der Wirtschaftsleistung liegt. Solange allerdings schon die Reduktion der Defizite nicht genügend auf eine umfassend verstandene Nachhaltigkeit Rücksicht nimmt, kann eine noch stärkere Einschränkung der Staatsausgaben oder Erhöhung von Steuern auf Konsum und Investitionen nicht empfohlen werden. In einer neuen Wachstumsphase, getragen durch Optimismus innerhalb eines solidarischen, weiter wachsenden Europas inkl. Integrationsangebote an die dynamischen Nachbarn im Osten und Süden ist der Schuldenabbau möglich und sinnvoll. Also ist zuerst ein Kurswechsel in Richtung integratives und nachhaltiges Wachstum sowie die Reduktion der dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit anzustreben und dann erst ist ein forcierter Schuldenabbau möglich und sinnvoll.

### **Literatur**

- Aiginger, K. (2012), »A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe«, WIFO Working paper, Nr. 421, 2012.
- Aiginger, K. und M. Schratzenstaller (2011), »Consolidating the Budget under Difficult Conditions – Ten Guidelines Viewed Against Europe's Beginning Consolidation Programmes«, *Intereconomics* 46(1), 36–42.
- Ederer, S. (2011), »Europäische Währungsunion in der Krise«, *WIFO-Monatsberichte* 84(12), 783–796.
- European Commission (2011), *Public Finances in EMU 2011*, Brüssel.
- Guajardo, J., D. Leigh und A. Pescatori (2011), »Expansionary Austerity: New International Evidence«, IMF Working Paper, Nr. WP/11/158.

Hagemann, R. (2012), »Fiscal Consolidation: Part 6. What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?«, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 937.

IMF (2011), *Fiscal Monitor*, Washington D.C.

Molnar, M. (2011) »Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?«, OECD Economics Department Working Papers Nr. 936.

OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.

Perotti, R. (2011), »The »Austerity Myth«: Gain Without Pain?«, CEPR Discussion Paper, Nr. 8658.

Pitlik, H., N. Gruber und E. Walterskirchen (2010), »Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich«, *WIFO-Monatsberichte* 83(3), 233–245.

Prammer, D. (2011), »Quality of Taxation and the Crisis: Tax Shifts From a Growth Perspective«, European Commission Taxation Papers, Nr. 29.

Schratzstaller, M. (2010), »Budgetkonsolidierung – Allgemeine Überlegungen und Perspektiven für Österreich«, in: G. Steger (Hrsg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 3. Auflage, Verlag Österreich, Wien, 121–166.

Sutherland, D., P. Hoeller und R. Merola (2012), »Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?«, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 932.

Tichy, G. (2011a), »Credit Rating Agencies: Part of the Solution or Part of the Problem?«, *Intereconomics* 46(5), 232–245.

Tichy, G. (2011b), »Die Staatsschuldenkrise: Ursachen und Folgen«, *WIFO-Monatsberichte* 84(12), 797–810.



Ulrich Maas\*

## Die Staatsschuldentilgung funktioniert!

Im Sommer 2011 gaben 63% der Deutschen die Staatsverschuldung als ihre größte Sorge an.<sup>1</sup> Anlass dazu besteht genug, stieg doch die Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 2008 und 2010 um 27% und erreichte den Rekordstand von 24 450 Euro (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Besonders schwer wiegt dabei die langfristig stark sinkende Bevölkerungszahl (vgl. Statistisches Bundesamt 2009). Dadurch müssen die immer weiter steigenden Schulden von immer weniger Menschen getragen werden.

## Folgen und Risiken der Staatsverschuldung

Während die Zunahme der Staatsverschuldung eine Tatsache ist, gibt es immer wieder Stimmen, die darin kein großes Problem sehen. Dabei sind die Folgen ausufernder öffentlicher Verschuldung in Europa zurzeit unübersehbar. Verlieren die Märkte das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit eines Staates, löst dies eine Abwärtsspirale aus, die ohne fremde Hilfe nicht mehr aufzuhalten ist, wie das Beispiel Griechenland zeigt. Die hohe Verschuldung einiger EU-Staaten veranlasst die Europäische Zentralbank (EZB) immer wieder, den Mitgliedstaaten direkte Kredite in Form des Ankaufs von Staatsanleihen zu gewähren. Dadurch handelt die EZB entgegen ihrer eigentlichen Aufgabe – der Sicherung der Preisstabilität, welche eine restriktive Geldpolitik erfordert. Aber auch die indirekte Finanzierung der EU-Mitgliedstaaten durch die Zentralbank hat in jüngster Zeit stark zugenommen. Dabei vergibt die Zentralbank Kredite an Banken, die diese an die Mitgliedstaaten zur Haushaltsfinanzierung weiterverleihen. Die günstige direkte oder indirekte Zentralbankfinanzierung des Haushaltes verleitet allerdings zu immer geringerer Haushaltsdisziplin, bis irgendwann die Blase des öffentlichen Kredits

\* Ulrich Maas ist Mitglied des Vorstandes der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Vorsitzender des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. in Berlin.

<sup>1</sup> Repräsentative Befragung des Forsa Instituts im Auftrag des Magazins Stern im Juli 2011.

platzt – mit der Folge eines drastischen Vertrauensverlustes in den Euro.

Deutschland genießt im Moment noch relativ großes Vertrauen auf dem Kreditmarkt. Allerdings kann sich das auch ändern. Die öffentliche Verschuldung nach dem Maastricht-Vertrag ist allein zwischen 2008 und 2010 um 413 Mrd. Euro auf 2 062 Mrd. Euro gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Des Weiteren werden sich die Stabilisierungsmaßnahmen auf EU-Ebene, wie beispielsweise der Europäische Krisenfonds, in bisher schwer einzuschätzender Intensität auf den Haushalt auswirken. So warnte die Ratingagentur Standard & Poors im September letzten Jahres, dass je nach Ausgestaltung des EU-Rettungsschirms auch eine Belastung des Ratings von Deutschland möglich wäre (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2011).

Folglich ist auch keineswegs gegeben, dass der gegenwärtige niedrige Zinssatz der öffentlichen Schuld erhalten bleibt. In den kommenden Jahren muss wieder mit steigenden Zinssätzen gerechnet werden (vgl. Deutsche Bundesbank 2010, 26 ff.). Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, wie etwa die Entwicklung der Zinssätze in anderen europäischen Ländern und den USA oder das Verhalten großer internationaler Kreditgeber, die gegen einzelne Bundesländer oder gar den Bund spekulieren könnten. Ein Ansteigen der Zinssätze kann innerhalb kürzester Zeit zu erheblichen Mehrausgaben für die öffentliche Hand führen und stellt damit ein erhebliches Risiko dar.

### **Ein Acht-Punkte-Plan zum Abbau der deutschen Schuldenlast**

Unter den gegebenen Umständen stellt die Entschuldung der öffentlichen Haushalte eine Aufgabe von essentieller Wichtigkeit dar.

Hierzu hat das Institut für den öffentlichen Sektor ein Positionspapier mit dem Titel »Runter vom Schuldenberg – Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik« veröffentlicht (Institut für den öffentlichen Sektor 2011). Die Autoren des Positionspapiers – Dr. Heinz Dürr, Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, Prof. Dr. Dr. h.c. Diethelm Budäus, Dr. Bernd Lühje, Dr. Manfred Overhaus, Prof. Dr. Hannes Rehm, Ulrich Maas und Diethelm Harwart – zeigen darin einen Lösungsweg auf. Im Zentrum steht dabei ein Acht-Punkte-Programm, mit Hilfe dessen die deutschen Staatsschulden binnen einer Generation abgebaut werden könnten, ohne dabei die Bevölkerung in unzumutbarer Weise zu belasten.

Um eine Herausforderung dieser Größenordnung zu bewältigen, müssen allerdings teils tiefgehende Eingriffe in verfassungsrechtlich verankerte Prinzipien wie dem Haushalts-

recht des Parlaments oder der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen vorgenommen werden.

*Erstens* muss die Wirksamkeit der Schuldenbremse in Art. 115 GG, Abs.2 gestärkt werden. Dies bedeutet zunächst, dass die in der bisherigen Regelung zulässige Neuverschuldung des Bundes in Höhe von 0,35% entfällt. Unvermeidbare neue Kredite müssen jeweils im Folgejahr durch Haushaltsausgaben vollständig getilgt werden. Einzig Neuverschuldungen aufgrund von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen bilden eine Ausnahme. In einem solchen Fall wird allerdings eine Zwei-Drittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat sowie eine angemessene Tilgungsregelung zur Bewilligung benötigt. Des Weiteren tritt die Schuldenbremse für Bund und Länder bereits zum 1. Januar 2013 in Kraft und nicht wie bisher geregelt erst 2016 für den Bund und 2020 für die Länder.

*Zweitens* erfordert eine Stärkung der Schuldenbremse ein sozial gerechtes Maßnahmenpaket zum Abbau der Haushaltsdefizite. Neben einer Umgestaltung des Steuersystems hin zu mehr sozialer Ausgewogenheit beinhaltet dieses Paket auch Maßnahmen auf der Ausgabenseite. Hierbei ist ein hohes Maß an politischer Überzeugungsarbeit nötig, um einen gesellschaftlichen Konsens zu erzeugen. Im Zuge dieser Maßnahmen ist ebenso eine konsequente Überprüfung der zahlreichen Subventionen und Steuervergünstigungen notwendig.

*Drittens* wird durch Änderung des Grundgesetzes die »Finanzagentur des Bundes« in eine von Weisungen unabhängige »Deutsche Finanzagentur« umgewandelt, der die Verwaltung der Schulden von Bund und Ländern zukommt. Um die Transparenz zu erhöhen, übernimmt sie auch die Verwaltung der Schulden aller Nebenhaushalte des Bundes und berichtet im Internet über den aktuellen Stand der verwalteten Schulden.

*Viertens* dürfen für die Zinszahlung keine neuen Kredite aufgenommen werden, vielmehr werden die dafür benötigten Mittel zulasten des Bundes und der einzelnen Länder aus dem Steueraufkommen vor Abführung an die Haushalte abgerufen – so wie es bereits für die EU-Finanzierung und den Länderfinanzausgleich der Fall ist.

*Fünftens* werden die Schulden des Bundes und der Länder über die Anschlussfinanzierung für fällig werdende Schuldtitel Schritt für Schritt in eine Gesamtschuld umgewandelt, die formal eine Schuld des Bundes ist. Dadurch werden vor allem Spekulationen gegen einzelne Bundesländer erschwert. Es ergeben sich dabei keine spürbaren Lastenverschiebungen zwischen Bund und Ländern, da zwischen Ihnen keine erheblichen Zinsunterschiede bestehen.

*Sechstens* wird für die Tilgung der Schulden neben ersparten Zinsen die Progressionswirkung der Einkommenssteuer genutzt. Durch diese steigt der Anteil des Steueraufkommens am BIP in Deutschland jährlich um 0,2 Prozentpunkte. Bisher wurden diese «heimlichen Steuererhöhungen» in regelmäßigen Zeitabständen durch Steuersenkungen ausgeglichen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011, 207 ff.). Diese Progression wird zur Schuldentilgung verwendet, indem 0,2% des BIP des Vorjahres, ansteigend um 0,2% jährlich auf maximal 2% des BIP, abgeführt werden. Durch diese Regelung könnte die jährliche Tilgung innerhalb von zehn Jahren auf 70 Mrd. Euro jährlich zuzüglich Zinsersparungen ansteigen (vgl. Institut für den öffentlichen Sektor 2011).

*Siebtens* muss Fehlverhalten sanktioniert werden, um die Wirksamkeit einer Schuldenbegrenzung sicherzustellen. Sollte der Bund oder ein Bundesland vier Jahre hintereinander Haushaltsdefizite aufweisen, erhält die neue »Deutsche Finanzagentur« das Recht, zusätzlich ein Viertel des letzten Defizits zur Schuldentilgung einzuziehen. Entstehen während der Amtszeit einer Bundes- oder Landesregierung drei Jahre hintereinander Haushaltsdefizite, so sind Neuwahlen erforderlich.

*Achtens* müssen schlussendlich auch die Kommunen in den Schuldenabbau mit einbezogen werden. In diesem Sinne werden die Länder per Grundgesetz verpflichtet, entsprechende Regelungen für ihre Kommunen zu schaffen und dem Stabilitätsrat jährlich über deren Verschuldung zu berichten.

Mit diesem Plan könnte Deutschland seine Staatsverschuldung abbauen und damit die Bonität deutscher Staatsanleihen nachhaltig sichern. Wichtig dabei ist, dass die neuen Regelungen im Grundgesetz verankert werden, um sie einer beliebigen Korrektur seitens der Politik zu entziehen. Wenn Deutschland seine öffentlichen Finanzen in den Griff bekommt, kann es mit gutem Beispiel vorangehen und auch von anderen europäischen Staaten verstärkten Einsatz zur Haushaltssanierung einfordern.

### Nachhaltige und transparente Finanzpolitik

Damit eine solche Strategie zum Schuldenabbau Wirkung zeigen kann, bedarf es jedoch ebenso einer nachhaltigen und transparenten Finanzpolitik, welche die finanziellen Folgen öffentlichen Handelns sowie die tatsächlich eingegangenen Verbindlichkeiten aufzeigt. Das klassische kamerale Haushalts- und Rechnungswesen kann diesen Ansprüchen allerdings nicht gerecht werden, denn es gibt weder Auskunft über die Höhe des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs noch über die Höhe der tatsächlichen Bestandsgrößen, insbesondere der Verschuldung.

So sind Pensionszahlungen und Beihilfen, die den größten Anteil der impliziten Schulden darstellen, bisher nur mit den jeweiligen Jahrestriechen erfasst. Die Gesamtsumme der daraus resultierenden Verpflichtungen erscheint nicht im Haushalt, sondern wird bestenfalls in Nebenrechnungen aufgeführt. Dabei sind in Deutschland diese impliziten Staatsschulden um einiges größer als die Kapitalmarktschulden (vgl. Stiftung Marktwirtschaft 2011).

Aber auch in anderen Bereichen fehlt es an Transparenz über die tatsächliche Verschuldung. So ist beispielsweise bei Garantien und Bürgschaften, wie sie beispielsweise vom Bund im Zuge der Finanzkrise eingegangen wurden, oftmals der Grad der Verbindlichkeit nicht ersichtlich. Bezüglich der Kapitalmarktverschuldung der Gebietskörperschaften bestehen ebenso erhebliche Transparenzdefizite. Viele Gebietskörperschaften bedienen sich dezentraler, verselbständigter Einheiten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wodurch ein Überblick über die Gesamthöhe der Verschuldung schwierig wird. Daher bedarf es eines einheitlichen Informationssystems für alle Gebietskörperschaften, das auch die Verbindlichkeiten und Vermögen rechtlich selbständiger dezentraler Einheiten wie z.B. öffentlicher Unternehmen einbezieht und ebenso Auskunft über implizite Schulden gibt.

Die klassische Einnahme- und Ausgaberechnungen der Kameralistik muss daher durch standardisierte Informationen über den Ressourcenverbrauch und die Höhe der expliziten und impliziten Staatsverschuldung ergänzt werden. Dies wird am besten durch die Integrierte Verbundrechnung (IVR) auf Grundlage der doppelten Buchführung erreicht. Die IVR beinhaltet ein Drei-Komponenten-System bestehend aus einer Ergebnisrechnung mit Erträgen und Aufwendungen, einer Bilanz mit Vermögen und Schulden und einer Finanzrechnung mit Einnahmen und Ausgaben, ergänzt um eine Kosten- und Leistungsrechnung. Mit Hilfe dieser Instrumente lassen sich sowohl Ressourcenherkunft und -verbrauch eines Haushaltsjahres ermitteln, als auch die tatsächliche Vermögens- und Schuldenlage herauslesen. Durch die Kosten- und Leistungsrechnung werden zusätzlich die Leistungen ausgewiesen und den entsprechenden Kosten und Budgets zugerechnet.

Nur durch Schaffung institutioneller Transparenz kann das Ausmaß des Verschuldungsproblems in seiner Gesamtheit erkennbar gemacht werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um einen gesellschaftlichen Diskurs zur Lösungsfindung zu ermöglichen.

### Die Wiederbelebung der Kommunen

Zuletzt muss auch die Handlungsfähigkeit der Kommunen verbessert werden. Im Grundgesetz ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in Art.28, Abs.2, Satz 1 veran-

kert. Durch die prekäre Haushaltslage mussten viele Kommunen jedoch wesentliche Haushaltsrechte an die Kommunalaufsicht abgeben und sind dadurch weitgehend handlungsunfähig geworden (vgl. Deutscher Städtetag 2011).

Daneben hat sich das Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen in Bezug auf die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in den letzten Jahren verstärkt zu Lasten der Kommunen verschoben, die dadurch immer mehr zum Vollzugsinstrument degradiert werden. Auch das Konnexitätsprinzip, welches besagt, dass den Kommunen vom Land nur dann zusätzliche Verantwortungen übertragen werden dürfen, wenn die dafür benötigten Mittel ebenso aus dem Landeshaushalt bereitgestellt werden, wird in der Praxis oft nicht eingehalten.

All diese Punkte verschärfen die ohnehin schon äußerst kritische Finanzlage der Kommunen. Während die Sozialausgaben weiter steigen und 2010 über 42 Mrd. Euro betragen (vgl. Deutscher Städtetag 2012), schwanken die Einnahmen stark. Dies liegt daran, dass sich die Einnahmen der Kommunen zu 75% aus der Gewerbe- und Einkommensteuer zusammensetzen (vgl. Deutscher Städtetag 2011, 82), von welchen vor allem erstere in hohem Maße konjunkturabhängig ist.

Daher kann ein Abbau der Staatsverschuldung nur dann gelingen, wenn auch auf kommunaler Ebene ein finanziell nachhaltiges Wirtschaften umgesetzt wird. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, das Leistungsangebot der Kommunen stärker an die Bedürfnisse der Bürger anzupassen. Ziel muss es sein, die Bürgerinnen und Bürger über ihre Zahlungsbereitschaft stärker in die Entscheidung über den Umfang kommunaler Leistungen einzubinden. Daneben besteht auch bei Gebühren und Beiträgen noch ein erhebliches Einnahmepotenzial, denn obgleich Kommunen damit keine Überschüsse erzielen dürfen, so liegt in den meisten Gebührenhaushalten eine Kostendeckung von unter 90% und damit ein Spielraum zur Gebührenerhöhung vor.

Finanziell nachhaltiges Wirtschaften bedeutet aber auch, dass die Möglichkeiten zur kommunalen Neuverschuldung eingegrenzt werden. Daher müssen wie oben erwähnt auch für Kommunen Regeln zum Altschuldenabbau in Verbindung mit einem Schuldenaufnahmeverbot getroffen werden.

Deutschlands Staatsschulden abzubauen ist sicherlich keine leichte Aufgabe. Stellt man allerdings konsequente Regeln zur Kreditaufnahme und zum Schuldenabbau auf allen Ebenen auf und schafft Transparenz sowie Möglichkeiten zur Wirkungssteuerung bei der Haushaltsplanung, so lässt sich diese Aufgabe durchaus bewältigen. Die aktuelle Haushaltskrise bietet die Chance, die Weichen für eine transparente und verantwortungsbewusste Finanzpolitik zu stellen – wir müssen sie nur noch nutzen.

## Literatur

Deutsche Bundesbank (2010), »Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland«, *Monatsbericht*, Frankfurt am Main, April, 15–34.

Deutscher Städtetag (2011), »Gemeindefinanzenbericht 2011«, *der städtetag* (5).

Deutscher Städtetag (2012), »Kommunen profitieren vom Aufschwung – Gewerbesteuer mit starkem Plus – Kurzfristige Verschuldung immer dramatischer – Deutscher Städtetag legt aktuelle Finanzdaten vor«, Pressemitteilung, online verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pres-sediensst/artikel/2011/02/14/00767/index.html>, aufgerufen am 28. Februar 2012.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2011), »Deutschlands Bonität steht auf dem Spiel«, 27. September 2011, 11.

Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (Hrsg.) (2011), »Runter vom Schuldenberg – Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik«, Positionspapier, Berlin, online verfügbar unter: [www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010), *Schulden der öffentlichen Haushalte*, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.

Stiftung Marktwirtschaft (2011), »Generationenbilanz Update«, Pressemitteilung, Berlin 24. Mai.