

# Das Problem Staatsverschuldung

*Hans Jürgen Schlösser/ Michael Schuhen/  
Susanne Schürckmann*

Die Mitglieder der Europäischen Währungsunion leiden unter den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die mit hohen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden ist. Insbesondere die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung in den europäischen „Peripheriestaaten“ Irland, Griechenland und Portugal steht in Frage, aber auch Kernstaaten wie Frankreich, Italien und Österreich geraten immer mehr in eine finanzpolitische Schieflage. Ist der Euro ein zu starres Korsett, das in Krisenzeiten den Ländern mögliche Handlungsalternativen nimmt? Die grundsätzlichen Zweifel an der Vorteilhaftigkeit einer Währungsunion haben Auftrieb erhalten.

Griechenland konnte über eine Dekade eine unsolide Haushaltspolitik betreiben, weil die Finanzmärkte von einer Unterstützung durch die anderen Euroländer im Notfall ausgegangen waren, und die kreditfinanzierte Überhitzung der Konjunktur in Spanien, Griechenland, Italien und Irland war langfristig möglich, weil im gesamten Euroraum ein einheitlich niedriges, dem deutschen vergleichbares Zinsniveau herbeigeführt worden war. Bereits zu Beginn der Krise wurde eines deutlich: den „Problemländern“ in der Eurozone stand das Mittel der Abwer-

tung nicht mehr zur Verfügung, um die negativen Nebeneffekte des Schuldenabbaus auf die Nachfrage und die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit abzufedern. Zudem mussten sich diese Länder am Kapitalmarkt finanzieren und sich damit dessen globalen Unsicherheiten aussetzen. Da dies immer schlechter funktionierte, wurden massive öffentliche Stützungsprogramme, zunächst nur für Griechenland, dann für den gesamten Euroraum eingeleitet. Diese „Rettungsschirme“ waren (notgedrungen) sehr kurzfristig und ohne gründliche wissenschaftliche Diskussion aufgespannt worden. Erst viel später wurde der Ruf nach einem dauerhaften europäischen Krisenmechanismus laut.

## Wie konnte es soweit kommen? Konjunkturprogramme und -aussichten

Wie die meisten Regierungen weltweit hat auch die deutsche Bundesregierung zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf John Maynard Keynes Konzept des „deficit spending“, also auf kreditfinanzierte Konjunkturprogramme gesetzt. Deficit Spending führt



Prof. Dr. Hans Jürgen Schlösser, Universität Siegen, Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBIS)



Dr. Michael Schuhen, Universität Siegen, Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBIS)



Susanne Schürckmann, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBIS) Universität Siegen. Arbeitsschwerpunkt: Financial Literacy

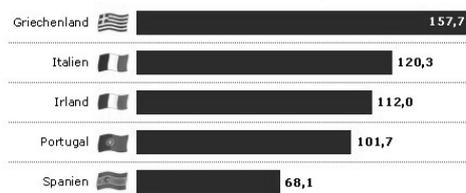
im Staatshaushalt zu einem Defizit, das in einer Rezession bewusst in Kauf genommen wird. Dadurch soll, so Keynes, private Nachfrage ersetzt werden, um die Wirtschaftstätigkeit zu stützen. Und tatsächlich, die staatlichen Ausgabenprogramme – Abwrackprämie (5 Mrd. Euro) und Kurzarbeitergeld (5,1 Mrd. Euro 2009) – haben, vor allem in Deutschland, gewirkt: „Insgesamt waren die fiskalpolitischen Eingriffe hilfreich und erfolgreich; sie haben Schlimmeres verhindert und den Einbruch der

Wirtschaftsaktivität abgefedert.“ (SVR 2011, S. 17). Eine tiefe Rezession hätte die Staatsverschuldung noch weiter in die Höhe getrieben. Auch die meisten anderen Länder der Europäischen Union haben sich in der Krise hoch verschuldet, hatten aber – mit Ausnahme der Niederlande und Österreichs - nur einen geringeren finanziellen Spielraum, weil sie schon mit einer schlechten Anfangsposition in die Krise hineingingen. Alle kämpfen bis heute mit ihren hohen Schulden.

**Die Euro-Wackelkandidaten**

Staatsschulden, Haushaltsdefizit, Arbeitslosigkeit

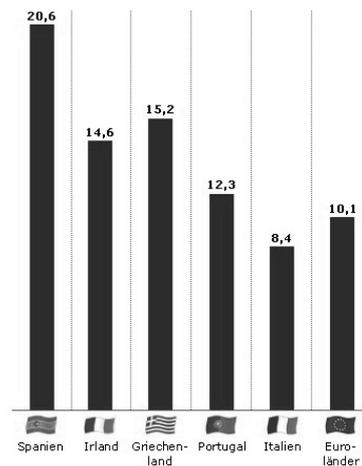
**Staatsschulden 2011 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts**



**Haushaltsdefizit 2011 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts**



**Arbeitslosigkeit 2011 in Prozent**



Quelle: Eurostat, Stand Mai 2011

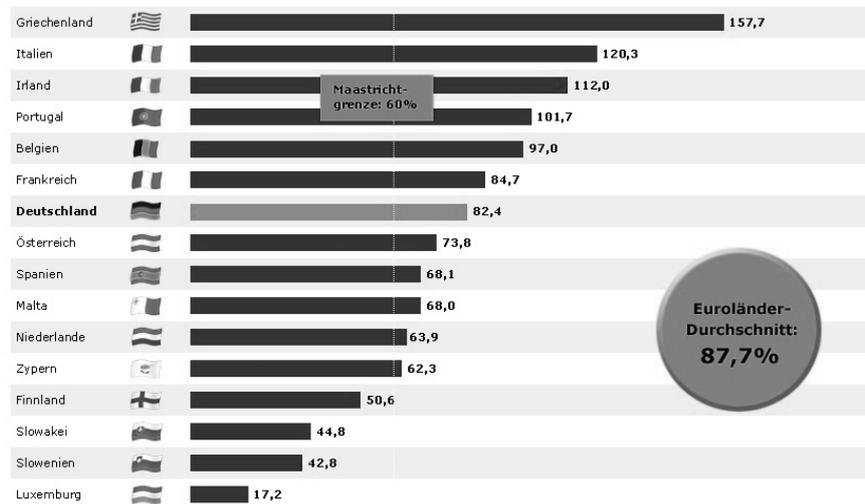
Quelle: <http://cdn3.spiegel.de/images/image-237006-galleryV9-agrk.jpg>

Seit Ende 2010 ist die konjunkturelle Talsohle durchschritten und die deutsche Wirtschaft boomt. Die Verschuldung hat, wie es die Theorie vorausagt, zu mehr Nachfrage geführt. Nach dem Konzept des deficit spendings müsste nun diese Verschuldung bei eintretendem Wirtschaftswachstum aus den Steuermehreinnahmen abbezahlt werden. Das Bild hat sich allerdings wieder eingetrübt. Grund dafür ist die

Überschuldung der eingangs erwähnten „Problemländer“. Diese müssen zum einen drastisch sparen und ihre Importe herunterfahren. Zum anderen steigen ihre Zinssätze, zu denen sie sich am Kapitalmarkt refinanzieren können, um ihre fälligen Verbindlichkeiten begleichen zu können.

**Staatsschulden der Euro-Länder 2011**

Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

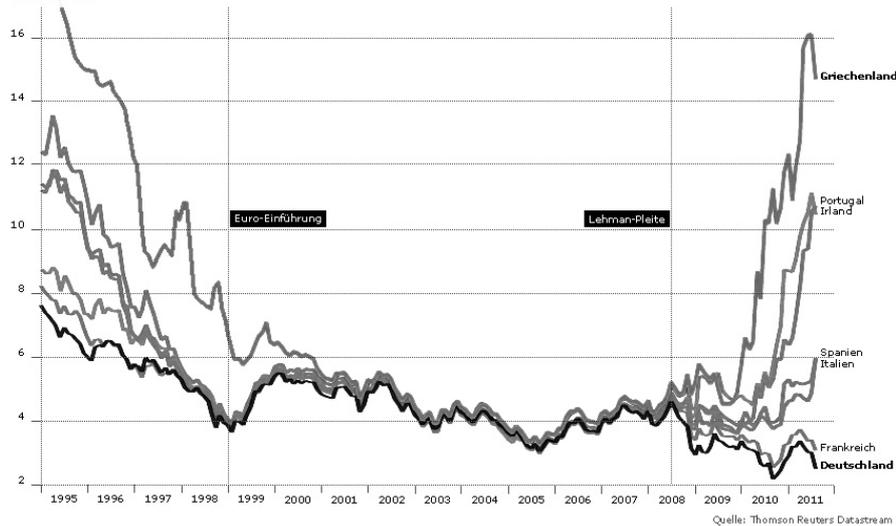


Quelle: Eurostat, Stand Mai 2011

<http://cdn3.spiegel.de/images/image-237012-galleryV9-jmdi.jpg>

**Entwicklung der Zinsen von zehnjährigen Staatsanleihen**

In Prozent



<http://cdn3.spiegel.de/images/image-248272-galleryV9-kkxm.jpg>

Eine harte Konsolidierungspolitik ist in Großbritannien, Italien, Frankreich und den Peripherieländern des Euroraumes notwendig, sie wird die deutschen Exporte in diese Länder nachteilig beein-

flussen. Dies erschwert die aktuelle Haushaltskonsolidierung im keynesianischen Sinne in Deutschland.

**Infobox: Ein Sparprogramm für Griechenland:**

„Das vom IWF gemeinsam mit der Kommission und der EZB für **Griechenland** vereinbarte Programm sieht eine Rückführung der Defizitquote des öffentlichen Haushalts nach jüngsten Meldungen von 7,6 v.H. im Jahr 2011 auf 4,9 v.H. im Jahr 2013 vor (Stand: 09. November 2011). Beim Primärsaldo, der ohne die Zinszahlungen des Staats errechnet wird, ist in diesem Zeitraum eine Veränderung der Defizitquote von 8,6 v.H. auf eine Überschussquote von 3,2 v.H. geplant. Dazu sind umfangreiche Reformen beschlossen worden:

- Anhebung der Mehrwertsteuer von 19 v.H. auf 21 v.H. ab 15. März 2010 und auf 23 v.H. ab 1. Juli 2010,
- Erhöhung der Steuern auf Tabak, Spirituosen und Kraftstoff,
- Einsparungen bei den öffentlichen Gehältern durch Reduzierung des Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgelds,
- Abschaffung des Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgelds für Rentner oberhalb einer bestimmten Mindestrente, Kürzung bei Beziehern der höchsten Rentenbeträge,
- Abschaffung von Steuerbefreiungen,
- Reduzierung der staatlichen Verwaltungsebenen von fünf auf drei und der Anzahl der Stadtverwaltungen von derzeit über 1 000 auf 370,
- Rentenreform, unter anderem mit Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 65 Jahre bis Dezember 2013.“

**Was kommt noch auf uns zu?  
Demografische Entwicklung  
als Ursache zukünftiger  
Haushaltsprobleme des  
Staates**

Während die beschriebene konjunkturbedingte Staatsverschuldung kurzfristiger Natur ist und – zumindest in der Theorie (Keynes) – im Aufschwung wieder abgebaut werden soll, ist die „Tragfähigkeitslücke“, welche durch die demografische Entwicklung hervorgerufen wird, ein langfristiges Problem, das nicht durch Konjunkturprogramme angegangen werden kann. Eine Tragfähigkeitslücke liegt vor, wenn absehbar ist, dass der Staat seine Ausgaben niemals aus ordentlichen Einnahmen decken wird (Werding 2011). Die damit verbundenen Probleme werden immer größer, je länger ihre Lösung herausgeschoben wird.

Der demografische Wandel, also die Schrumpfung und der Wandel der Altersstruktur der Bevölkerung, setzt die öffentlichen Haushalte unter Druck.

Dies resultiert vor allem aus steigenden Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme für

- Alter: gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung
- und Krankheit: gesetzliche Krankenkasse und soziale Pflegeversicherung.

Zu prüfen ist darüber hinaus die Entwicklung der Ausgaben im Zusammenhang mit

- Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitssuchende und
- Bildung einschließlich Kinderbetreuung und Leistungen für Familien.

Die betreffenden Ausgaben beliefen sich 2010 in Deutschland auf 60% der gesamtstaatlichen Ausgaben bzw. auf 28% des Bruttoinlandsprodukts. Nach derzeitigen Schätzungen werden sich die Anteile der sozialen Sicherungssysteme und der Krankenkassen/Pflegeversicherung erheblich erhöhen, wäh-

rend sich die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Bildung und Familie in ihren Anteilen nicht wesentlich verschieben, also auch kaum sinken werden. Aufgrund der seit langem niedrigen Geburtenziffern ist in Deutschland also nicht mit einer ausgeprägten „demografischen Dividende“ zu rechnen (Werdung 2011).

### **Die Lösung? Die ordnungspolitisch motivierte Schuldenbremse des Grundgesetzes als Begrenzung des „halben“ deficit spending-Ansatzes?**

Wenn der Staat mehr ausgeben will als er einnimmt, muss er zum Haushaltsausgleich entweder die Steuern erhöhen, Vermögen veräußern oder Kredite aufnehmen. Im letzten Fall werden Zins und Tilgung erst zukünftig fällig, die Ausgaben aber sofort wirksam. Dies ist eine klare Lastenverschiebung in die Zukunft. Hierbei ist allerdings die zeitliche Komponente der Lastenverschiebung zu berücksichtigen. Kreditfinanzierung von Investitionen kann zu einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen beitragen, weil die Nutzung und die Finanzierung zeitlich zusammenfallen („pay as you use“). Ein Beispiel für einen solchen Lastenausgleich stellt die Kreditfinanzierung des Eisenbahnnetzes in Preußen bis 1914 dar. Wird hingegen die laufende Staatstätigkeit durch Kredite finanziert, so dürfen die Kredite die Neuinvestitionen nicht überschreiten. Andernfalls müssen spätere Generationen Leistungen finanzieren, die nur der vorherigen Generation zugute gekommen sind. Damit wird die Entscheidungsfreiheit der zukünftigen Generationen unangemessen eingeschränkt. Aus dem Blickwinkel der intergenerativen Gerechtigkeit ist es also erforderlich, dass diejenigen, die aus den laufenden Staatsleistungen ihren Vorteil ziehen, sie auch

bezahlen (Nachhaltigkeit, Prinzip Verantwortung). Die aktuelle Lage zeigt jedoch, dass in den meisten Staaten gerade die zukunftsbelastende Staatsverschuldung das Hauptproblem darstellt, und es wird nach Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung gesucht.

Deutschland hat einen wesentlichen Schritt durch die „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes vollzogen. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse erlaubt einerseits eine Finanzpolitik, welche die Konjunktur stabilisiert, und sorgt andererseits für eine dauerhafte Begrenzung der strukturellen staatlichen Neuverschuldung. Der Bund darf mit seiner strukturellen Neuverschuldung ab 2016 einen Wert von 0,35% in Relation zum nominalen Sozialprodukt nicht überschreiten und muss einem vorgegebenen Defizitbaupfad folgen. Für die Länder gelten ab 2020 noch strengere Regeln. Wird der Konsolidierungspfad konsequent umgesetzt, führt dies zu einer nachhaltigen Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Haushaltssanierung.

Die im internationalen Vergleich solide Lage des deutschen Staatshaushalts und die Schuldenbremse haben dazu geführt, dass deutsche Staatsanleihen als „sicherer Hafen“ im schweren Fahrwasser der internationalen Kapitalmärkte gelten.

### **Durch welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen kann die Staatsverschuldung in Deutschland abgebaut werden?**

Das Hauptproblem ist nicht die konjunkturelle, kurzfristige Staatsverschuldung. In einem konjunkturellen Abschwung sind Haushaltsdefizite hinzunehmen, denn die Steuereinnahmen sinken und die Sozialausgaben, zum Beispiel die Lohnersatzleistungen der

Bundesagentur für Arbeit, steigen. Hierbei handelt es sich um „automatische Stabilisatoren“, denen die Politik nicht „in den Arm fallen sollte“, weil sie sonst die Rezession verstärken würde. Zu kritisieren ist allerdings, dass in der Regel der Aufschwung nicht genutzt wird, um die in der Rezession durch deficit spendig erzeugten Haushaltsdefizite auszugleichen. Hier wird von den Regierungen also nur der „halbe Keynes“ verwirklicht.

Zum Abbau der langfristigen, strukturellen Verschuldung sind letztlich ordnungspolitische Maßnahmen geeignet und notwendig. Hierzu gehören beispielsweise

- Effizienzreserven des Gesundheitssystems realisieren, um die Belastungen für den Bundeshaushalt zu begrenzen (Heinemann, 2010 passim).
- Günstige Arbeitsmarktentwicklungen wirtschaftspolitisch absichern, also keine kontraproduktiven Regulierungen einführen.
- Wachstumsrelevante öffentliche Investitionen bei der Konsolidierung „verschonen“, um Wachstum zu sichern, denn ohne Wachstum ist Konsolidierung nicht möglich. Investitionskürzungen führen zu Wachstumsverlusten bzw. zu höheren Folgekosten in der Zukunft.
- Abbau von Steuervergünstigungen: Sie führen in der Regel zu ei-

ner ineffizienten Lenkung der Produktionsfaktoren. Deshalb ist volkswirtschaftlich der Abbau von Steuervergünstigungen nicht mit Steuererhöhungen gleichzusetzen.

- Moderate Steuererhöhungen, die aber keine Anreize zur Flucht in die „Schattenwirtschaft“ darstellen dürfen und den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht schwächen sollen. Sozialabgaben, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sollten daher nicht erhöht werden.
- Falls die Haushaltskonsolidierung nicht durch Einsparungen gelingt, kommen für Erhöhungen beispielsweise die Mehrwertsteuer und die Erbschaftsteuer in Frage.

## Literatur

- Heinemann, Friedrich (2010): Die Krise begünstigt das Sparen. In: ZEWNews Juni 2010. S. 6-7.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Jahresgutachten 2009/10; 2010/11; 2011/12.
- Schlösser, Hans Jürgen/ Schuhen, Michael (2011): Wozu Ordnungspolitik? – ein Brevier. Freiburg i.B.
- Werdning, Martin (2011): Demografie und öffentliche Haushalte. Arbeitspapier 03/2011. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. O.O.