



**Die Schulden-Uhr des Bundes der Steuerzahler  
in der Französischen Straße 9–12 in Berlin, Stand: 15.08.2011**

Staatliche Verschuldung

## Die „Schuldenbremse“

Begründung, Ausgestaltung und Bewertung des neuen Instruments zur Begrenzung der Staatsverschuldung, das im Bundeshaushalt 2011 erstmals angewendet wurde.

VON WOLFGANG WIEGARD

ALS REAKTION AUF DIE Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Regierungen und Notenbanken in den Jahren 2008 bis 2010 weltweit massiv mit fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen interveniert, um einen Zusammenbruch des Finanzsystems und eine Weltwirtschaftskrise wie zu Beginn der 1930er Jahre zu verhindern. Im Großen und Ganzen waren diese Maßnahmen erfolgreich, haben aber zu einem geradezu dramatischen Anstieg der Staatsverschuldung geführt. Dieser Beitrag erläutert zunächst die kurz- und langfristigen Wirkungen einer staatlichen Verschuldung und begründet die Notwendigkeit von Fiskalregeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung. Mit der so genannten „Schuldenbremse“ enthält das Grundgesetz eine solche Verschuldungsgrenze, die im Bundeshaushalt 2011 erstmals angewendet wurde.

### Messung und Wirkungen der Staatsverschuldung

Der Begriff „Staatsverschuldung“ bedarf der Präzisierung: Man kann darunter das staatliche Finanzierungsdefizit als (negative) Differenz von

periodischen – in der Regel jährlichen – Einnahmen und Ausgaben verstehen, aber auch den staatlichen Schuldenstand zu einem bestimmten Zeitpunkt, üblicherweise am Ende eines Jahres. Definitiv entspricht das Finanzierungsdefizit eines Jahres der Differenz der Schuldenstände am Ende und zu Beginn des Jahres. Zum „Staat“ zählen dabei die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) sowie die Sozialversicherung. Bezieht man die beiden Kennziffern der Staatsverschuldung, Finanzierungsdefizit und Schuldenstand, auf das in einem Jahr erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt, erhält man die Defizitquote bzw. die Schuldenstandsquote.

Eindeutig sind diese Kennziffern damit immer noch nicht abgegrenzt. Zu unterscheiden ist nämlich noch, aus welchem Rechenwerk die Verschuldungskennziffern abgeleitet werden: aus der Finanzstatistik oder den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Beide Rechenwerke weichen im Hinblick auf die Periodisierung und Abgrenzung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben voneinander ab. Die Finanzstatistik erfasst Einnahmen und Ausgaben nach ihrer Kassenwirksamkeit, die VGR hingegen stellt auf das Entstehen von Forderungen und Verbindlichkeiten und damit auf die Veränderung der Finanzvermögensposition des Staates ab. So zählen etwa Lohnsteuern, die der Staat im Januar vereinnahmt, die aber auf die Dezemberlöhne des Vorjahres zurückgehen, in den VGR zu den Einnahmen des Vorjahres, in der Finanzstatistik aber zu denen des laufenden Jahres.

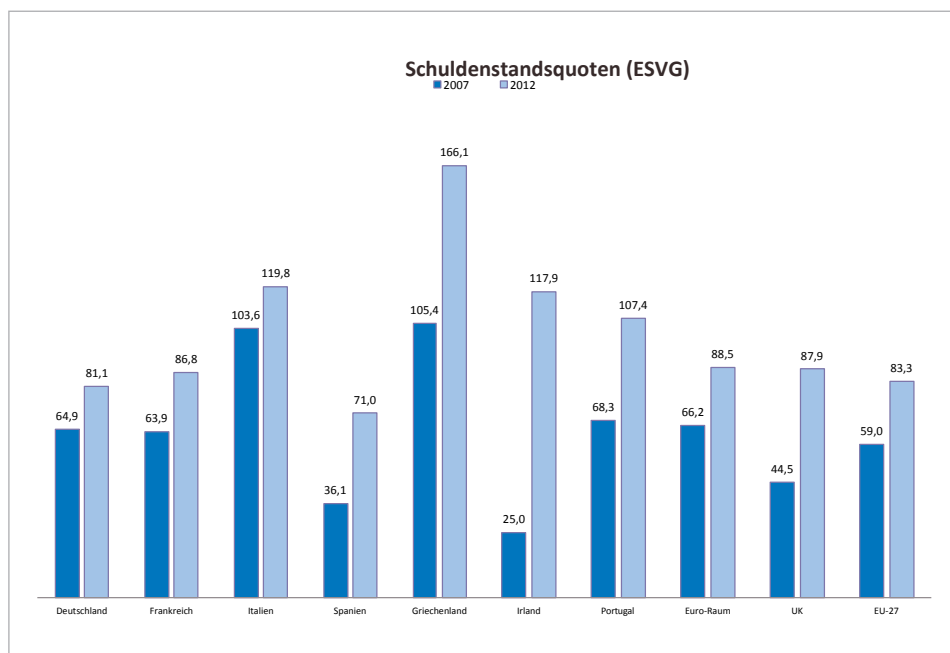
Internationale Vergleiche der staatlichen Verschuldung beziehen sich durchweg auf Defizit- und Schuldenstandsquoten nach den VGR, weil diese über eine einheitliche Systematik verfügen. Auch die Verschuldungsgrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – eine Defizitquote von höchstens 3 % und eine Schuldenstandsquote von höchstens 60 % – gehen vom Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) aus, das weitgehend den VGR entspricht. Abb. 1 illustriert den überwiegend krisenbedingten Anstieg der Schuldenstandsquoten zwischen 2007 und 2012 in einigen Ländern der Europäischen Union (EU).

### Wirkungen der Staatsverschuldung

Vom ökonomischen Standpunkt sind vor allem die Wirkungen der Staatsverschuldung von Interesse. Dabei ist zwischen einer kurzfristigen, konjunkturell bedingten und einer langfristigen, konjunkturunabhängigen (oder strukturellen) staatlichen Verschuldung zu unterscheiden. Unter Ökonomen unstrittig ist, dass die sich in konjunkturellen Abschwungphasen automatisch ergebenden Finanzierungsdefizite hingenommen werden sollten. Sie entstehen, weil im Abschwung die Steuereinnahmen wegbrechen und konjunkturabhängige, insbesondere arbeitsmarktbedingte Ausgaben zunehmen. Diesen sich quasi automatisch einstellenden Finanzierungsdefiziten stehen im Aufschwung konjunkturbedingte Finanzierungsüberschüsse gegenüber. Bei symmetrischem Konjunkturverlauf gleichen sich konjunktur bedingte Defizite und Überschüsse in etwa aus, so dass es über den Konjunkturzyklus hinweg nicht zu einem dauerhaften Anstieg des staatlichen Schuldenstands kommt.

Theoretisch und empirisch umstritten sind hingegen sowohl die Wirkungen von so genannten diskretionären Konjunkturprogrammen, die auf spezielle gesetzgeberische Maßnahmen zurückgehen, als auch die langfristigen Wirkungen der strukturellen Staatsverschuldung. Die meisten Ökonomen sind der Ansicht, dass bei „normalem“ Konjunkturverlauf diskretionäre Konjunkturprogramme unnötig und wegen Wirkungsverzögerungen und anderer Probleme tendenziell sogar schädlich sind. Die Finanz- und Wirtschaftskrise war aber nicht „normal“.

Abb. 1: Die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Europäischen Union.



## Ausgewählte Literatur

C. Checherita, P. Rother, The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: an Empirical Investigation for the Euro Area, ECB Working Paper Series 1237, 2010.

C. M. Reinhart, K. S. Rogoff, Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper 15639, 2010.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise i. A. des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden 2007.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11. Wiesbaden 2010.

Insofern war es vertretbar und richtig, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit umfangreichen kreditfinanzierten Konjunkturpakten zu stabilisieren und so der schlimmsten Rezession der Nachkriegszeit entgegenzuwirken. Diese und andere Maßnahmen, etwa zur Bankenrettung, erklären im Wesentlichen den in Abb. 1 dargestellten Anstieg der staatlichen Schuldenstandsquoten.

Auch im Hinblick auf die langfristigen Wirkungen einer strukturellen Staatsverschuldung kommt die einschlägige Literatur zu keinem eindeutigen Ergebnis (vgl. etwa Sachverständigenrat 2007, S. 32 ff.). In den weit verbreiteten Standardmodellen der Wachstumstheorie ergibt sich allerdings ein negativer Zusammenhang zwischen langfristigem Wirtschaftswachstum und hohen und zunehmenden Schuldenstandsquoten. Ein zentraler Wirkungskanal besteht darin, dass eine höhere staatliche Kreditnachfrage über steigende Zinsen zu einer Verdrängung („crowding out“) privater Investitionen und dadurch zu einem geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum führt. Diesen Zusammenhang bestätigen auch einige (aber nicht alle) empirische Studien. So zeigen Reinhart und Rogoff (2010) unter Verwendung eines umfassenden Datensatzes für 20 Industrieländer, dass bei staatlichen Schuldenstandsquoten von über 90 % die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Durchschnitt um rund vier Prozentpunkte unter derjenigen bei geringeren Schuldenstandsquoten liegt. Checherita und Rother (2010) bestätigen in einer empirischen Untersuchung für zwölf Mitgliedstaaten des Euro-Raums den negativen Einfluss von über 90 % hinausgehenden Schuldenstandsquoten auf das Wirtschaftswachstum. Wie Abb. 1 zeigt, ist dieser nahezu magische 90-Prozent-Schwellenwert für einige Länder in der EU weit überschritten.

## Schuldenbegrenzung durch die Schuldenbremse

Angesichts des negativen Einflusses von einem bestimmten Schwellenwert überschreitenden Schuldenstandsquoten auf das Wirtschaftswachstum sollte eine wachstumsorientierte Finanzpolitik die in der Finanz- und Wirtschaftskrise angestiegene Staatsverschuldung entschlossen zurückführen. Die Erfahrung lehrt, dass dazu verfassungsmäßig abgesicherte Fiskalregeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung am besten geeignet sind. Dieser Weg wurde in Deutschland mit der im Rahmen der Föderalismusreform II vereinbarten Neuregelung zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme eingeschlagen.

## Grundzüge der Schuldenbremse

Die neue Schuldenregel (oder „Schuldenbremse“) findet sich in Form einer Neufassung vor allem der Artikel 109 und 115 Grundgesetz. Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Für den Bund gilt dabei die Einschränkung, dass eine Kreditaufnahme bis zu einem Wert von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts zulässig ist. Für die Bundesländer hingegen sind keine Einnahmen aus Krediten erlaubt. Die genaue Ausgestaltung dieser Schuldenbegrenzung ist für den Bund in Artikel 115 Grundgesetz und einem Ausführungsgesetz, dem so genannten Artikel-115-Gesetz, geregelt. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse in den Bundesländern ist von diesen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst zu regeln.

Die Schuldenbremse will nicht jegliche Kreditaufnahme unterbinden oder begrenzen – das wäre auch ökonomisch falsch. Vielmehr geht es um die Begrenzung der strukturellen Verschuldung (der „Strukturkomponente“), also der nicht konjunkturbedingten langfristigen Staatsschulden. Die im Bundeshaushalt zulässige Aufnahme von Krediten unterscheidet sich durch mehrere Korrekturposten von dieser Strukturkomponente. Zum einen ist dies eine Nettokreditaufnahme zur Deckung von Finanzierungsdefiziten, die in einem konjunkturellen Abschwung automatisch entstehen. In Aufschwungphasen müssen im Gegenzug entsprechende Finanzierungsüberschüsse angesetzt werden. Diese konjunkturbedingten Finanzierungssalden werden als Konjunkturkomponente bezeichnet. Eine positive (negative) Konjunkturkomponente erweitert (verkürzt) den Spielraum für die Kreditaufnahme; dies ist bei einem konjunkturbedingten Finanzierungsdefizit (Finanzierungsüberschuss) der Fall. Die Berechnung der Konjunkturkomponente wird im Artikel-115-Gesetz

im Detail vorgegeben, um mögliche Gestaltungsspielräume zu unterbinden. Ein zweiter Korrekturposten, der „Saldo der finanziellen Transaktionen“, betrifft die Überleitung von der Finanzstatistik zu den VGR. Dadurch werden die Verschuldungsgrenzen der deutschen Schuldenbremse und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts kompatibel gemacht. Finanzielle Transaktionen sind nichtvermögenswirksame öffentliche Einnahmen und Ausgaben. Darunter fallen zum Beispiel Privatisierungserlöse oder auch eine Darlehensvergabe. Erzielt der Bund etwa Erlöse aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen, steht dem Kassenzugang ein Forderungsabgang gegenüber, so dass die staatliche Vermögensposition unverändert bleibt. Ein negativer Saldo der finanziellen Transaktionen – die Einnahmen aus finanziellen Transaktionen sind dann kleiner als die entsprechenden Ausgaben – hat eine Erhöhung der zulässigen Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt zur Folge, ein positiver finanzieller Saldo eine Reduzierung. Schließlich ist es in bestimmten Ausnahmesituationen möglich, von den Kreditaufnahmegrenzen der Schuldenbremse abzuweichen. Gemäß Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz greift die Ausnahmeregelung nur bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Eine so begründete Kreditaufnahme setzt die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestags voraus („Kanzlermehrheit“) und ist überdies mit einem Tilgungsplan zu verbinden, um sicherzustellen, dass die zusätzliche Verschuldung in einem angemessenen Zeitraum zurückgeführt wird.

Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz sieht längere Übergangsfristen bis zur Erreichung der endgültigen Schuldenbegrenzungen vor. Für den Bund gilt die Verschuldungsobergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts erst ab dem Jahr 2016. Ab dem Jahr 2011 muss er allerdings die über der Höchstgrenze liegende strukturelle Verschuldung in gleichmäßigen Schritten bis Ende des Jahres 2015 zurückgeführt haben. Für die Bundesländer gilt das strikte Verbot einer (strukturellen) Kreditaufnahme erst ab dem Jahr 2020. Bis dahin ist die Kreditaufnahme in den Länderhaushalten durch die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen beschränkt.

(1) Gerundete Werte (2) Ein negativer Wert erhöht die zulässige Kreditaufnahme.

Abb. 2 enthält die sich zwischen 2011 und 2016 mit den Übergangsregelungen ergebende zulässige strukturelle und haushaltsmäßige Kreditaufnahme für den Bund. Man sieht, dass sich die maximal zulässige strukturelle Kreditaufnahme bis zum Jahr 2016 auf etwa 10 Mrd. Euro verringert. Die im Bundeshaushalt maximal zulässige Kreditaufnahme weicht davon wegen konjunkturbedingter Finanzierungsdefizite und finanzieller Transaktionen ab. Die Schuldenbremse gibt eine Obergrenze für die Kreditaufnahme an. Die nachrichtlich angegebene geplante Kreditaufnahme des Bundes zeigt, dass die Bundesregierung den Haushalt bis zum Jahr 2015 stärker konsolidieren will, als es die Schuldenbremse erfordert. Das ist zu begrüßen. Für das Jahr 2016 liegen keine Informationen über den Saldo der finanziellen Transaktionen und das geplante Haushaltsdefizit vor.

### Bewertung

Die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und ihre Ausgestaltung sind nachdrücklich zu begrüßen. Die Bundesregierung hat sich damit in vielen Punkten an Vorschlägen orientiert, die der Sachverständigenrat in einer Expertise unterbreitet hat (Sachverständigenrat 2007). Zwar verbleiben gewisse Gestaltungsspielräume (vgl. dazu: Sachverständigenrat 2010, Ziffern 346 ff.). Insgesamt zwingt die Schuldenbremse Bund und Länder aber zu einer entschlossenen und dauerhaften Haushaltskonsolidierung. Deutschland befindet sich damit auf einem guten Weg aus der Schuldenkrise. Zur Bewältigung der europäischen Schuldenkrise wäre eine Übertragung der Schuldenbremse in andere Länder sinnvoll, wenn auch nicht immer ausreichend.

### DER AUTOR

**Prof. Dr. Wolfgang Wiegand** hatte bis April 2011 den Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre IV an der Universität Regensburg inne. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der öffentlichen Finanzen. Seit 2003 ist er o. Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Von 2001 bis 2011 war er Mitglied – von 2002 bis 2005 Vorsitzender – des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

**Abb. 2: Die maximal zulässige und geplante Kreditaufnahme des Bundes ab 2011 nach dem Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2012 (mit Fortschreibung des BIP für 2016).**

### Zulässige Kreditaufnahme (in Mrd. Euro) nach der Schuldenbremse für den Bund (1)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Strukturkomponente in vH des nominalen BIP ...	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35
BIP in jeweiligen Preisen des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres ...	2 397	2 499	2 587	2 677	2 758	2 843
Maximal zulässige strukturelle Kreditaufnahme	45,6	39,8	33,1	26,0	18,2	10,0
Konjunkturbedingte Defizite	2,5	2,8	2,2	1,3	0,0	0,0
Saldo der finanziellen Transaktionen (2)	-5,0	4,8	0,6	-4,3	-5,2	X
Zulässige Kreditaufnahme im Bundeshaushalt	53,1	37,8	34,8	31,6	23,4	X
Nachrichtlich: Geplante Kreditaufnahme	48,8	31,5	22,3	15,3	13,3	X