

**A**ngesichts der Krise der öffentlichen Haushalte in vielen EU-Staaten haben sich am 2. März dieses Jahres 25 Mitglieder der EU auf einen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Währungsunion“ geeinigt. Dieser sogenannte Fiskalpakt schreibt unter anderem vor, dass sich die Vertragsstaaten für die Zukunft Regeln auferlegen, um ihre Haushalte möglichst ohne neue Schulden auszugleichen. Deutschland ist schon einen Schritt weiter: Hierzulande existiert bereits seit der Föderalismusreform II im Jahr 2009 eine solche Schuldenbremse. Es überrascht daher nicht, dass sich andere EU-Staaten nun an den deutschen Regelungen orientieren. Irland und Spanien haben beispielsweise Schuldenregeln eingeführt, die dem deutschen Modell im Grundaufbau sehr stark ähneln. Aber reicht es aus, das deutsche Modell zu übernehmen, um die Staatsverschuldung wirksam einzuschränken?

Zweifel sind angebracht. Die deutsche Schuldenbremse ist zwar ein ambitioniertes Regelwerk, das in vielerlei Hinsicht glaubhaft den Willen ihrer Konstrukteure dokumentiert, der Staatsverschuldung nach vielen Jahren des steten Schuldenwachstums Einhalt zu gebieten. Sie lässt aber gleichzeitig weiterhin erhebliche Schlupflöcher zum Schuldenmachen offen. Dieser Umstand lässt sich exemplarisch an den Regelungen für den Bund dokumentieren.

Konkret verpflichtet das Grundgesetz den Bund, sein jährliches kreditfinanziertes Haushaltsdefizit von 2016 an auf höchstens 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu begrenzen. Diese Vorgabe ist aber nicht vollkommen starr, denn die zulässige Kredithöhe passt sich automatisch an die konjunkturelle Lage an (Konjunkturbereinigung): In wirtschaftlich schlechten Zeiten darf der Bund zusätzliche Schulden aufnehmen, um konjunkturbedingte Einnahmefälle und Ausgabensteigerungen im Haushalt auszugleichen. Im Gegenzug verringert sich der Verschuldungsspielraum allerdings in guten Zeiten, und der Bund muss unter Umständen sogar Überschüsse erwirtschaften. Die Konjunktur soll letztlich „symmetrisch“ Berücksichtigung finden, das heißt, langfristig soll die konjunkturbedingte Verschuldung in der Summe null betragen. Daneben sieht das neue Regelwerk auch eine Ausnahme für außergewöhnliche Notsituationen vor, um zum Beispiel auf Naturkatastrophen reagieren zu können.

Sind diese Regeln nun ein Vorbild für andere Staaten, die den Fiskalpakt umsetzen und damit die öffentliche Verschuldung eindämmen wollen? Entscheidend hierfür ist, ob das deutsche Regelwerk geeignet ist, Regierung und Parlament tatsächlich wirksame Grenzen der Verschuldung zu setzen. Denn auch vor der Föderalismusreform II gab es in Deutschland eine Schuldenregel: Ihr zufolge war die Neuverschuldung an die Höhe der Investitionen des Bundes gebunden. Abweichungen waren nur möglich bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. In der politischen Praxis wurden aber diese Kriterien zu weit ausgelegt: Zwischen 1997 und 2007 begründeten die jeweils regierenden Bundestagsmehrheiten in fünf verschiedenen Jahren eine erhöhte Schuldenaufnahme mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, obwohl in dieser Zeit nur eine Rezession zu verzeichnen war. Auch das Bundesverfassungsgericht gebot dieser weiten Auslegung keinen Einhalt, da die Vorgaben im Grundgesetz der Politik Auslegungsspielräume zubilligten.

Wie schon erwähnt, verpflichtet die neue Schuldenbremse den Bund, sein jährliches Haushaltsdefizit auf höchstens 0,35 Prozent des BIP zu begrenzen. Sie schreibt demzufolge nicht etwa einen komplett ausgeglichenen Haushalt vor, sondern eröffnet einen Spielraum, der aktuell rund 9 Milliarden Euro beträgt. Die Bremse wird zwar gezogen, aber die Verschuldung kommt keinesfalls zum Stillstand. Damit läge die jährliche Neuverschuldung des Bundes aber immerhin weit unter den Werten der vergangenen Jahre, sodass sich die Frage stellt, ob schon die Verlangsamung des Schuldenwachstums die Situation verbessert.

**E**in Maß für die Bonität eines Staates ist die Schuldenstandsquote, das heißt der Schuldenstand, geteilt durch das Bruttoinlandsprodukt. Unter anderem deshalb sieht der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt eine maximale gesamtsstaatliche Schuldenstandsquote von 60 Prozent als einzuhaltende Obergrenze für die Euroländer vor. Deutschland erfüllt mit rund 80 Prozent dieses Kriterium zur Zeit nicht. Wenn der Bund von 2016 an die Schuldenbremse stets gerade noch einhält, seine Neuverschuldung also genau 0,35 Prozent vom BIP beträgt, und sich die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen 15 Jahre in ähnlicher Weise fortsetzt, dauert es immer noch mindestens bis zum Jahr 2030, bis Deutschland wieder eine Schuldenstandsquote von unter 60 Prozent erreicht.

Dabei ist diese Prognose noch ausgesprochen optimistisch: Sie geht davon aus, dass sich sowohl die Bundesländer als auch die Sozialversicherungen und die Kommunen von 2016 an nicht weiter verschulden und der Bund keine möglichen Ausnahmen in Anspruch nimmt. Die Schuldenbremse sieht aber ausgeglichene Haushalte in den Ländern erst von 2020 an vor und berücksichtigt weder die Sozialversicherungen noch die Kommunen. Damit besteht die Gefahr, dass besonders kostenträchtige Ausgaben dorthin verlagert werden, wo die Schuldenbremse nicht greift. Deshalb schreibt der Europäische Fiskalpakt vor, die staatliche Verschuldung insgesamt zu begrenzen – eine Vorga-



Clemens Hetschko, Dominic Quint, Marius Thye

# Achtung, Bremsversagen!

In der Diskussion um die europäische Schuldenkrise wird die deutsche Schuldenbremse immer als Vorbild für andere Staaten genannt. Aber eignet sich das 2009 beschlossene Regelwerk tatsächlich für den Export? Die Autoren haben Bedenken: Die deutsche Bremse bietet viele Möglichkeiten, weiterhin staatliche Schulden aufzunehmen. Sie sollte nicht einfach kopiert werden.

## Die Autoren



**Dominic Quint** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin. Der 31 Jahre alte Ökonom

stammt aus Saarbrücken und hat in Berlin Volkswirtschaft studiert. Er ist Absolvent des Advanced Studies Program des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, geforscht hat er beim IWF und bei der Bundesbank. Sein Hauptinteresse gilt der Geldpolitik und Finanzmarktstabilität.



**Clemens Hetschko** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Internationale Finanzpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin. Er wurde 1984 in Halle an der Saale geboren, hat sein Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin abgeschlossen und promoviert nun zu den Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf das subjektive Wohlbefinden. Sein Forschungsinteresse gilt außerdem der Staatsverschuldung.

Freien Universität Berlin. Er wurde 1984 in Halle an der Saale geboren, hat sein Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin abgeschlossen und promoviert nun zu den Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf das subjektive Wohlbefinden. Sein Forschungsinteresse gilt außerdem der Staatsverschuldung.



**Marius Thye** ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht von Hermann Pünder an der Bucerus Law School und war dort von 2009 bis

2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter. 1982 in Cagliari geboren, hat er in Erfurt Staatswissenschaften und in Halle Jura und Wirtschaftsrecht studiert. Neben der Staatsverschuldung gilt sein Interesse dem Verwaltungsrecht und der Rechtsdidaktik. Er ist Redakteur einer juristischen Fachzeitschrift und Lehrbeauftragter am Juristischen Bereich der Uni Halle.

be, die das deutsche Modell nicht erfüllt, weil es nur für den Bund und die Länder gilt. Wie lang der Weg zu einer Staatsschuldenquote von unter 60 Prozent tatsächlich sein wird, hängt demzufolge sehr stark vom politischen Willen der Bundestagsmehrheiten der kommenden Jahre ab. Anderen Ländern sollte bewusst sein: Wer mit dem deutschen Modell einer Schuldenbremse zurück zu einer geringen Staatsverschuldung gelangen will, muss sich auf einen langen Weg einrichten.

Ein potentielles Schlupfloch ist die Konjunkturbereinigung, bei der die Abweichung des BIP vom langfristigen konjunkturellen Trend einer Volkswirtschaft berechnet wird, um die konjunkturbedingte zulässige Verschuldung bemessen zu können. Dafür stehen eine Reihe komplexer statistischer Verfahren zur Verfügung, deren Ergebnisse teils erheblich voneinander abweichen. Die Auswahl der Methodik obliegt der Regierung. Dass sie allein dadurch Einfluss auf die Höhe der zulässigen Verschuldung nehmen kann, illustrieren Berechnungen, die auf Konjunkturdaten für Deutschland aus den vergangenen Jahrzehnten basieren: Wir vergleichen die aktuelle statistische Methode der EU-Kommission zur Bestimmung des BIP von ihrem langfristigen Trend und drei weitere gängige Verfahren. Dabei ergeben sich für die zulässige Verschuldung Unterschiede in Milliardenhöhe. Diese basieren sich auf Basis der Daten aus den vergangenen 15 Jahren auf durchschnittlich 8 Milliarden Euro pro Jahr. Zum Vergleich: In diesem Zeitraum nahm der Bund im Schnitt 29 Milliarden Euro Schulden pro Haushaltsjahr auf. In jedem dritten Jahr geben die Verfahren außerdem unterschiedliche Signale, ob aus konjunkturellen Gründen Schulden über die grundsätzliche Grenze von 0,35 Prozent vom BIP hinaus aufgenommen werden können oder von diesem Wert abgezogen werden müssen.

Die Regierung soll sich zwar bei der Auswahl der statistischen Methode zur Konjunkturbereinigung an der Vorgehensweise der EU-Kommission orientieren, sie darf aber regelmäßige Anpassungen an den Stand der Wissenschaft vornehmen. Da sich jedes der betrachteten Verfahren wissenschaftlich begründen lässt, gewinnt die Regierung einen weiten Spielraum, die Grenzen der Staatsverschuldung festzulegen und dem Bundestag vorzuschreiben. Da die Höhe über das staatliche Budget in Deutschland grundsätzlich beim Parlament liegt, ist diese Konstellation verfassungsrechtlich zumindest problematisch.

Was können andere Staaten besser machen, die ebenfalls eine Konjunkturbereinigung wollen? Aus ökonomischer Sicht erscheint es sinnvoll, unabhängige Fachleute mit der Festlegung des Verfahrens zu betrauen und die Politik daran zu binden.

Eine solche Auslagerung der Entscheidung begegnet aber insbesondere in den Staaten, in denen die Budgethoheit beim Parlament liegt, verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der demokratischen Legitimation eines solchen Gremiums. In jedem Staat ist daher genau zu prüfen, welche Ausgestaltung das nationale Recht zulässt und gleichzeitig das Bedürfnis nach Unabhängigkeit von politischen Einflüssen sicherstellt.

Die im deutschen Modell einer Schuldenregel gefundene Konjunkturbereinigung bietet indes noch mehr Verbesserungspotential. Denn auch die geforderte Symmetrie, wonach sich konjunkturbedingte Anpassungen über die Zeit ausgleichen sollen, lässt sich mit den zur Verfügung stehenden statistischen Verfahren und den gesetzlichen Vorgaben nicht erreichen. Der langfristige Konjunkturtrend einer Volkswirtschaft ändert sich im Laufe der Jahrzehnte. Das Wachstum in vielen Staaten Westeuropas hat sich beispielsweise in den siebziger Jahren gegenüber den fünfziger und sechziger Jahren deutlich verlangsamt. Solche grundsätzlichen Entwicklungen zeichnen sich stets erst nach Jahren deutlich ab. Allen statistischen Methoden zur Bestimmung der aktuellen konjunkturellen Abweichung vom langfristigen Trend ist deshalb gemein, dass sie ihre

**Wer mit dem deutschen Modell zu geringer Verschuldung gelangen will, muss sich auf einen langen Weg einrichten.**

Einschätzung der konjunkturellen Lage eines zurückliegenden Jahres später immer wieder korrigieren. Somit müsste eigentlich auch die Verschuldung längst vergangener Jahre stets angepasst werden. Eine solche rückwirkende Korrektur der Neuverschuldung ist aber im Regelwerk der deutschen Schuldenbremse nicht vorgesehen. Daher kann kein langfristiger Ausgleich der konjunkturellen Verschuldung stattfinden.

Veranschaulichen lässt sich dieses Problem zum Beispiel für das Jahr 2000. Nach dem Verfahren der EU-Kommission hätte die Schuldenbremse dem Bund eine Verschuldung von bis zu 5 Milliarden Euro erlaubt. Berechnet man mit demselben Verfahren die erlaubte Verschuldung für 2000 aus Sicht des Jahres 2011, also unter Berücksichtigung der späteren Entwicklung des langfristigen Trends, hätte jedoch ein Abbau der Schuldenlast um 2 Milliarden Euro stattfinden müssen. Über die Jahre wäre eine Anpassung um 7 Milliarden

Euro notwendig gewesen, um die konjunkturelle Verschuldung in der langfristigen Summe auf null auszubalancieren.

Ein weiteres Einfallstor für zusätzliche Schulden liegt in der sogenannten „Bereinigung um finanzielle Transaktionen“, welche die deutsche Schuldenbremse vorsieht. Wenn Einnahmen und Ausgaben im Haushalt des Bundes gegenübergestellt werden, um den Saldo des Bundeshaushalts zu berechnen, sollen bestimmte Ausgaben und Einnahmen unberücksichtigt bleiben. Dazu zählen beispielsweise Ausgaben oder Erlöse für den Kauf oder Verkauf von Unternehmensbeteiligungen. Auf den ersten Blick leuchtet dies ein: Haushaltslöcher können nicht mehr mit Privatisierungserlösen gestopft werden und im Gegenzug wird berücksichtigt, dass der Staat bei manchen kreditfinanzierten Geschäften auch einen Gegenwert erhält.

Aus der Bereinigung resultieren indes auch Probleme für die Wirksamkeit der Schuldenbremse: Angenommen, der Bund erwirbt ein marodes Unternehmen, um die Arbeitsplätze der Mitarbeiter zu retten, und zahlt einen Kaufpreis von 100 Millionen Euro. Hierfür kann er Schulden aufnehmen, die bei einer Prüfung, ob er die Schuldenbremse einhält oder nicht, nicht berücksichtigt werden. Verkauf der Bund das Unternehmen im nächsten Jahr wieder für einen symbolischen Euro, sind die staatlichen Einnahmen nur um diesen einen Euro zu bereinigen. Die Verschuldung des Bundes hätte sich innerhalb eines Jahres um 100 Millionen Euro erhöht, ohne dass die Schuldenbremse dies verhindert hätte. Die Überprüfung der Bereinigung um solche und ähnliche staatliche Ausgaben und Einnahmen wird zudem dadurch erschwert, dass es dem Gesetzgeber nicht gelungen ist, konsistente und eindeutige Vorgaben im Rahmen der Schuldenbremse zu schaffen. Auch dadurch besteht die Gefahr, dass Interpretationsspielräume zur Ausweitung der Staatsschulden ausgenutzt werden.

In puncto Bereinigung um finanzielle Transaktionen sollten sich andere Staaten deshalb besser nicht an Deutschland orientieren. Die Kreditfinanzierung von Unternehmensbeteiligungen muss unbedingt eingeschränkt werden, wenn die Staatsverschuldung eingedämmt werden soll. Das gilt natürlich ganz besonders in denjenigen EU-Ländern, in denen der Staat ohnehin dazu neigt, selbst unternehmerisch aktiv zu werden.

Eine durchaus gewollte und sinnvolle Ausnahme von strengen Schuldengrenzen stellt die Schuldenaufnahme in Notsituationen dar. Tritt beispielsweise eine Naturkatastrophe ein, die schnelle Hilfe verlangt, erlaubt die Schuldenbremse die Aufnahme zusätzlicher Schulden über 0,35 Prozent vom BIP hinaus, damit der Staat

handlungsfähig bleibt. Eine Schwierigkeit ergibt sich aus der genauen Eingrenzung, was eine Notsituation darstellt. Dazu sollen alle seltenen Ereignisse zählen, die den Staat finanziell stark beanspruchen und die er nicht maßgeblich beeinflussen kann. Auch wirtschaftliche Extreme wie die Folgen der Finanzkrise 2008/2009 sind darunter zu verstehen.

Zweifelslosne könnten die Kriterien noch konkreter gefasst werden. Es ist zum Beispiel unklar, wie stark ein konjunktureller Abschwung sein muss, um eine Notsituation darzustellen. Besonders problematisch erscheint jedoch die unzureichend geregelte Tilgung der in Notsituationen zusätzlich erlaubten Verschuldung. Eigentlich ist dafür ein Tilgungsplan zwingend vorgesehen, der aber in verschiedener Hinsicht eingeschränkt wird. Die Tilgung kann mit Verweis auf die konjunkturelle Lage oder die allgemeine Haushaltssituation auf Sankt Nimmerlein verschoben werden. Daher ist zu befürchten, dass Schulden aus Notsituationen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen. Der Rückschluss für andere Staaten ist so einfach wie naheliegend: Nur verbindliche Tilgungsfristen, die in die Verfassung aufgenommen werden, verhindern einen solchen Umgang mit Notsituationen.

**Es ist zu befürchten, dass Schulden aus Notsituationen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen.**

Immerhin steht die Schuldenbremse in Deutschland in der Verfassung. Der Fiskalpakt macht den Vertragsstaaten in diesem Punkt keine eindeutige Vorgabe. In Österreich beispielsweise steht die neue Schuldenbremse bislang nicht in der Verfassung, obwohl sie dem deutschen Modell ansonsten stark ähnelt. Eine konstitutionelle Verankerung hätte aber wenigstens zwei Vorteile: Zum einen verlängert sie die Lebenserwartung der Schuldenbremse, da diese nicht durch knappe Parlamentsmehrheiten wieder abgeschafft werden kann. Zum anderen bringt sie das Verfassungsgericht eines Staates als Kontrollgremium ins Spiel.

**I**n Frage steht dabei allerdings, ob diese Überwachung allein Grund genug ist, die Schuldengrenze einzuhalten. Eine effektive und glaubwürdige Schuldengrenze ginge mit Sanktionen einher, die von ihrer Überschreitung abschrecken. Die Konstrukteure der deutschen Schuldenbremse haben darauf verzichtet, einen solchen Automatismus zu schaffen. Spricht das Bundesverfassungsgericht einem Haushalt die Vereinbarkeit mit den entsprechenden Artikeln im Grundgesetz ab, ergeben sich daraus keine unmittelbaren Folgen. Man kann zwar darauf hoffen, dass ein solches Urteil aus Karlsruhe öffentliche Entrüstung auslöst und allein deshalb für Politiker unattraktiv ist. Gleichwohl würde eine in die Verfassung aufgenommene direkte Sanktion die Einhaltung und die Glaubwürdigkeit des deutschen Modells mit Sicherheit fördern. Das gilt umso mehr für diejenigen EU-Staaten, in denen das Verfassungsgericht kein ebenso hohes Ansehen genießt wie die Karlsruher Richter.

Von der Notwendigkeit geeigneter Sanktionen scheinen inzwischen auch Teile der deutschen Politik überzeugt zu sein: Ein aktueller Vorschlag von Haushaltspolitikern der Union zur Reformierung des Länderfinanzausgleichs fordert Sanktionen für den Fall, dass ein Bundesland seine Neuverschuldungsgrenze nicht einhalten kann. Der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte schon hierfür 2007 den „Schuldensoli“ empfohlen. In einem ersten Sanktionsschritt soll der Gesetzgeber gezwungen werden, durch einen Nachtragshaushalt Abhilfe zu schaffen und die unrechtmäßig zu viel aufgenommene Verschuldung zurückzuführen. Scheitert dieser Schritt, empfehlen die Sachverständigen einen Zuschlag auf die Einkommensteuer, den sie Schuldensoli nennen. Die dadurch erzielten Einnahmen sollen die zu viel aufgenommenen Schulden tilgen.

Damit behält der Schuldensoli zunächst das Problem der zu hohen Verschuldung. Darüber hinaus aber trifft er unmittelbar die Wähler, die auf ihren Entgeltbeschneidungen oder Steuerbescheiden mit wenig Freude eine neue finanzielle Belastung zur Kenntnis nehmen müssen. Diesen Umstand können sie dann in kommenden Wahlentscheidungen einbeziehen. Für andere Länder gilt deshalb: Deutschland ist insofern Vorbild, als dass es die Schuldenregel in die Verfassung aufgenommen hat. Das allein reicht aber nicht – zusätzliche Sanktionen sind notwendig und womöglich über das Steuersystem auch gut umsetzbar.

Die neuen Regeln im Grundgesetz bezeugen zwar die Absicht, die Staatsverschuldung nachhaltig zu begrenzen. Bei der Konkretisierung der Regeln aber können andere Staaten ebenso wie Deutschland selbst noch erhebliche Verbesserungen erzielen. Dazu gehören unter anderem die Begrenzung der gesamten öffentlichen Kreditaufnahme, ein von der Regierung möglichst unabhängiges Verfahren zur Konjunkturbereinigung und die Begrenzung der Kreditaufnahme zur Finanzierung von Unternehmensbeteiligungen. Außerdem würden verbindliche Tilgungsfristen für in Notsituationen aufgenommene Schulden und direkte Sanktionen die Effektivität einer solchen Schuldenbremse deutlich erhöhen.

Der Beitrag basiert auf einem Diskussionspapier der Autoren, das unter [www.wiwiiss.fu-berlin.de/vwl/discussionpapers/dp12-2012.pdf](http://www.wiwiiss.fu-berlin.de/vwl/discussionpapers/dp12-2012.pdf) verfügbar ist.