

---

# POLICY PLATFORM | Policy Letter

## Das Prinzip der Selbstbindung

**Alfons Weichenrieder**  
Professur für Finanzwissenschaft

**März 2011**

**Erschienen in: F.A.Z. Rhein-Main-Zeitung, 11. März 2011, S. 45**

# Das Prinzip der Selbstbindung

*Prof. Dr. Alfons J. Weichenrieder*

Manchmal muss man es machen wie Odysseus auf seiner Fahrt heim nach Ithaka. Sein Weg führte ihn vorbei an den Sirenen, die zwar mit ihren lieblichen Stimmen die vorbeifahrenden Seeleute betörten, aber nur um sie von ihren Schiffen und ins Verderben zu locken. Wohl wissend, dass er der Versuchung ansonsten nicht widerstehen würde, ließ er sich auf der Vorbeifahrt an den Mast binden und seinen Seeleuten mit Wachs die Ohren verschließen. Dieses Prinzip der Selbstbindung, die Odysseus und seine Gefährten rettete, ist auch ein wichtiges Instrument für Länder, die in der Gefahr stehen, in der Haushaltspolitik den kurzfristigen Versuchungen zu verfallen und die langfristige Tragfähigkeit der Finanzen zu verspielen.

Gründe, warum Regierungen eine im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit zu hohe Neigung zur Defizitfinanzierung haben, gibt es reichlich. Exzessive Defizite werden mitunter mit einem Bailout durch Partnerländer belohnt. Hilfen bei hoher staatlicher Verschuldung gibt es nicht nur im Fall Griechenland. Auch das Saarland und Bremen, die sich Anfang der 1990er Jahre auf Haushaltsnotlagen beriefen, wurden mit Bundes-Sonderergänzungszuweisungen bedacht. Im Beispiel des Saarlandes kumulierten sich diese auf etwa 6600 Euro pro Einwohner. Wollte man einen ähnlichen Pro-Kopf-Transfer an Griechenland leisten, so entspräche dies einem Betrag von etwa 74 Milliarden Euro.

Regierungen haben nicht nur die Chance, dass die Nachbarregierungen oder die nächsthöhere Gebietskörperschaft dabei helfen, die Suppe auszulöffeln. Auch zukünftige Regierungen werden nolens volens mit ins Boot geholt. Gerade instabile politische Verhältnisse verleiten zu freizügigem Haushaltsgebaren. Nicht nur, dass man die Konsolidierung einer Nachfolgeregierung überlassen kann. Unter Umständen hat die nächste Regierung ganz andere Prioritäten, was den Anreiz zur Schuldenpolitik zusätzlich beflügeln kann. Eine Regierung, die heute viel Geld für Umweltsubventionen ausgibt, kann dafür sorgen, dass die nächste Regierung aufgrund des Schuldendienstes nicht mehr viel Geld für Autobahnen übrig hat.

Empirisch sprechen zahlreiche Studien dafür, dass instabile Koalitionsregierungen es besonders schwer haben, im Falle von Turbulenzen die Staatsfinanzen im Griff zu behalten. Das ist für Deutschland eine irritierende Einsicht. Unser politisches System wandelt sich gerade von einem Vier- zu einem Fünfparteiensystem, in dem stabile Mehrheiten immer schwieriger werden. Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen ist daher der Bedarf für einen Stabilitätsanker besonders groß.

Auch wenn wir nur diejenigen befragen, die heute schon im Lande leben: Wenige von uns dürfte die Sorge umtreiben, dass wir unseren Kindern eine viel zu geringe Staatsverschuldung vererben. Dies gilt umso mehr, wenn man sich erinnert, dass die offene, verbrieftete Staatsverschuldung ja nur ein Teil der Last ist, die wir unseren Kindern mitgeben. Quantitativ noch

bedeutsamer ist die implizite Staatsverschuldung, die vornehmlich daraus entsteht, dass der Staat in der Rentenversicherung zukünftige Zahlungsverprechen abgibt, ohne entsprechend für die Zukunft anzusparsen.

Mitunter wird argumentiert, dass es keiner Schuldenregel bedarf, weil ja exzessive Defizite mit höheren Zinsen einhergingen. Schön wäre es in der Tat, wenn die Quittung der Märkte auf dem Fuße folgte. Aber auf die zeitnahe, disziplinierende Wirkung von Finanzmärkten zu vertrauen wäre selbst für einen treuen Anhänger der Marktwirtschaft ziemlich verwegen. Der Grund liegt darin, dass Finanzmärkte multiple Gleichgewichte besitzen können, wenn ein Schuldner viele Gläubiger hat. Solange ich als Gläubiger davon ausgehe, dass alle anderen glauben, dass die Schulden bedient werden können, kann die Party bei niedrigen Zinsen weitergehen. Das ist ein Gleichgewicht. Wenn ich davon ausgehen muss, dass das Vertrauen der anderen schwindet, tue ich gut daran, meine Forderungen abzustoßen. Keiner will der Letzte sein, die Zinsen steigen, und die Situation kippt in ein neues, schlechteres Gleichgewicht, in dem sich wiederum die Erwartungen gegenseitig bestätigen. Die Prognose über den genauen Zeitpunkt ist mehr oder weniger unmöglich, meist wird das Kippen durch einen zufälligen makroökonomischen Schock ausgelöst.

Der Verlust dieses Vertrauens kann im Einzelfall etwas länger dauern, und manchmal beruhigen sich die Beteiligten mit fraglichen Argumenten. Im Falle Japans wird oft betont, dass ja etwa 94 Prozent der Staatsschulden bei japanischen Gläubigern liegen. Es kann gut sein, dass wir uns in einigen Jahren verwundert fragen werden, wie man übersehen konnte, dass auch japanische Investoren bei aufkeimender Nervosität den Wunsch verspüren können, auf ausländische Staatspapiere umzuschichten. Dieser Wunsch, auch wenn er kollektiv nicht gelingen mag, reicht aus, eine Zinserhöhung zu erzwingen, die das erreichte Schuldenniveau untragbar macht.

Auch wenn ein kollektiver Wunsch nach langfristig niedrigen Schuldenständen existiert, hat eine aktuelle Regierung aus den oben angeführten Gründen meist ein zu geringes Interesse an einem strikten Konsolidierungskurs. Die Festschreibung einer effektiven Schuldenbremse im Grundgesetz ist daher alles andere als selbstverständlich. Ist gar schon die einfache Tatsache, dass die Regelung durchgesetzt wurde, ein Indiz dafür, dass es sich bei den neuen Regeln um einen Papiertiger handeln muss?

Ein solcher Schluss übersähe, dass die Festschreibung der neuen Regeln, wie sie in den Artikeln 109, 109a und 115 des Grundgesetzes formuliert und in einem Bundesgesetz präzisiert sind, nicht nur wegen der großen Koalition politisch durchsetzbar war. Ein wichtiges Schmiermittel bestand in den langen Übergangsfristen, die der Artikel 143d des Grundgesetzes vorsieht. Damit war klar, dass die neuen Maßnahmen zukünftige Regierungen treffen, nicht aber die aktuellen Bundes- und Länderregierungen.

Die Schuldenbremse sieht vor, dass von 2016 an für den Bund und von 2020 an für die Länder die Haushalte grundsätzlich auszugleichen sind. Dieses Ziel wird als erreicht angesehen, wenn das um zyklische Komponenten bereinigte Defizit des Bundes 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) nicht übersteigt. Bei den Ländern ist es der Fall, wenn das um die Konjunkturkomponente bereinigte Defizit null ist.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts erhält die Wachstumsschätzung eine völlig neue Rolle. In der Vergangenheit war es so, dass die Regierung hohe Planausgaben in ihrer Bedeutung für die Staatsverschuldung über hohe Wachstums- und Einnahmeerwartungen kleinreden konnte. In der Zukunft wird dies nicht mehr möglich sein, weil eine hohe Wachstumserwartung auch ein geringeres Defizit oder gar einen Überschuss in den Planzahlen verlangt. Für den Fall, dass trotz dieser neuen Vorausplanung das tatsächliche konjunkturbereinigte Defizit den Wert von 0,35 Prozent des BIP übersteigt, wird diese Differenz auf ein Verrechnungskonto gebucht, dessen Wert den Betrag 1,5 nicht übersteigen soll. Schon bei Übersteigen des Wertes eins verringert sich die Kreditemächtigung im jeweils nächsten Jahr um bis zu 0,35 Prozent des BIP, sofern sich die Konjunktursituation nicht weiter verschlechtert. Es entsteht ein zeitnaher Anpassungsdruck. Eine wichtige Frage ist, ob die Fesseln stark genug sind, um die im politischen Prozess vorhandenen Verschuldensanreize zu zügeln. Internationale empirische Studien legen nahe, dass Budgetregeln dann eine bindende Wirkung für die Schuldenpolitik entfalten, wenn die nachstehenden Anforderungen möglichst erfüllt sind. Erstens sollten die Budgetregeln verfassungsmäßig verankert sein. Eine Änderung der Budgetregeln muss schwierig sein. Zweitens sollten die Budgetregeln auf das tatsächliche Budgetdefizit abstellen. Die bloße Forderung, dass der geplante Haushalt zu Beginn des Haushaltsjahres eine bestimmte Anforderung erfüllt, ist unzureichend. Drittens sollte die Kontrolle einer politisch unabhängigen Institution übertragen werden. Und viertens bedürfen Regelverstöße einer Sanktion.

Mit ihrer Verankerung in der Verfassung schneidet die deutsche Schuldenbremse im Hinblick auf die erste Forderung gut ab. Nur das Ausführungsgesetz zum Artikel 115 Grundgesetz kann durch einfache Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat geändert werden. Auch hinsichtlich des zweiten Kriteriums fällt die Prüfung positiv aus, da nicht nur das geplante Defizit beschränkt wird, sondern auch Korrekturmechanismen bei einem ex post zu großen Budgetdefizit greifen. Etwas weniger ideal sind die Regeln im Hinblick auf das dritte und vierte Kriterium. Der eingerichtete Stabilitätsrat ist ausschließlich aus dem Kreis der Finanz- und Wirtschaftsminister aus Bund und Ländern besetzt, und explizite Sanktionen bei einem Verstoß sind im Regelwerk nicht vorgesehen.

Insgesamt ist trotzdem davon auszugehen, dass die Schuldenbremse einen starken Anker zur Verfügung stellt. War es bislang möglich, hohe Defizite des Bundes mit dem Verweis auf ein gestörtes gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu rechtfertigen, wird es in Zukunft leichter werden, gegen einen Haushalt erfolgreich zu klagen, der den zugestandenen Kreditspielraum überschreitet. Es verbleibt noch die mögliche Sorge, dass die Schuldenbremse aus verschiedenen Gründen zu rigide ist. Bislang konnte der Bund Defizite im Rahmen seiner Investitionsausgaben rechtfertigen. Diese Möglichkeit entfällt unter der Schuldenbremse. Sachgerecht wäre es, die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) als Basis für zusätzliche Kreditemächtigungen zuzulassen. Zu erwarten ist, dass sich die Politik einen Teil ihres Handlungsspielraums durch sogenannte Public Private Partnerships zurückholt. Hier werden oft Investitionen in Kooperation mit privaten Firmen durch eine versteckte Staatsverschuldung finanziert, indem statt Zinsen einfach Mietzahlungen auf die Infrastruktur geleistet werden.

Eine weitere Sorge ist, dass die Schuldenbremse dem Budget zu wenig Raum gibt, um mit der konjunkturellen Situation zu atmen. Insbesondere gibt es Bedenken, die Methode zur Ermittlung des konjunkturbereinigten BIP unterschätze die konjunkturellen Ausschläge. Das Ausführungsgesetz zum Artikel 115 lässt jedoch zu, das Verfahren "unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft fortzuentwickeln".

Schließlich gibt es Stimmen, dass die öffentlichen Schulden zu gering werden könnten. In der sehr langen Frist führt bei einer nominalen Wachstumsrate von 3,5 Prozent zu einem Schuldenstand um die zehn Prozent des BIP. Abgesehen davon, dass es trotzdem etwa 20 Jahre dauern würde, bis die Auswirkungen der Finanzkrise auf den Schuldenstand retardiert wären, ein Beinbruch wäre ein Schuldenstand von zehn Prozent nicht. Klar ist aber auch, dass Deutschland den gewonnenen finanzpolitischen Handlungsspielraum in diesem Fall entschlossen gegen europäische Begehrlichkeiten und Rettungsschirme aller Art verteidigen muss.