

Prof. Dr. Axel A. Weber
Präsident der
der Deutschen Bundesbank

**Impulsreferat Podium I:
Zeitbombe Staatsverschuldung: Was bleibt übrig für
Zukunfts Ausgaben?**

Wirtschaftstag des Wirtschaftsrates der CDU
in Berlin
am Mittwoch, 9. Juni 2010

– Es gilt das gesprochene Wort –

Seite 1 von 9

Inhalt

1	Begrüßung und Einleitung	2
2	Öffentliche Finanzen in Deutschland: Ohne Gegensteuern gefährliche Dynamik.....	3
3	Die aktuelle Diskussion um die Begrenzung der Staatsverschuldung	6
4	Schlussbemerkungen	9

1 Begrüßung und Einleitung

Sehr geehrter Herr Professor Lauk, sehr geehrter Herr Ministerpräsident Koch, sehr geehrter Herr Tichy, meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich danke Ihnen vielmals für die Einladung zu diesem Impulsreferat. Da sich die Mitglieder des EZB-Rates im unmittelbaren Vorfeld einer Sitzung ohnehin nicht zu aktuellen geldpolitischen Fragen äußern, ist mir diese Gelegenheit, einige grundsätzlichere Anmerkungen zu finanzpolitischen Fragen anbringen zu können, besonders willkommen. Als dieses Podium geplant wurde, konnten wir alle noch nicht wissen, welche Brisanz das Thema „Staatsverschuldung“ innerhalb kürzester Zeit auf der politischen Agenda gewinnen würde. Nicht zuletzt die Ereignisse der letzten Wochen und Monate haben uns jedoch eindringlich gezeigt, dass es sich hierbei um eine hochaktuelle Frage handelt. Und mittlerweile hat sich die Reaktion der Finanzpolitik auf die jüngsten Entwicklungen als zentrale politische Herausforderung herauskristallisiert. Mit dem massiven Eingreifen der Regierungen zur Stützung von Finanzsektor und Konjunktur sind in vielen Ländern deutlich höhere staatliche Defizite und eine entsprechende Entwicklung der Schuldenstände verbunden. So unvermeidbar und richtig diese Maßnahmen mehrheitlich auch waren, sie

haben doch auch zu Zweifeln an der Tragfähigkeit der teilweise ohnehin labilen Staatsfinanzen geführt – mit den bekannten verheerenden Folgen.

In der Diskussion um den Umgang mit diesem Phänomen wurden und werden dabei oftmals zwei Fragestellungen vermischt, die konzeptionell zu trennen sind. Zum einen ist dies die Frage nach der grundsätzlichen Wirkung einer hohen Staatsverschuldung. Den Titel des Podiums aufgreifend handelt es sich hierbei quasi um die Sprengkraft einer hohen Staatsverschuldung sowie den mutmaßlichen Detonationszeitpunkt. Kurz gesagt geht es darum, in welchem Umfang eine hohe Staatsverschuldung Wachstumseinbußen mit sich bringt, dass sie – unter Verteilungsgesichtspunkten – Dritten, nämlich künftigen Generationen, Lasten aufbürdet und um die mit ihr verbundene Einschränkung der wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume. Zum anderen wird derzeit eine Reihe von Mechanismen zur Entschärfung auf ihre Tauglichkeit hin geprüft: Neben ganz konkreten Konsolidierungserfordernissen in den kommenden Monaten geht es dabei auch um eine Verbesserung des finanzpolitischen Regelwerks, so dass die öffentlichen Haushalte gar nicht erst in eine Schieflage geraten.

Ich will mich im Folgenden auf die aktuelle Reformdiskussion der öffentlichen Finanzen konzentrieren. Zuvor jedoch gestatten Sie mir bitte eine kurze Bestandsaufnahme.

2 Öffentliche Finanzen in Deutschland: Ohne Gegensteuern gefährliche Dynamik

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland dramatisch verschlechtert. Eindrücklich schlug sich dies in der Entwicklung der Staatsverschuldung nieder: So beliefen sich die gesamten Verbindlichkeiten öffentlicher

Haushalte Ende vergangenen Jahres auf gut 1.750 Mrd €, nachdem sie noch Ende 2007 knapp 1.600 Mrd € betragen hatten. Die mit Blick auf die Verkraftbarkeit aussagekräftigere Schuldenquote, das heißt der absolute Schuldenstand in Relation zum (nominalen) Bruttoinlandsprodukt, stieg entsprechend von 65 % auf 73 %. Dabei ist noch nicht einmal in Rechnung gestellt, dass neben der explizit ausgewiesenen auch noch eine implizite Staatsverschuldung etwa durch Leistungszusagen für künftige Sozialleistungen besteht.

Beunruhigend ist aber nicht nur das heutige Niveau der Schulden, sondern vor allem die derzeit darin angelegte künftige Dynamik hin zu weiter steigenden Schuldenquoten. Obgleich eine genaue Prognose aufgrund der hohen Unsicherheit, auch im Zusammenhang mit der Haushaltswirkung der bisherigen Finanzmarkt-Stützungsmaßnahmen, schwierig ist, wird die Schuldenquote nicht nur in diesem Jahr mehr als deutlich ansteigen. Ohne entschlossene Konsolidierungsmaßnahmen ist in der Haushaltsstruktur auch mittelfristig eine weitere Zunahme angelegt. Die 60 %-Marke des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes liegt dadurch in weiter Ferne.

Bestimmt wird die Dynamik der Schuldenquote nicht nur vom laufenden Defizit, sondern auch vom bisherigen Schuldenstand und dem Wirtschaftswachstum. Denn in einer stark wachsenden Volkswirtschaft nimmt die relative Schuldenlast stärker ab als in einer nahezu stagnierenden Ökonomie, so dass die gleiche Defizitquote im ersten Fall einen geringeren Anstieg der Schuldenquote zur Folge hat als im zweiten.

Führt man sich diesen Zusammenhang vor Augen, so wird die Brisanz der gegenwärtigen Haushaltslage offenkundig: Zum einen ist eine Vielzahl der seit 2007 getroffenen finanzpolitischen Maßnahmen – wie etwa Steuerentlastungen oder Erhöhung von Transferleistungen – permanenter Natur, so dass sich das um Konjunkturlinien

bereinigte sogenannte strukturelle Defizit aus heutiger Sicht nur wenig günstiger darstellt als die unbereinigte Quote, mit anderen Worten, das Defizit auch bei einer konjunkturellen Erholung höher sein wird als vor der Krise. Zum anderen hat sich infolge der Krise das Potenzialwachstum der deutschen Volkswirtschaft verringert. Ohne wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen sieht sich Deutschland nach der Krise demnach mit einem höheren Schuldenstand, höheren Defiziten und einem niedrigeren Wachstum des Bruttoinlandsprodukts konfrontiert, die zusammengenommen die Schuldenquote weiter nach oben treiben würden.

Hinzu kommt als weiterer Gesichtspunkt, dass mit den Zinszahlungen ein wichtiger Etatposten politisch nicht disponibel ist, denn der bisher aufgelaufene Schuldenstand und – mit gewissen Abstrichen – der darauf zu entrichtende Zinssatz sind für die Politik von außen vorgegeben. Mit Blick auf die Beeinflussung der Dynamik der Staatsschulden durch finanzpolitische Maßnahmen kommt es daher streng genommen nicht auf das Defizit, also die Lücke zwischen Einnahmen und allen Ausgaben an, sondern auf den sogenannten Primärsaldo als die Differenz von Einnahmen und Nicht-Zinsausgaben.

Zerlegt man auf diese Weise das Defizit in die Zinsausgaben und den Primärsaldo, so zeigt sich zweierlei. Erstens hängt die Entwicklung des Schuldenstands neben dem Primärsaldo und dem bisherigen Schuldenstand nun von der Differenz zwischen Zinssatz und Wirtschaftswachstum ab, dem sogenannten Zins-Wachstumsdifferential. Darin kommt zum Ausdruck, dass Wirtschaftswachstum für sich genommen zwar weiterhin den Anstieg der Schuldenquote dämpft, dieser Effekt aber umso geringer ist, je höher die auf die bisherigen Schulden zu entrichtenden Zinsen sind. Für die Schuldendynamik ist somit nicht nur das gedämpfte Potenzialwachstum problematisch, sondern mittelfristig mit dem Auslaufen des gegenwärtigen Niedrigzinsniveaus auch der (durchschnittlich) zu entrichtende Zinssatz.

Zweitens folgt aus der Zerlegung, dass Deutschland einen hinreichend positiven Primärsaldo aufweisen muss, um die Schuldenquote zu stabilisieren, geschweige denn sie wieder zu senken. Zwar wiesen die öffentlichen Haushalte in Deutschland in den letzten drei Jahrzehnten im Mittel einen Primärüberschuss aus. Dieser blieb jedoch durchgängig hinter dem Niveau zurück, das notwendig gewesen wäre, um einen weiteren Anstieg der Schuldenquote zu verhindern. Schlimmer noch: Diese „Primärüberschusslücke“ hat sich von Jahrzehnt zu Jahrzehnt vergrößert. Der Konsolidierungsbedarf ist also erheblich.

3 Die aktuelle Diskussion um die Begrenzung der Staatsverschuldung

Vor diesem Hintergrund sind rasche und entschlossene Maßnahmen zur dauerhaften Rückführung der staatlichen Neuverschuldung entscheidend. Im Falle Deutschlands sind sie nicht nur im ureigenen Interesse, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die finanzpolitische Handlungsfähigkeit wiederherzustellen, sondern haben zudem eine wichtige Vorbildfunktion für die gesamte Währungsunion.

Denn eine stetig anwachsende staatliche Verschuldung erschwert eine der Preisstabilität verpflichtete Geldpolitik. Bei hohen Schuldenständen bedarf es tendenziell höherer Zinsen, um die Inflationserwartungen auf niedrigem Niveau zu verankern. Dies gälte insbesondere dann, wenn in der Bevölkerung Befürchtungen vor einem „Weginflationieren“ der Staatsschuld aufkämen, so unberechtigt diese angesichts der Unabhängigkeit der Geldpolitik im Eurosystem und des klaren Mandats, für Preisstabilität zu sorgen, auch wären.

Nachdem im Euroraum Anfang Mai umfangreiche fiskalische Unterstützungsmaßnahmen ergriffen worden sind, müssen nun das verloren gegangene Vertrauen zurück gewonnen und das strapazierte institutionelle Fundament der Währungsunion abgesichert werden. Hierzu bedarf es zweierlei: Erstens und ganz unmittelbar sind dies glaubwürdige und entschlossene Konsolidierungsschritte, wobei das Ziel sein sollte, den vordergründig leichteren Weg von Abgabenerhöhungen möglichst zu vermeiden und mit Blick auf die Wachstumseffekte die Konsolidierung zunächst bei den konsumtiven Ausgaben einschließlich der Transfers zu beginnen.

Auf nationaler Ebene haben die vergangenen Wochen jedenfalls die Einsicht in die Schädlichkeit einer herausgezögerten Konsolidierung geschärft. So gehen die jüngsten finanzpolitischen Beschlüsse in Spanien, Portugal und Griechenland in die richtige Richtung – auch wenn sie lediglich erste Schritte sind. Und auch in Deutschland hat die Debatte um konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zuletzt deutlich an Schwung gewonnen und über das Wochenende zu ersten Beschlüssen der Regierungskoalition geführt. Obwohl eine Bewertung derzeit nur in groben Zügen erfolgen kann, ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Bundesregierung ein klares Bekenntnis zu nationalen und EU-Haushaltsregeln abgibt. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist von besonderer Bedeutung, auch wenn internationaler Druck zu einer langsameren Konsolidierung in Deutschland anderes suggerieren mag.

Die angedachten Maßnahmen bedürfen aber im weiteren Verlauf noch der Konkretisierung und Spezifizierung. Insbesondere im Hinblick auf die nationale Schuldenbremse könnten eventuell noch zusätzliche Maßnahmen notwendig werden, die gegebenenfalls im Rahmen des Haushalts 2011 und der mittelfristige Finanzplanung berücksichtigt werden müssten. Die Vorgaben des EU-Defizitverfahrens dürften, gegeben die aktuell günstiger als erwartet

verlaufende wirtschaftliche Entwicklung, erreicht werden. Aus unserer Sicht ist es angemessen, wenn die gesamtstaatliche Defizitquote bereits 2012 unter die 3 %-Grenze sinkt.

Zweitens bedarf es Anpassungen im finanzpolitischen Regelwerk, die die Anreize der einzelnen Länder für eine solide Finanzpolitik erhöhen. Zentrale Bedeutung haben hierbei die Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Gewährleistung seiner Einhaltung. Dazu bedarf es aus meiner Sicht strikterer Sanktionen verbunden mit vermehrten Automatismen ihres Vollzugs. Angesichts des eingangs Gesagten sollte auch dem Schuldenstand eine größere Bedeutung beigemessen werden, das heißt, dass bei sonst vergleichbaren Umständen Länder mit deutlich höherem Schuldenstand stärkere Anstrengungen unternehmen müssen. Gerade der Fall Griechenland hat im Übrigen gezeigt, welche unverzichtbare Grundlage verlässliche Statistiken über die Lage der öffentlichen Finanzen sind.

Die Krise hat indes verdeutlicht, dass eine bloße Stärkung des präventiven Arms nicht ausreicht. Es muss darüber hinaus für den Fall der Fälle vorgesorgt werden, dass trotz aller Vorbeugung ein Staat in eine bedenkliche Schieflage gerät. Hier wäre zunächst eine Insolvenzordnung für Staaten ernsthaft zu prüfen, um schon weiter im Vorfeld eine Disziplinierung durch die Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt zu bewirken und einen abrupten, für ein Gegensteuern zu späten Anstieg der Risikoaufschläge zu verhindern. Ein dauerhaft etablierter Unterstützungsmechanismus ist demgegenüber abzulehnen – er schwächt die finanzpolitische Eigenverantwortung der Mitgliedsländer und höhlt den EU-vertraglich festgelegten Haftungsausschluss aus.

Darüber hinaus ließe sich der konkrete Konsolidierungsprozess durch institutionelle Vorkehrungen in den einzelnen Ländern der Währungsunion absichern. Die im vergangenen Jahr in Deutschland in Kraft getretene Schuldenbremse hat hier Vorbildcharakter, da mit ihr europäische Verpflichtungen durch ein nationales Rahmenwerk flankiert werden. Allerdings steht ihre Bewährungsprobe noch aus, und insbesondere gilt es, sich bietenden Gelegenheiten zur Vertagung der Haushaltsprobleme zu widerstehen. Vor allem sollte eine günstigere als erwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu schnellerer Konsolidierung genutzt werden, um ein deutliches Signal – auch in Richtung Europa – zu senden.

4 Schlussbemerkungen

Meine Damen und Herren, die hohe Staatsverschuldung stellt nicht nur, aber auch in Deutschland eine ganz erhebliche Belastung dar – für die Erholung der Konjunktur und das künftige Wachstum gleichermaßen. Sie schränkt die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume massiv ein und ist zudem intergenerativ ungerecht. Die entschlossene Rückführung dieser Belastung ist daher als vorrangige Aufgabe anzusehen.

Erforderlich sind dazu nun rasch entschlossene Konsolidierungsmaßnahmen. Zugleich aber darf auch die Schaffung eines Umfelds, das die Wiederholung der vergangenen Auswüchse verhindert, nicht aus dem Blick verloren werden. Geeignete Vorschläge für eine entsprechende Anpassung des Regelwerkes liegen auf dem Tisch. Worauf es ankommt, ist eine zügige Umsetzung.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

* * *