



Schuldenbremse? – Zukunftsbremse!

Warum die 10 gängigen Argumente für
eine Schuldenbremse falsch sind

Schuldenbremse? – Zukunftsbremse!

Als „Schuldenbremse“ wird eine seit 2009 im Grundgesetz verankerte Regelung bezeichnet, der zufolge die nicht konjunkturbedingte Neuverschuldung des Bundes maximal 0,35 Prozent (ab 2016) und der Länder 0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (ab 2020) betragen darf. Hiervon darf nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen abgewichen werden. Durch Volksabstimmung soll diese „Schuldenbremse“ auch in die Landesverfassung Hessens aufgenommen werden. Damit wäre sie rechtlich gleich doppelt abgesichert: Über das Grundgesetz und über die Landesverfassung.

Auf den ersten Blick scheint vieles für eine solche „Schuldenbremse“ zu sprechen. Und doch hält sie nicht, was sie verspricht. Sie wird nicht die Schulden bremsen, sondern unsere Zukunft. Die „Schuldenbremse“ ist eine Zukunftsbremse. Diese Broschüre zeigt dies anhand von zehn gängigen, aber letztlich falschen Argumenten:

Irrtum 1	Die Staatsausgaben sind in den letzten Jahren förmlich explodiert. Deutschland und Hessen haben über ihre Verhältnisse gelebt. Damit muss jetzt Schluss sein: Wir brauchen die Schuldenbremse, weil sie Grenzen setzt!	Seite 4
Irrtum 2	Die Staatsverschuldung ist viel zu hoch. Auch Hessen hat zu viele Schulden. Nur mit der Schuldenbremse kann der Schuldenstand abgebaut werden!	Seite 8
Irrtum 3	Ein Privathaushalt oder ein Unternehmen kann nicht ständig mehr Geld ausgeben, als eingenommen wird. Das gilt auch für den Staat. Die Schuldenbremse hilft endlich, Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen!	Seite 11
Irrtum 4	Die Schuldenbremse ist absolut notwendig, um nachfolgenden Generationen keine zerrütteten Staatsfinanzen zu überlassen. Auch das ist Nachhaltigkeit!	Seite 12
Irrtum 5	Obwohl Politikerinnen und Politiker seit Jahren behaupten, Schulden abbauen zu wollen, nehmen die Schulden immer mehr zu. Deshalb ist es gut, wenn es eine Verpflichtung zum Schuldenabbau gibt, an die sich alle halten müssen!	Seite 13
Irrtum 6	Die Schuldenbremse legt nahe, bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte endlich auch über höhere Steuereinnahmen zu sprechen. Dies kann einen Beitrag für mehr Steuergerechtigkeit leisten!	Seite 14
Irrtum 7	Wenn die Verschuldung nicht reduziert wird, werden die Zinsbelastungen in unbezahlbare Höhen steigen. Deshalb brauchen wir die Schuldenbremse!	Seite 17

Irrtum 8	Wenn der Staat seinen Gläubigern Zinsen zahlt, gibt er sein Geld den Reichen. Ein Abbau der Schulden durch die Schuldenbremse ist deshalb auch ein Beitrag zu einer gerechteren Verteilung unseres Reichtums!	Seite 18
Irrtum 9	Die Schuldenbremse steht im Grundgesetz . Deshalb ist es klug, wenn das Land Hessen diese Regelung jetzt auch in die Landesverfassung aufnimmt!	Seite 19
Irrtum 10	Die Schuldenbremse sieht Ausnahmeregelungen bei Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen vor. Damit ist die Handlungsfähigkeit von Bund und Land auch in Krisenzeiten gewährleistet!	Seite 20

Irrtum 1| Die **Staatsausgaben** sind in den letzten Jahren förmlich explodiert. Deutschland und Hessen haben über ihre Verhältnisse gelebt. Damit muss jetzt Schluss sein: Wir brauchen die **Schuldenbremse**, weil sie Grenzen setzt!

Dieses Argument unterstellt dreierlei: Erstens, dass in Deutschland und Hessen die Staatsausgaben in den vergangenen Jahren stark angestiegen seien. Zweitens, dass dieser Anstieg Hauptproblem und Ursache der gestiegenen Staatsverschuldung gewesen sei. Drittens, dass die „Schuldenbremse“ die notwendige Aufgabe habe, diesen vermeintlichen Ausgabenanstieg in der Zukunft zu begrenzen. Alle drei Annahmen sind falsch.

Von einem starken Anstieg der Ausgaben kann weder in Deutschland insgesamt noch in Hessen die Rede sein. Ganz im Gegenteil verfolgen beide seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, eine sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik. In den Jahren 1998 bis 2008 stiegen die Staatsausgaben hierzulande nominal um durchschnittlich 1,4 Prozent pro Jahr. Real, also inflationsbereinigt, entspricht dies sogar einem Rückgang der jährlichen Ausgaben um durchschnittlich 0,2 Prozent. Außer Japan weist kein anderes Industrieland einen derartigen Rückgang der Staatsausgaben auf (Tabelle 1). Die EU insgesamt etwa kann auf ein Wachstum der staatlichen Ausgaben von 4,3 Prozent nominal und 1,5 Prozent real verweisen. In den USA lagen diese Werte bei 6,3 bzw. 3,4 Prozent. Selbst die Niederlande, die in den vergangenen Jahren eine Deutschland nicht unähnliche Wirtschafts- und Finanzpolitik verfolgt haben, hatten durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerungen von 4,9 Prozent nominal und 2,5 Prozent real zu verzeichnen. Von „explodierenden“ Staatsausgaben in Deutschland kann angesichts solcher Zahlen nicht gesprochen werden.

Dies gilt aber nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für Hessen. In den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise war die Ausgabenpolitik Hessens – auch im internationalen Vergleich – extrem restriktiv. So stiegen die Ausgaben des Landeshaushalts in den Jahren 1998 bis 2008 jährlich im Durchschnitt nominal nur um 2,2 Prozent, was real einem Anstieg von gerade einmal 0,8 Prozent entsprach. Dieser Haushaltspolitik lagen massive Kürzungen in den Bereichen Soziales, Umwelt, Bildung und Infrastruktur zu Grunde – Kürzungen, die das Maß des noch Tragbaren oft weit überschritten haben.

Nun stellt sich aber durchaus die Frage, weshalb mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2008 die Staatsverschuldung zugenommen hat, obwohl Deutschland und Hessen über Jahre hinweg eine extrem sparsame Ausgabenpolitik betrieben haben? Dies ist im Wesentlichen auf zwei Einflussfaktoren zurückzuführen: Zum einen hatte diese restriktive Ausgabenpolitik konjunkturell negative Rückwirkungen, was sich wiederum auf die Steuereinnahmen negativ niederschlug. Wie die Jahre 2001 bis

Zusammengefasst:

Deutschland hat im internationalen Vergleich extrem niedrige Ausgabensteigerungen. Die Zahlen zeigen: Deutschland und Hessen haben keine zu hohe Ausgaben, sondern zu geringe Einnahmen. Besonders die zahlreichen Steuersenkungsmaßnahmen zu Gunsten von Gutverdienenden, Reichen und Unternehmen haben den öffentlichen Haushalten massive Ausfälle beschert. Daher braucht es keine „Schuldenbremse“, sondern

► Tabelle 1:
Wachstum der Staatsausgaben 1998-2008 in Prozent pro Jahr

Staat / EU	Nominal	Real
EU	4,3	1,5
Großbritannien	6,7	5,2
Norwegen	6,2	4,2
USA	6,3	3,4
Niederlande	4,9	2,5
Frankreich	3,9	2,0
Deutschland	1,4	- 0,2
Japan	- 1,3	- 1,1

Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

► Tabelle 2:
Anteil der Arbeitsplätze von öffentlich Beschäftigten an allen Arbeitsplätzen

Staat / EU	Jahr	Anteil %
Schweden	2007	33,8
Frankreich	2006	29,0
Niederlande	2007	27,0
Polen	2007	26,3
Großbritannien	2006	20,2
USA	2008	16,4
Italien	2008	14,4
Deutschland	2007	14,3

Quelle: Internationale Arbeitsorganisation, eigene Berechnung

2005 verdeutlichen (⇒ Argument 2). Zum anderen verfolgten die rot-grüne, die schwarz-rote und die schwarz-gelbe Bundesregierung eine Politik der Steuersenkungen. Hierdurch sind den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen seit Jahren in großem Umfang Steuereinnahmen verloren gegangen (⇒ Argumente 5, 6).

Trotz dieser eindeutigen Zahlen hält sich die Mär von angeblich zu hohen Ausgaben und Ausgabensteigerungen hartnäckig. Als Beleg hierfür wird unter anderem auch behauptet, dass Deutschland überdurchschnittlich viele öffentlich Beschäftigte aufweise. Diese Behauptung hält einer genaueren Betrachtung nicht stand. Ganz im Gegenteil hat Deutschland, verglichen mit anderen Industriestaaten, relativ wenige Beschäftigungsverhältnisse, die staatlich finanziert sind (Tabelle 2). So waren in Deutschland im Jahr 2007 nur 14,3 Prozent aller Arbeitsplätze bei der öffentlichen Hand angesiedelt – im gleichen Jahr war dieser Anteil in Schweden mit 33,8 Prozent mehr als doppelt so hoch. Und selbst die USA, die für ihren geringen Anteil staatlich finanzierter Beschäftigung bekannt sind, weisen hier mit 16,4 Prozent höhere Werte aus als Deutschland.

Mit der Behauptung eines großen staatlich finanzierten Beschäftigungssektors werden häufig Forderungen nach Ausgaben senkungen im Personalbereich – und damit letztlich nach einem Personalabbau im Öffentlichen Dienst – begründet. Für Kürzungen beim Personal gibt es aber keine Grundlage.

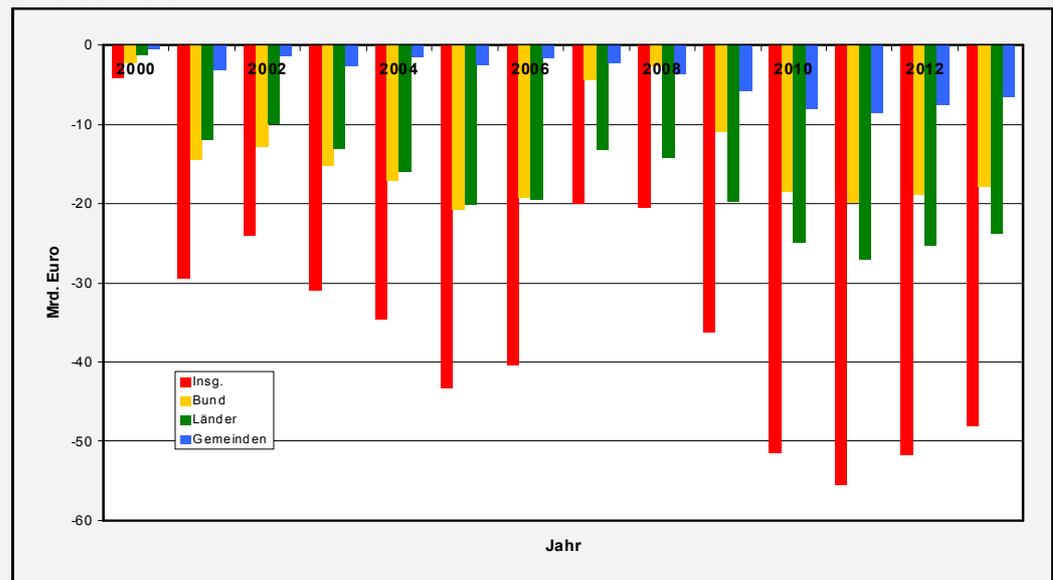
Alles in allem kann man weder für Deutschland noch für Hessen von explodierenden Ausgaben sprechen. Schon damit aber liegt die Vermutung nahe, dass Deutschland gerade nicht „über seinen Verhältnissen“ lebt oder gelebt hat. Doch ist auch hierbei ein Blick auf Zahlen sinnvoll. So wäre zunächst zu fragen, was mit „über seinen Verhältnissen“ überhaupt gemeint sein könnte. Wer dieses Argument vorbringt, meint damit offenbar, dass die öffentlichen Ausgaben Deutschlands und Hessens, gemessen an deren Leistungsfähigkeit, zu hoch seien. Es gilt deshalb, diese Leistungsfähigkeit eines Öffentlichen Haushalts genauer zu betrachten.

Hierzu sei ein Blick auf die Einnahmenseite des Bundeshaushalts und des hessischen Landeshaushalts geworfen. Deutschland verfolgt – wie schon erwähnt – seit Jahren unter verschiedenen Bundesregierungen eine Politik der Steuersenkungen, von denen vorwiegend Gutverdienende, Reiche und Unternehmen profitieren. Die hessischen Landesregierungen der letzten Jahre haben diese Politik mitgetragen.

Die wiederholten Steuersenkungen etwa bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer oder der Erbschaftsteuer haben in den öffentlichen Haushalten massive Einnahmeausfälle verursacht (Schaubild 1). Ab dem Jahr 2011 dürften sich diese Ausfälle für den Bundeshaushalt auf 20 Milliarden Euro pro Jahr belaufen, für den Landeshaushalt Hessens auf rund zwei Milliarden Euro. Insgesamt sind dem Bundeshaushalt in den Jahren 2000 bis 2010 durch alle Steuersenkungsmaßnahmen etwa 138 Milliarden Euro

Milliarden Euro Einnahmen entgangen, dem Land Hessen etwa 13 Milliarden Euro. Führt man sich vor Augen, dass Hessen 2010 einen Schuldenstand von rund 40 Milliarden Euro hatte, so ist rechnerisch zu festzuhalten: Mit den entgangenen Einnahmen der Jahre 2000 bis 2010 hätte Hessen in 2010 fast 30 Prozent seiner Schulden tilgen können.

► Schaubild 1:
Steuerausfälle durch alle Steuersenkungsmaßnahmen seit 1998 für den Zeitraum 1998-2010 in Milliarden Euro



Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, eigene Berechnungen

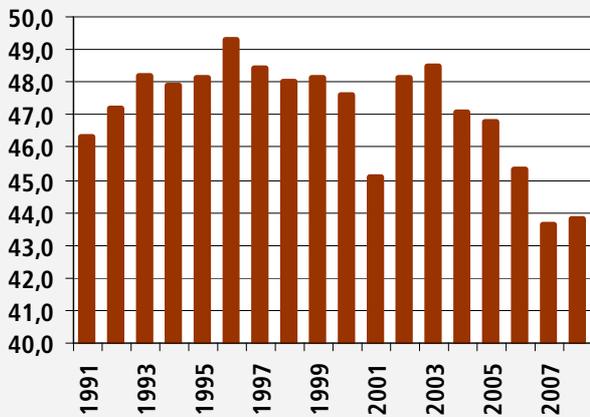
Diese Zahlen zeigen:

Durch massive Steuersenkungsmaßnahmen entgeht den öffentlichen Haushalten jährlich ein hoher zweistelliger Milliardenbetrag. Davon zu sprechen, die öffentlichen Haushalte Deutschlands oder Hessens lebten „über ihren Verhältnissen“, ist vor diesem Hintergrund zynisch. Schließlich werden diese Verhältnisse seit Jahren bewusst und willentlich verschlechtert.

Ganz im Gegenteil wäre es angemessen, davon zu sprechen, dass Deutschland unter seinen Verhältnissen lebt. Tatsächlich nämlich führen Steuersenkungen und Zurückhaltung bei den Staatsausgaben dazu, dass ein immer geringerer Anteil des Wohlstands den öffentlichen Haushalten zur Verfügung steht. So sank die Staatsquote, die das Verhältnis zwischen Staatsausgaben und Bruttoinlandsprodukt wiedergibt, vor der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise von Werten über 48 Prozent auf niedrige 43,6 Prozent in 2007 und 43,8 Prozent in 2008 (Schaubild 2). Da Deutschland und Hessen – mit wenigen Ausnahmehängen – ein wachsendes Bruttoinlandsprodukt zu verzeichnen hatten, muss festgehalten werden: Hinter den Defiziten

► Schaubild 2:

Staatsquote in Deutschland 1991-2008



Quelle: Bundesfinanzministerium

öffentlicher Haushalte stecken nicht zu hohe Ausgaben oder zu schlechte „Verhältnisse“, sondern der Unwille, den öffentlichen Haushalten einen angemessenen Anteil am Reichtum unseres Landes zur Verfügung zu stellen.

Zumindest kurz angemerkt sei: Es ist in letzter Konsequenz ein Verteilungsproblem. Wenn auf der einen Seite von Steuer-senkungen vorwiegend Gutverdienende, Vermögende und Unternehmen profitieren, auf der anderen Seite aber Kürzungen vor allem im sozialen Bereich stattfinden, so wird von Arm zu Reich umverteilt. Diese Feststellung muss durch die Tatsache ergänzt werden, dass auch die zunehmende prekäre Beschäftigung negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte hat: Wer so wenig verdient, dass er oder sie nicht davon leben kann, bezahlt nicht nur keine Steuern, sondern muss überdies Leistungen des Staates in Anspruch nehmen. Je

ungleicher die Einkommensverteilung also ist, desto höher sind die Sozialausgaben und desto niedriger die Steuereinnahmen. In Deutschland und Hessen nimmt die Einkommensungleichheit seit Jahren stark zu. Diese Ausgaben und Steuerausfälle wären vermeidbar.

Abschließend ist festzuhalten: Bei der wachsenden Staatsverschuldung haben wir es nicht mit einem Problem zu hoher Ausgaben, sondern mit einem Problem zu geringer Einnahmen und einer unzureichenden Verteilung unseres Wohlstands zu tun. Die „Schuldenbremse“ ist daher schlicht unnötig und nutzlos, wenn nicht gar kontraproduktiv (⇒ Argumente 6, 8). Es gilt, die Einnahmenseite zu stärken und öffentliche Haushalte endlich adäquat finanziell auszustatten.

Irrtum 2| Die **Staatsverschuldung** ist viel zu hoch. Auch Hessen hat zu viele Schulden. Nur mit der Schuldenbremse kann der Schuldenstand abgebaut werden!

Dieses Argument unterstellt zweierlei: Erstens, dass die „Schuldenbremse“ geeignet sei, die Schulden abzubauen. Zweitens, dass es eine Grenze gebe, ab der man von „zu vielen Schulden“ sprechen kann. Beide Annahmen sind falsch.

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland betrug 2009 insgesamt 1.692 Milliarden Euro. Auch Hessen hat Schulden – nämlich 36 Milliarden Euro im Jahr 2009. Solche Zahlen klingen unfassbar groß, und sie lassen sich im politischen Diskurs in populistischer Manier leicht nutzen, um Ängste zu schüren. Gerade deshalb empfiehlt es sich, dem Thema Staatsverschuldung nüchtern und sachlich zu begegnen.

Grundsätzlich gilt, dass es wenig hilfreich ist, die absolute, in Euro angegebene Staatsverschuldung zu betrachten. Ein Staat kann sich schließlich mehr Schulden leisten, wenn seine Bevölkerung mehr Güter und Dienstleistungen produziert. Denn je höher die Produktion, desto höher sind die Steuereinnahmen. Die Produktion einer Volkswirtschaft, der Reichtum eines Landes, wird wiederum im „Bruttoinlandsprodukt“ – kurz BIP – gemessen. Als Faustregel kann daher gelten: Je höher das Bruttoinlandsprodukt, desto höher kann die Staatsverschuldung sein. Zur Beurteilung der Höhe einer Staatsverschuldung empfiehlt es sich deshalb, die „Schuldenstandsquote“ heranzuziehen. Sie gibt die Staatsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts eines Staates an. In Deutschland lag die Schuldenstandsquote 2009 bei 73,1 Prozent – dazu unten mehr.

Spricht man darüber, die Staatsverschuldung zu reduzieren, so muss dieser Abbau als Senkung der Schuldenstandsquote verstanden werden: Die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung hängt von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, damit der Einkommen und dem daraus fließenden Steueraufkommen ab. Ginge mit dem Abbau der absoluten Staatsverschuldung ein noch stärkerer Rückgang des Bruttoinlandsprodukts einher, so stiege die Schuldenstandsquote trotz geringerer Schulden an. Die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung würde sich verschlechtern und die Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte wäre dann sogar mehr gefährdet als vor dem Abbau der Schulden (Tabelle 3).

Will man die Schuldenstandsquote eines Staates senken, so muss dies also ganz offensichtlich so geschehen, dass das Bruttoinlandsprodukt und sein Wachstum nicht gefährdet wird. Genau das aber ist durch die „Schuldenbremse“ zu befürchten. Hierfür lassen sich drei Gründe benennen:

Zusammengefasst:

Entscheidend ist nicht, wie hoch die Staatsverschuldung (in Euro gemessen) ist, sondern wie hoch die Schuldenstandsquote (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) ausfällt.

Kürzungen der Ausgaben öffentlicher Haushalte haben negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung und damit auf die Steuereinnahmen. Dies kann einen Teufelskreis aus Ausgabenkürzungen und Anstieg der Schuldenstandsquote auslösen.

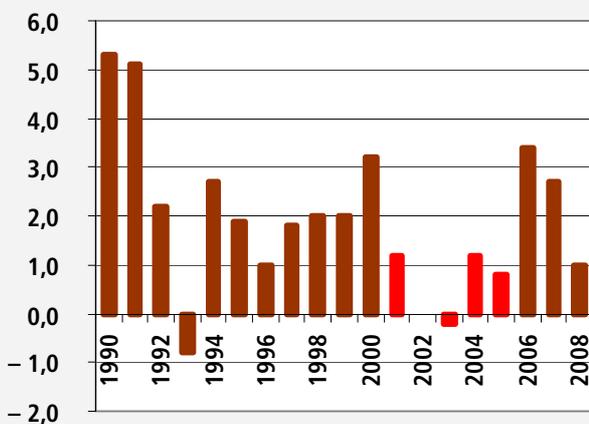
Es gibt keine einheitliche und objektive Grenze, ab der man von „zu vielen Schulden“ sprechen kann.

► Tabelle 3:

	2011	Differenz	2012
Staatsverschuldung	1.950 Mrd. €	– 2,1 %	1.910 Mrd. €
Bruttoinlandsprodukt	2.800 Mrd. €	– 2,9 %	2.719 Mrd. €
Schuldenstandsquote	69,6 %		70,2 %

► Schaubild 3:

Wachstum des deutschen Bruttoinlandsprodukts 1990-2008 in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt

1. Wenn die öffentlichen Haushalte nicht mehr adäquat in Infrastruktur investieren, droht ein Verfall von Straßen, Schienen und Leitungsnetzen. Auf diese aber sind Unternehmen angewiesen.

2. Wenn die öffentlichen Haushalte Ausgaben kürzen, bricht staatliche Nachfrage weg (⇒ Argumente 1, 3, 10). Da die öffentliche Hand aus volkswirtschaftlicher Perspektive ein großer Nachfrager ist, wirkt der Einbruch der staatlichen Nachfrage wachstumshemmend.

3. Wird die staatliche Umverteilung von wohlhabenderen zu ärmeren Menschen eingeschränkt, ergibt sich ein zusätzlicher Rückgang der Nachfrage, der das Wachstum gefährdet – denn die Nachfrage durch Wohlhabende ist geringer als die Nachfrage durch ärmere Menschen.

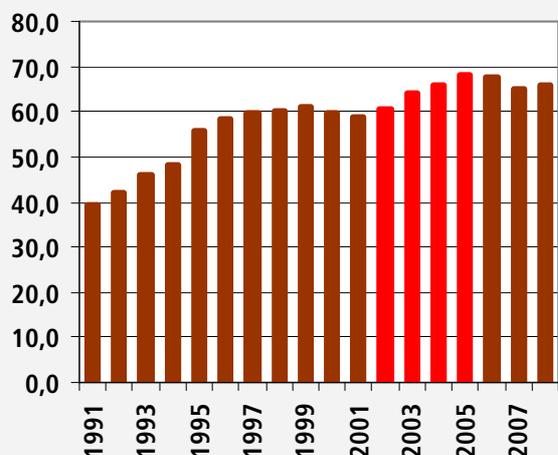
Der Staat ist ein wichtiger wirtschaftlicher Akteur – dies ist nicht zuletzt in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise mehr als

deutlich geworden. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sollte also – erstens – zum richtigen Zeitpunkt und – zweitens – vorwiegend über die Einnahmeseite erfolgen.

Ein Beispiel hierfür: Deutschland hat eine Phase hinter sich, in der durch massive Kürzungen auf der Ausgabenseite versucht wurde, die Staatsverschuldung abzubauen. Gemeint sind die Jahre 2001 bis 2005 – eine Phase, die nur durch einen dann einsetzenden, exportgetriebenen Aufschwung beendet wurde. Die damalige rot-grüne Bundesregierung versuchte, durch eine sehr restriktive Ausgabenpolitik die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union vorgegebene Defizitgrenze von maximal 3,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einzuhalten. „Ergänzt“ wurde diese Kürzungspolitik durch massive Steuersenkungen zu Gunsten von Gutverdienenden, Reichen und Unternehmen (⇒ Argumente 1, 6). Das Ergebnis war verheerend: Das jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts erreichte für einen Fünf-Jahres-Zeitraum

► Schaubild 4:

Deutsche Schuldenstandsquote 1991-2008 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Statistisches Bundesamt, Eurostat

historisch schlechte Werte (Schaubild 3). Aufgrund der wegbrechenden Steuereinnahmen konnte die Euro-Defizitgrenze ab 2002 vier Jahre in Folge nicht eingehalten werden. Die Schuldenstandsquote aber stieg auf einen damaligen neuen Höchstwert (Schaubild 4).

Der Versuch, sich aus Schulden „herauszusparen“, ist damals gescheitert. So ein Scheitern droht immer wieder, wenn versucht werden sollte, die „Schuldenbremse“ über Ausgabenkürzungen einzuhalten. Genau dies aber ist unter den gegebenen politischen Verhältnissen zu erwarten (⇒ Argumente 1, 5, 6, 10). Ausgabenkürzungen führen unmittelbar zu einer Schwächung der Wirtschaftstätigkeit und damit zu geringeren Steuereinnahmen. Aufgrund der „Schuldenbremse“ müssen die öffentlichen Haushalte mit weiteren Ausgabenkürzungen reagieren – ein Teufelskreis. In konjunkturell guten Jahren wird es durchaus möglich sein, diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Häufig aber werden aus den genannten Gründen weder Ausgabenkürzungen noch die „Schuldenbremse“ dazu beitragen können, die Staatsverschuldung nennenswert und nachhaltig zu reduzieren.

Gleichwohl ist selbstverständlich klar, dass die Schuldenstandsquote nicht unendlich steigen kann und darf. Eine einheitliche und objektive Grenze, ab der die Staatsverschuldung „zu hoch“ ist, gibt es allerdings nicht. Zwar ist ein Schuldenstand sicherlich problematisch, wenn ein Land in finanzielle Schwierigkeiten gerät. Griechenland oder Irland mögen hierfür Beispiele sein. Und doch lohnt auch hier eine genauere Betrachtung (Tabelle 4): Irland (65,8 Prozent) und Spanien (54,3 Prozent) sind Länder, die sehr viel geringere Schuldenstandsquoten haben als Deutschland (73,1 Prozent), also eigentlich besser dastehen müssten. Dennoch stellt die Staatsverschuldung für diese Länder derzeit ein extrem großes Problem dar. Auf der anderen Seite finden sich Staaten wie Japan (189,8 Prozent) oder Belgien (97,2 Prozent), die trotz sehr viel höherem Schuldenstand keinerlei Schwierigkeiten bei der Refinanzierung des Staatshaushalts haben. (Die belgische Schuldenstandsquote lag 1995 sogar bei 129,9 Prozent – auch dies war damals kein Problem.)

Eine einheitliche und objektive Grenze, ab der eine Staatsverschuldung zu hoch ist, gibt es folglich nicht. Von zu hohen Schulden zu sprechen, ist vor diesem Hintergrund unseriös. Die Behauptung, man brauche die „Schuldenbremse“, weil die Staatsschulden zu hoch seien, entbehrt jeder Grundlage – ebenso wie die Behauptung, die „Schuldenbremse“ könne die Staatsverschuldung reduzieren.

► Tabelle 4:
Schuldenstandsquoten ausgewählter Staaten 2009 in Prozent

Staat	Schuldenstandsquote
Dänemark	33,7
Finnland	41,3
Spanien	54,3
USA	65,2
Irland	65,8
Großbritannien	68,6
Deutschland	73,1
Frankreich	76,1
Belgien	97,2
Griechenland	112,6
Italien	114,6
Japan	189,8
Quelle: Bundesfinanzministerium	

Irrtum 3| Ein Privathaushalt oder ein Unternehmen kann nicht ständig mehr Geld ausgeben, als eingenommen wird. Das gilt auch für den Staat. Die Schuldenbremse hilft endlich, **Ausgaben und Einnahmen in Einklang** zu bringen!

Zusammengefasst:

Im Gesamtzusammenhang einer Volkswirtschaft nehmen die öffentlichen Haushalte eine besondere Rolle ein. Sie können mit Privathaushalten und Unternehmen nicht gleichgesetzt werden. Privathaushalte und Unternehmen folgen einer einzelwirtschaftlichen Logik. Die wirtschaftlichen Folgen wären verheerend, würde auch der Staat dieser Logik folgen.

Dieses Argument unterstellt, dass der Staat mit Privathaushalten oder Unternehmen insofern gleichgesetzt werden könne, als alle drei nicht mehr ausgeben dürfen oder können, als sie einnehmen. Diese Annahme ist falsch.

Es klingt zunächst intuitiv einleuchtend: Ein Privathaushalt kann sich nicht dauerhaft mehr Ausgaben leisten, als er Einnahmen hat. Auch ein Unternehmen muss Gewinne machen – also höhere Umsätze erwirtschaften, als es Kosten hat. Warum sollte das also nicht auch für den Staat gelten? Und doch – diese Intuition hält einer genaueren Betrachtung nicht stand:

1. Jedem „Überschuss“ oder „Vermögen“ steht notwendig ein „Defizit“ oder eine „Schuld“ gegenüber. Volkswirtschaftlich formuliert: Wenn der Privatsektor (Privathaushalte und Unternehmen) Überschüsse erzielt und Ersparnisse bzw. Kapital mehrt, dann muss es einen anderen Sektor geben, der Defizite aufweist und dessen Verschuldung ansteigt. Dies können der Staat oder das Ausland sein. Das Ausland allerdings scheidet in einer nachhaltigen Weltwirtschaft hierfür aus. Steigen nämlich die Schulden einiger Staaten gegenüber den anderen Staaten immer mehr an, kommt es zu Verwerfungen bis hin zu massiven Finanz- und Wirtschaftskrisen – wie in

jüngster Zeit geschehen. Dauerhafte Außenhandelsbilanzüberschüsse und steigende Zahlungsansprüche bei den einen Staaten sind ebenso schädlich wie dauerhafte Defizite und eine steigende Verschuldung bei den anderen. Wenn aber der Privatsektor Kapital und Ersparnisse mehren möchte und das Ausland als Schuldner ausscheidet, so verbleibt als möglicher Schuldner lediglich der Staat. Dies unterscheidet ihn fundamental von Privathaushalten und Unternehmen.

2. Die Annahme, man könne die Verschuldung des Staates mit der Verschuldung von Privathaushalten oder Unternehmen gleichsetzen, missachtet die volkswirtschaftliche Bedeutung und Rolle staatlicher Ausgaben. Gerade die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, wie wichtig der Staat gerade auch als wirtschaftlicher Nachfrager ist (⇒ Argumente 2, 10). In einer Marktwirtschaft sind die Ausgaben der Einen aber immer und ausnahmslos die Einnahmen der Anderen. Es mag nun für einen einzelnen Privathaushalt oder ein einzelnes Unternehmen möglich sein, die Ausgaben zu senken, ohne dass seine Einnahmen sinken. So zu handeln ist für Bund, Länder, Gemeinden oder andere Staaten aber nicht möglich. Schon alleine aufgrund der enormen volkswirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Nachfrage wird sich jede Ausgabenkürzung sofort in den Gewinnen der Unternehmen und damit in den Steuereinnahmen negativ auswirken. Angesichts dessen ist es systematisch verfehlt, staatliches Ausgabenverhalten mit dem Ausgabeverhalten von Unternehmen oder Privathaushalten gleichzusetzen. Deren einzelwirtschaftliche Logik ist eine völlig andere als die gesamtwirtschaftliche des Staates.

Irrtum 4| Die Schuldenbremse ist absolut notwendig, um **nachfolgenden Generationen** keine zerrütteten Staatsfinanzen zu überlassen. Auch das ist Nachhaltigkeit!

Dieses Argument unterstellt, dass es per se ungerecht sei und die Lebensqualität nachfolgender Generationen mindere, wenn den später lebenden Menschen Schulden hinterlassen werden. Diese Annahme ist falsch.

Es steht außer Zweifel, dass Politik von heute die Konsequenzen ihrer Entscheidungen für die Welt von morgen bedenken muss. Dazu gehört, dass der Staat und die Kommunen auch morgen noch handlungsfähig sein müssen. Daher ist das Ausmaß der Staatsverschuldung zu begrenzen. Nur eignet sich die „Schuldenbremse“ dafür nicht (⇒ Argument 1, 2, 10).

Es hat nichts mit Generationengerechtigkeit oder Nachhaltigkeit zu tun, keine Schulden hinterlassen zu wollen. Wenn die durch den Staat geliehenen Mittel nämlich sinnvoll eingesetzt werden, so haben auch zukünftige Generationen einen Nutzen davon. Es ist daher nicht ungerecht, sie über Zins- und Tilgungszahlungen auch an der Finanzierung zu beteiligen:

1. Wenn Infrastruktur aufgrund mangelnder Investitionen zerfällt, so gefährdet dies Arbeitsplätze, Wirtschaftsleistung und die Refinanzierungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Umgekehrt profitieren von Straßen-, Schienen- und Leitungsnetzen, die heute gebaut werden, auch die morgen lebenden Menschen und ihre öffentlichen Kassen.
2. Wenn Bildungsausgaben heute unterbleiben, werden die Menschen morgen darunter zu leiden haben. Ihre individuellen Bildungschancen sinken ebenso wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ganzen Gesellschaft. Die „Schuldenbremse“ gefährdet Bildungsausgaben von der Krippe über Schule und Hochschule bis zur Weiterbildung.
3. Wenn heute wichtige Investitionen in die ökologische Modernisierung der Industriegesellschaft unterbleiben, so hinterlassen wir eine zerstörte Umwelt und eine wenig lebenswerte Erde.
4. Es ist eine wesentliche Aufgabe des Staates und der Kommunen, für sozialen Zusammenhalt zu sorgen. Aber: Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich seit Jahrzehnten immer mehr, soziale Ausgaben werden gekürzt. Dies wird sich durch die „Schuldenbremse“ verschärfen. Den nachfolgenden Generationen werden hierdurch soziale Verwerfungen hinterlassen und zerrüttete Biografien aufgezwungen. Hiergegen ist soziale Sicherheit noch immer die beste Prävention.

Wie erkennbar ist, hat es mit Nachhaltigkeit und mit Generationengerechtigkeit nichts zu tun, den nachfolgenden Generationen zwar keine Schulden, dafür aber eine zerrüttete Infrastruktur, schlechte Bildung, eine zerstörte Umwelt und soziale Verwerfungen zu hinterlassen. Nachhaltigkeit muss immer alle Aspekte gesellschaftlicher Zukunftsfähigkeit umfassen.

Zusammengefasst:

Von Ausgaben, die der Staat heute tätigt, profitieren auch die morgen lebenden Menschen. Umgekehrt sind die Folgen heute ausbleibender Ausgaben (etwa für Infrastruktur, Bildung, Umwelt und Soziales) auch für zukünftige Generationen verheerend. Es ist deshalb nicht ungerecht, sie auch finanziell an der heutigen Finanzierung unseres Gemeinwesens zu beteiligen.

Irrtum 5| Obwohl Politikerinnen und Politiker seit Jahren behaupten, Schulden abbauen zu wollen, nehmen die Schulden immer mehr zu. Deshalb ist es gut, wenn es eine **Verpflichtung zum Schuldenabbau** gibt, an die sich alle halten müssen!

Zusammengefasst:

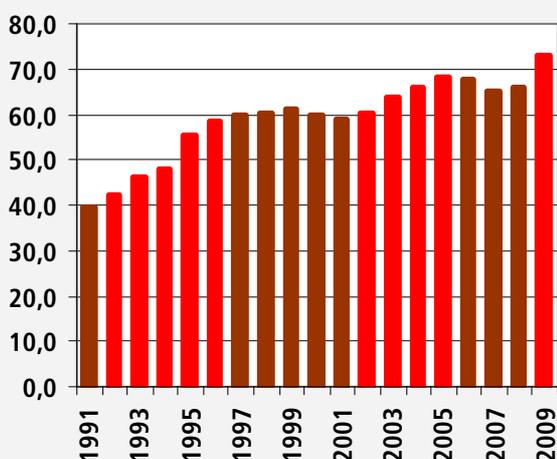
Nicht immer wurden Schulden in dem Maße reduziert, wie es wünschenswert gewesen wäre. Doch ist die hohe Schuldenstandsquote in Deutschland vorrangig auf eine falsche Politik zurückzuführen, die auf Ausgabenkürzungen, Steuersenkungen und Deregulierung der Finanzmärkte gesetzt hat. Daher braucht es keine undemokratische „Schuldenbremse“, sondern eine vernünftige Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Dieses Argument unterstellt zweierlei: Erstens, dass Politikerinnen und Politiker den Schuldenabbau nicht ernsthaft genug verfolgten. Zweitens, dass die „Schuldenbremse“ aufgrund strikter rechtlicher und technischer Vorgaben zum Schuldenabbau zwingt. Die erste Annahme ist falsch, die zweite undemokratisch.

Richtig ist zunächst, dass die Schuldenstandsquote in Deutschland seit 1990 von etwa 40 auf über 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angestiegen ist. Und: In dieser Zeit mag es Momente gegeben haben, in der eine stärkere Rückführung der Verschuldung möglich gewesen wäre, als sie praktiziert wurde. Beides ist unbefriedigend und muss sich in Zukunft ändern.

Gleichwohl ist der Anstieg der öffentlichen Verschuldung nicht primär auf Unwillen oder mangelnde Ernsthaftigkeit beim Schuldenabbau zurückzuführen. Die Schuldenstandsquote erfuhr seit 1990 drei Phasen des Anstiegs (Schaubild 5): Zunächst stiegen die Schulden ab 1991 durch die Wiedervereinigung an. Ein solches Ereignis war historisch einmalig. Danach stiegen sie wegen falscher Politiken: Ab 2001 wegen Steuerausfällen aufgrund von Steuersenkungen und einer Rezession infolge zu starker Kürzungen der öffentlichen Haushalte (⇒ Argumente 1, 2) sowie ab 2009 wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise.

► Schaubild 5:
Deutsche Schuldenstandsquote 1991-2009 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Statistisches Bundesamt, Eurostat

Um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, müssen vor diesem Hintergrund Rezessionen verhindert und Einnahmen gestärkt werden. Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass Ausgabenkürzungen, Steuersenkungen und eine mangelnde Regulierung der Finanzmärkte die Konjunktur, die Steuereinnahmen und den Abbau der Staatsverschuldung gefährden.

Überdies ist es fragwürdig, Ausgabenpolitik durch strikte rechtliche und technische Vorgaben ersetzen zu wollen. Ein solches Vorhaben ist ökonomisch unsinnig, weil es die Bedeutung öffentlicher Ausgaben für eine Volkswirtschaft ignoriert (⇒ Argumente 1, 2, 3, 10). Und es ist undemokratisch, weil ausgabenpolitische Entscheidungen demokratisch gefällt werden sollten – und nicht durch technische Formeln ersetzt werden können. Schuldenabbau ist in einer Demokratie die Aufgabe von Politik und nicht von Gerichten. Wird Schuldenabbau im Einzelfall nicht ernsthaft genug betrieben, so gilt es, dies an der Wahlurne zu bestrafen.

Irrtum 6| Die Schuldenbremse legt nahe, bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte endlich auch über **höhere Steuereinnahmen** zu sprechen. Dies kann einen Beitrag für mehr Steuergerechtigkeit leisten!

Dieses Argument unterstellt dreierlei: Erstens, dass die öffentlichen Haushalte nicht ausreichend hohe Steuereinnahmen erhielten. Zweitens, dass hinter der Steuerpolitik der vergangenen Jahre ein Gerechtigkeitsproblem stehe. Drittens, dass die „Schuldenbremse“ nahelege, höhere Steuereinnahmen und mehr Steuergerechtigkeit anzustreben. Die ersten zwei Annahmen sind richtig, die dritte aber falsch.

In der Debatte um den notwendigen Abbau der Staatsverschuldung steht auffälligerweise die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte im Mittelpunkt – die Einnahmenseite hingegen wird kaum in den Blick genommen. Dies ist insofern fragwürdig, als damit Ursache und Wirkung der Staatsverschuldung völlig verkehrt werden. Tatsächlich nämlich nehmen der Bund und die Länder in Deutschland seit Jahren enorme Ausgabenkürzungen vor. Seit Jahren hat Deutschland die zweitniedrigsten Ausgabensteigerungen aller Industriestaaten, real gingen die Ausgaben trotz wachsender Wirtschaft sogar zurück. Die Einnahmen allerdings sind noch stärker zurückgegangen, was letztlich Ursache der wachsenden Staatsverschuldung war und ist (⇒ Argumente 1, 2, 5).

Die unzureichende Höhe der Einnahmen öffentlicher Haushalte hat zwei wesentliche Gründe: Zum einen haben die Kürzungen der Ausgaben unmittelbar konjunkturelle Rückschläge und damit sinkende Steuereinnahmen bewirkt (⇒ Argument 2). Zum anderen wurden die Steuern in Deutschland massiv gesenkt (⇒ Argument 1). Wie schon ausgeführt dürften sich diese Ausfälle ab dem Jahr 2011 im Bundeshaushalt auf über 25 Milliarden Euro pro Jahr belaufen, im Landeshaushalt Hessens auf rund zwei Milliarden Euro. Insgesamt sind dem Bundeshaushalt in den Jahren 2000 bis 2010 durch alle Steuersenkungsmaßnahmen etwa 137 Milliarden Euro Einnahmen entgangen, dem Land Niedersachsen etwa 13 Milliarden Euro.

Auch im internationalen Vergleich erhebt Deutschland nur sehr niedrige Steuern (Tabelle 5). Die Steuerquote, langfristig tendenziell rückläufig, lag hierzulande im Jahr 2008 gerade einmal bei 23,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die meisten vergleichbaren westeuropäischen Industriestaaten und selbst viele osteuropäische Staaten haben eine – teilweise deutlich – höhere Steuerquote. Gerade die skandinavischen Staaten haben Steuerquoten von weit über 30, Dänemark sogar weit über 40 Prozent.

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland, und damit auch der Haushalt Hessens, sind strukturell unterfinanziert. Sie erhalten nicht einmal annähernd die Steuereinnahmen, die sie zur Erfüllung auch nur der notwendigsten öffentlichen Aufgaben

Zusammengefasst:

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland, und damit auch der hessische Landeshaushalt, sind strukturell unterfinanziert. Sie leiden an zu niedrigen Einnahmen, wofür insbesondere massive Steuersenkungsmaßnahmen der letzten Jahre verantwortlich sind. Da von diesen Steuersenkungen vor allem Gutverdienende und Unternehmen profitiert haben, kann von Steuergerechtigkeit in Deutschland immer weniger gesprochen werden. Dennoch ist es eine Illusion zu glauben, die „Schuldenbremse“ würde zu einer Erhöhung der Steuern und der Steuergerechtigkeit führen.

► Tabelle 5:

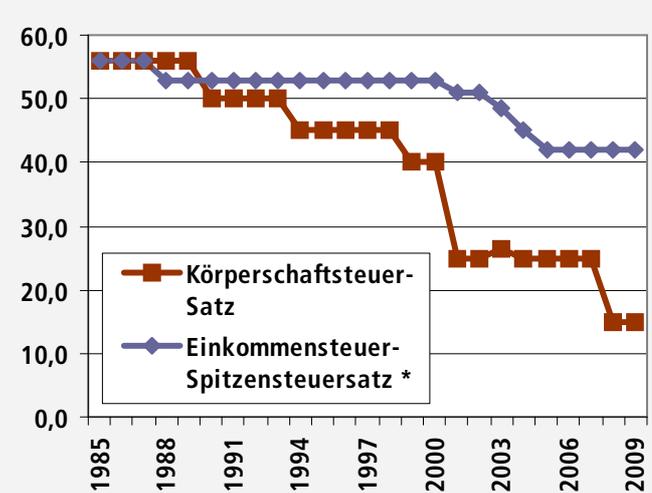
Steuerquoten ausgewählter Staaten 2008 in Prozent

Staat	Steuerquote	Staat	Steuerquote
Dänemark	47,3	Frankreich	27,0
Schweden	35,4	Ungarn	26,9
Norwegen	33,2	Deutschland	23,1
Belgien	30,3	Spanien	20,9
Italien	29,8	USA	20,3
Großbritannien	28,8	Slowakei	17,4

Quelle: Bundesfinanzministerium, Abgrenzung nach OECD-Kriterien

► Schaubild 6:

Einkommensteuer-Spitzensteuersatz * und Körperschaftsteuersatz 1985-2009



* Ohne „Reichensteuer“ für extrem hohe Einkommen

brauchen. Hierin ist letztlich die Ursache für die seit etwa 20 Jahren massiv ansteigende Staatsverschuldung zu finden.

Es wäre aber falsch, über Staatsverschuldung und Steuerpolitik zu sprechen, ohne nach Steuergerechtigkeit zu fragen. Tatsächlich nämlich haben von den Steuersenkungsmaßnahmen der Vergangenheit vorwiegend Gutverdienende und Unternehmen profitiert. So sank die unter anderem von Kapitalgesellschaften (GmbHs, AGs) zu bezahlende Körperschaftsteuer von ehemals 56 Prozent in mehreren Schritten auf heute gerade einmal noch 15 Prozent (Schaubild 6).

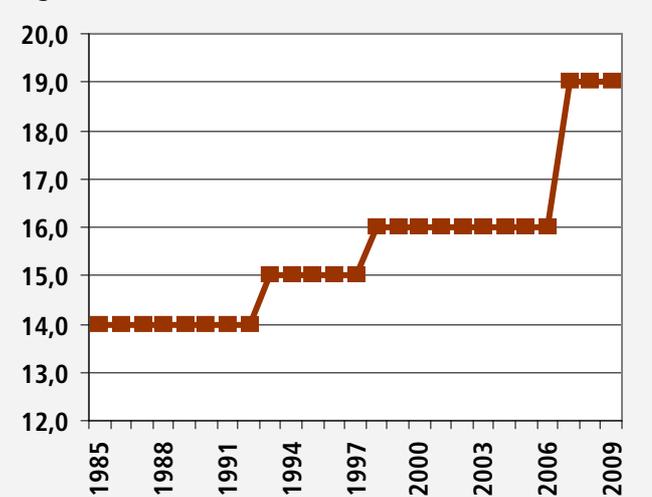
Ähnlich der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer, er sank von 56 Prozent in den 1980er Jahren auf 53 Prozent in den 1990er Jahren und unter der rot-grünen Regierung Gerhard Schröders schließlich in mehreren Schritten auf nur noch 42 Prozent ab 2005 (Schaubild 6). Mit dem Spitzensteuersatz werden Einkommensteile belastet, die die hohe Schwelle von 54.000 Euro pro Jahr überschreiten. 2007 wurden die Steuergeschenke für Gutverdienende minimal durch eine so genannte „Reichensteuer“ wieder eingeschränkt. Sie wird auf Einkommensteile ab der noch sehr viel höheren Schwelle von 250.400 Euro erhoben.

Von den Steuersenkungen bei der Einkommensteuer profitierten in geringem Umfang auch Menschen mit kleinem oder mittlerem Einkommen. Deren Vorteil aber wurde weitgehend durch mehrere Erhöhungen der Umsatzsteuer wett- oder sogar völlig zunichte gemacht. Der allgemeine Umsatzsteuersatz, noch Anfang der 1990er bei 14 Prozent gelegen, beträgt heute 19 Prozent (Schaubild 7). Von diesen Steuererhöhungen sind überproportional Menschen mit geringem Einkommen betroffen, da sie einen hohen Anteil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben.

Diese Zahlen zeigen: Die Steuerpolitik der vergangenen Jahre war nicht nur für die öffentlichen Haushalte schädlich, sondern sie war auch höchst ungerecht. Sie hat Gutverdienende und Unternehmen entlastet, Menschen mit geringen oder mittlerem

► Schaubild 7:

Allgemeiner Umsatzsteuersatz 1985-2009



Einkommen hingegen belastet. Deshalb scheint auf den ersten Blick die Vermutung nicht völlig abwegig, dass die „Schuldenbremse“ in Hessen nur über mehr Steuereinnahmen einzuhalten sei und deshalb die Wahrscheinlichkeit von Steuererhöhungen steige. Dies wiederum könnte als Chance für mehr Steuergerechtigkeit gesehen werden.

Eine solche Hoffnung ist allerdings aus mehreren Gründen illusorisch:

1. Die Länder haben kaum Befugnisse im Bereich der Steuergesetzgebung. Selbst wenn sich Hessen für höhere Steuereinnahmen einsetzen würde, wäre dies ein Engagement ohne nennenswerte eigene Kompetenzen.
2. Die „Schuldenbremse“ ist Bestandteil einer neoliberalen Politik, die auf mehr Markt und weniger Staat, auf niedrigere Steuern und niedrigere Sozialleistungen, auf eine Stärkung der Starken und eine Schwächung der Solidarität setzt. Ihre Einhaltung ausschließlich über Steuererhöhungen für Gutverdienende, Reiche und Unternehmen ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten. Folglich wird man versuchen, die „Schuldenbremse“ in Deutschland zumindest auch über niedrigere Ausgaben und höhere indirekte Steuern einzuhalten.
3. Höhere indirekte Steuern aber, wie etwa die Umsatzsteuer, würden gerade Menschen mit kleinerem und mittlerem Einkommen stärker belasten. Nicht mehr Steuergerechtigkeit, sondern das genaue Gegenteil wäre dann das Ergebnis.
4. Und selbst wenn die Einhaltung der „Schuldenbremse“ teilweise über höhere Steuern für Gutverdienende, Reiche und Unternehmen finanziert würde – unsoziale Ausgabenkürzungen gingen dennoch mit ihr einher. Gerechtigkeit aber beschränkt sich nicht nur auf Steuergerechtigkeit, sondern umfasst darüber hinaus auch und gerade Verteilungsgerechtigkeit. Deutschland und Hessen stehen in der Verantwortung, ein menschenwürdiges Leben auch für die Schwachen der Gesellschaft zu ermöglichen. Schon in der Vergangenheit allerdings haben Ausgabenkürzungen zu einer zunehmenden Ungerechtigkeit geführt. Die durch die „Schuldenbremse“ zu erwartenden, massiven zusätzlichen Kürzungen werden noch mehr zu Lasten der ohnehin Benachteiligten gehen: Arme Menschen; Menschen mit Behinderung; ältere Menschen; Arbeitslose; Menschen in prekärer Beschäftigung; alleinerziehende Mütter und Väter; Migrantinnen und Migranten; Schülerinnen, Schüler und Studierende aus ärmeren Elternhäusern...

Zusammenfassend ist zu sagen: Mehr Gerechtigkeit, und damit auch mehr Steuergerechtigkeit, wären wünschenswert und sogar zwingend notwendig – die „Schuldenbremse“ aber ist das denkbar schlechteste Instrument hierfür.

Irrtum 7| Wenn die Verschuldung nicht reduziert wird, werden die **Zinsbelastungen** in unbezahlbare Höhen steigen. Deshalb brauchen wir die Schuldenbremse!

Zusammengefasst:

Steigende Verschuldung hat nicht zwingend steigende Zinszahlungen zur Folge. Dennoch dürfen die Schulden nicht ins Unermessliche steigen. Damit Zinsen die öffentlichen Haushalte nicht handlungsunfähig machen, braucht es ausreichende Steuereinnahmen. Die Konjunktur darf deshalb nicht durch kontraproduktive Ausgabenkürzungen belastet werden.

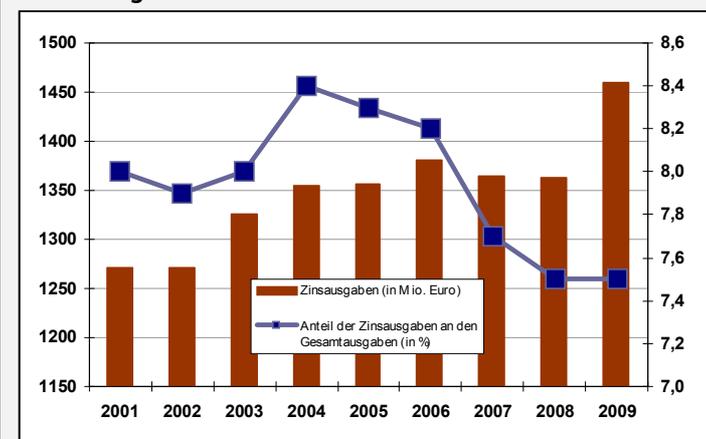
Dieses Argument unterstellt zweierlei: Erstens, dass die Kreditzinsen für die öffentlichen Haushalte eine immer weiter zunehmende Belastung darstelle. Zweitens, dass die „Schuldenbremse“ diese Negativentwicklung zu stoppen vermöge. Beide Annahmen sind falsch.

Die Höhe der von den öffentlichen Haushalten zu bezahlenden Zinsen hängt von zwei Faktoren ab: Zum einen von der Höhe der Schulden und zum anderen vom Zinssatz. Eine steigende Verschuldung kann durchaus mit gleichbleibenden oder sogar sinkenden Zinszahlungen einhergehen. Nämlich dann, wenn der Zinssatz sinkt. So hat auch Hessen, obwohl sein Schuldenstand in den vergangenen Jahren beständig angestiegen ist, ab dem Jahr 2005 immer weniger Zinsen bezahlen müssen (Schaubild 8). Einen Automatismus, demzufolge mit steigendem Schuldenstand notwendig steigende Zinszahlungen einhergingen, gibt es folglich nicht.

Jedoch darf der Schuldenstand Deutschlands und Hessens natürlich nicht ins Unermessliche steigen. Schließlich stellen potentiell steigende Zinssätze durchaus eine Bedrohung dar. Auch hier gilt es allerdings, nicht den Schuldenstand als solchen, sondern die aussagekräftigere Schuldenstandsquote in den Blick zu nehmen (⇒ Argument 2). Diese setzt den Schuldenstand ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Denn grundsätzlich gilt: Je mehr Wohlstand ein Land erwirtschaftet, desto mehr Zinszahlungen kann es sich leisten.

Die Einnahmen, die ein öffentlicher Haushalt hat, hängen nämlich letztlich gerade auch von davon ab, dass die Betriebe und Beschäftigten viel produzieren und damit auch viele Steuern bezahlen.

► Schaubild 8:
Zinszahlungen des Landes Hessen 2001-2009



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen

Die Einnahmen, die ein öffentlicher Haushalt hat, hängen nämlich letztlich gerade auch von davon ab, dass die Betriebe und Beschäftigten viel produzieren und damit auch viele Steuern bezahlen.

Es nützt deshalb wenig, ängstlich und isoliert die von öffentlichen Haushalten zu begleichenden Zinszahlungen in den Blick zu nehmen. Stattdessen muss die Wirtschafts- und Finanzpolitik vorrangig darauf achten, die Konjunktur nicht durch übermäßige Kürzungen zum falschen Zeitpunkt abzuwürgen. Schulden sollten in konjunkturell guten Zeiten abgebaut werden. Der Versuch, Schulden in konjunkturell schlechten Zeiten abzubauen, ist hingegen kontraproduktiv. Dieser Versuch ist wiederholt gescheitert, und genau das ist durch die „Schuldenbremse“ erneut zu befürchten (⇒ Argumente 2, 5, 10).

Irrtum 8| Wenn der Staat seinen Gläubigern Zinsen zahlt, gibt er sein Geld den Reichen. Ein Abbau der Schulden durch die Schuldenbremse ist deshalb auch ein Beitrag zu einer **gerechteren Verteilung** unseres Reichtums!

Dieses Argument unterstellt zweierlei: Erstens, dass Zinszahlungen des Staates die ungerechte Verteilung des Wohlstands noch ungerechter machen. Zweitens, dass die „Schuldenbremse“ durch den Abbau der Staatsverschuldung einen Beitrag für mehr Gerechtigkeit leisten könne. Beide Annahmen sind falsch.

Bei wem Deutschland und die Bundesländer verschuldet sind, weiß niemand genau. Verlässliche Statistiken hierzu liegen nicht vor, dieses Nichtwissen ist wohl politisch auch durchaus gewünscht. Sicher ist aber, dass keineswegs nur die Gelder der Banken und Superreichen als Kredite an den Staat fließen, sondern durchaus auch Ersparnisse normaler Menschen. So ist etwa auch in großem Umfang Geld aus Lebensversicherungen oder Riester-Rentenversicherungen beim Staat investiert. Solche Gelder müssen per Gesetz sicher angelegt werden. Es gibt keine sichereren Anlageformen als Staatsanleihen – insofern kommt dem Staat durchaus auch die wichtige Funktion zu, Ersparnisse und private Rücklagen zu absorbieren. Die Menschen etwa zu mehr eigener Altersvorsorge anzuhalten, aber die Staatsverschuldung drastisch reduzieren zu wollen, ist infolgedessen widersprüchlich.

Dennoch lässt sich nicht leugnen, dass hinter der Staatsverschuldung und den Zahlungen von Zinsen ein Gerechtigkeitsproblem steht. Denn die Vermutung, dass insbesondere Banken und Menschen mit sehr großem Vermögen dem Staat Geld leihen, liegt durchaus nahe. Zinszahlungen fließen damit in großem Umfang an die, die ohnehin schon sehr viel mehr haben als andere. Trotzdem verstärken solche Zinszahlungen nicht zwingend die Ungleichverteilung des Reichtums. Ob sie dies nämlich tun, hängt letztlich davon ab, wie sie finanziert werden. Steigen die Steuern für Gering- und Normalverdienende oder werden Sozialleistungen gekürzt, um Zinszahlungen leisten zu können, so liegt tatsächlich eine ungerechte Umverteilung vor. Werden Zinszahlungen hingegen aus Steuern auf hohe Einkommen und große Vermögen finanziert, so wird zwar den Reichen gegeben – aber den Reichen zugleich auch genommen. Eine verteilungsbewusste Steuerpolitik, idealerweise ergänzt durch eine ebensolche Sozial- und Lohnpolitik, ist das effektivste Instrument für eine gerechtere Verteilung des Wohlstands.

Ein Abbau der Staatsverschuldung, der auf Ausgabenkürzungen und möglicherweise höhere Steuern und Abgaben für Gering- und Normalverdienende setzt, ist hingegen kontraproduktiv (⇒ Argument 6). Er führt nicht zu einer gerechteren Verteilung des Wohlstands, sondern schränkt die Umverteilungsmöglichkeiten des Staates massiv ein. Gerade auch das Land Hessen steht in der Verantwortung, allen Menschen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und ihnen einen adäquaten Anteil an unserem Wohlstand zukommen zu lassen. Die „Schuldenbremse“ aber führt zum genauen Gegenteil (⇒ Argument 1, 4, 10).

Zusammengefasst:

Auch wenn es niemand genau weiß: Vermutlich profitieren von Zinszahlungen in der Tat vorwiegend Banken und Menschen mit großem Vermögen. Gleichwohl wird hieraus erst dann ein Gerechtigkeitsproblem, wenn die Zinszahlungen aus Steuern der Gering- und Normalverdienenden finanziert werden. Für eine gerechtere Verteilung des Wohlstands in Deutschland braucht es deshalb eine Steuerpolitik, die Gutverdienende und Vermögende stärker belastet.

Die Schuldenbremse hingegen ist aus verteilungspolitischer Sicht kontraproduktiv. Sie wird zu Ausgabenkürzungen führen – und damit zu einer noch ungerechteren Verteilung.

Irrtum 9| Die Schuldenbremse steht im **Grundgesetz**. Deshalb ist es klug, wenn das Land Hessen diese Regelung jetzt auch in die Landesverfassung aufnimmt!

Zusammengefasst:

Die „Schuldenbremse“ muss keineswegs in Form einer Verfassungsänderung umgesetzt werden. Auch besteht kein Grund, diese Verankerung im Landesrecht schon jetzt vorzunehmen. Schließlich ist das Land erst 2020 an die Vorgaben des Grundgesetzes gebunden, zudem ist gegen die „Schuldenbremse“ derzeit eine Klage beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Dieses Argument unterstellt zweierlei: Erstens, dass Hessen durch das Grundgesetz ohnehin schon an die „Schuldenbremse“ gebunden sei. Zweitens, dass Hessen die „Schuldenbremse“ deshalb möglichst bald auch in seine Landesverfassung aufnehmen sollte. Die erste Annahme ist richtig, die zweite aber falsch.

Richtig ist zunächst, dass das Land Hessen – wie alle Bundesländer – gemäß der gegenwärtigen Rechtslage durch die Vorgaben der „Schuldenbremse“ im Grundgesetz gebunden ist. Ab 2016 darf die nicht konjunkturbedingte Neuverschuldung des Bundes nur noch maximal 0,35 Prozent, ab 2020 jene der Länder nur noch 0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen. Hieran hat sich Hessen zu halten.

Der Bund hat für sich Ausnahmeregelungen vorgesehen, die in bestimmten Fällen die Aufnahme neuer Schulden erlauben. Die Länder können solche Ausnahmen nur dann für sich in Anspruch nehmen, wenn sie entsprechende Regelungen im eigenen Recht verankern. Wenngleich diese denkbaren Ausnahmen keineswegs ausreichend sind (⇒ Argument 10), so sind sie – verglichen mit einem absoluten Neuverschuldungsverbot – doch wünschenswert. Solange die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz steht, sollte das Land Hessen sie deshalb – natürlich nur

mitsamt möglichst weit reichender Ausnahmeregelungen – durchaus auch in Landesrecht umsetzen.

Allerdings besteht kein Grund, dies sofort und ausgerechnet in Form einer Verfassungsänderung zu tun:

1. Die „Schuldenbremse“ schreibt dem Land Hessen erst ab 2020 vor, keine neuen Schulden mehr zu machen. Die Ausnahmen braucht es deshalb gleichfalls erst ab 2020. Vorher besteht keinerlei Handlungsnotwendigkeit.
2. Vor dem Bundesverfassungsgericht ist eine Klage Schleswig-Holsteins gegen die „Schuldenbremse“ anhängig. Wann hierüber entschieden wird, ist derzeit noch unklar. Wer nicht bis 2020 warten möchte, sollte zumindest warten, bis über diese Klage entschieden ist. Denn möglicherweise wird die Grundgesetzregelung gekippt – dann braucht es überhaupt keine Umsetzung in Landesrecht mehr.
3. Es genügt völlig, die „Schuldenbremse“ durch ein einfaches Gesetz oder eine Änderung der Landeshaushaltsordnung in Landesrecht umzusetzen. Eine Verankerung in der Landesverfassung dient ganz offensichtlich ausschließlich einer ideologisch motivierten, stärkeren rechtlichen Absicherung dieses fragwürdigen Instruments.

Irrtum 10| Die Schuldenbremse sieht **Ausnahmeregelungen** bei Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen vor. Damit ist die Handlungsfähigkeit von Bund und Land auch in Krisenzeiten gewährleistet!

Dieses Argument unterstellt zweierlei: Erstens, dass die „Schuldenbremse“ dem Bund und den Ländern erlaube, sich bei konjunkturellen Schwankungen, gravierenden Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen auch weiterhin zu verschulden. Zweitens, dass dies ausreiche, damit der Staat auch in schwierigen Zeiten handlungsfähig bleibt. Die erste Annahme ist richtig, die zweite aber falsch.

Die „Schuldenbremse“ sieht zwei voneinander zu unterscheidende Mechanismen vor, die auch weiterhin eine gewisse Verschuldung zulassen – und zwar auch über die jährlich 0,35 Prozent erlaubter Neuverschuldung des Bundes und die entsprechenden 0 Prozent der Länder hinaus:

1. Die wirtschaftliche Konjunktur unterliegt beständigen Schwankungen. Die „Schuldenbremse“ erlaubt zur Stützung der Konjunktur weiterhin, in konjunkturellen Abschwungphasen neue Schulden aufzunehmen, sofern diese in konjunkturell besseren Zeiten wieder getilgt werden.
2. Bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, ist die Aufnahme neuer Schulden erlaubt. Deren Abbau muss in einem Tilgungsplan verbindlich geregelt werden. Als außergewöhnliche Notsituation kann auch eine massive Finanz- und Wirtschaftskrise gelten, wie wir sie derzeit erleben.

Beide Ausnahmeregelungen gehen im Grundsatz in die richtige Richtung, weil mit ihnen in der Tat angestrebt wird, die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern zu erhalten. Es ist deshalb im Grundsatz auch richtig, diese Ausnahmeregelungen in Landesrecht zu überführen – denn nur dann gelten sie auch für Hessen. Allerdings muss dies keineswegs schon jetzt und keineswegs in der harten Form einer Verfassungsänderung erfolgen (⇒ Argument 9). Es muss zudem gesehen werden, dass beide Ausnahmeregelungen nicht ausreichen, um die Handlungsfähigkeit des Staates, Arbeitsplätze und wirtschaftlichen Wohlstand tatsächlich zu erhalten.

Die zweite Ausnahmeregelung, die bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen die Aufnahme neuer Schulden erlaubt, ist an einen entsprechenden Beschluss des Bundestags gekoppelt. Es ist zu erwarten, dass auch auf Länderebene die Parlamente darüber entscheiden, ob eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation eingetreten ist. Damit besteht das Risiko, dass aus ideologischen Gründen (der grundsätzlichen Ablehnung einer Neuverschuldung mit Hinweis auf das übergeordnete Ziel eines ausgeglichenen Haushalts) nicht adäquat auf Krisensituationen reagiert wird. So ist es kein Zufall, dass die „Schuldenbremse“ ausgerechnet 2009 beschlossen wurde, im Jahr des bisherigen Höhepunkts der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise. Die sich durch diese Krise abzeichnende, enorme Neuverschuldung war eine ganz

Zusammengefasst:

Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz sieht Ausnahmeregelungen vor, die Hessen durch Umsetzung in Landesrecht gleichfalls für sich in Anspruch nehmen kann. Zum einen darf sich der Staat bei konjunkturellen Abschwüngen weiterhin verschulden, wenn er diese Schulden im Aufschwung wieder abbaut. Zum anderen darf sich der Staat bei Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen verschulden.

Beide Ausnahmeregelungen können die Handlungsfähigkeit des Staates als wirtschaftlichem Akteur allerdings nicht garantieren. So setzt die konjunkturabhängige Neuverschuldung die Unterscheidung einer konjunkturellen und einer strukturellen Komponente des Haushaltsdefizits voraus – eine solche Unterscheidung ist aber faktisch unmöglich. Hierdurch wirkt die „Schuldenbremse“ prozyklisch: Im Abschwung verlangt sie zu früh, im Aufschwung zu spät, dass das Defizit reduziert wird.

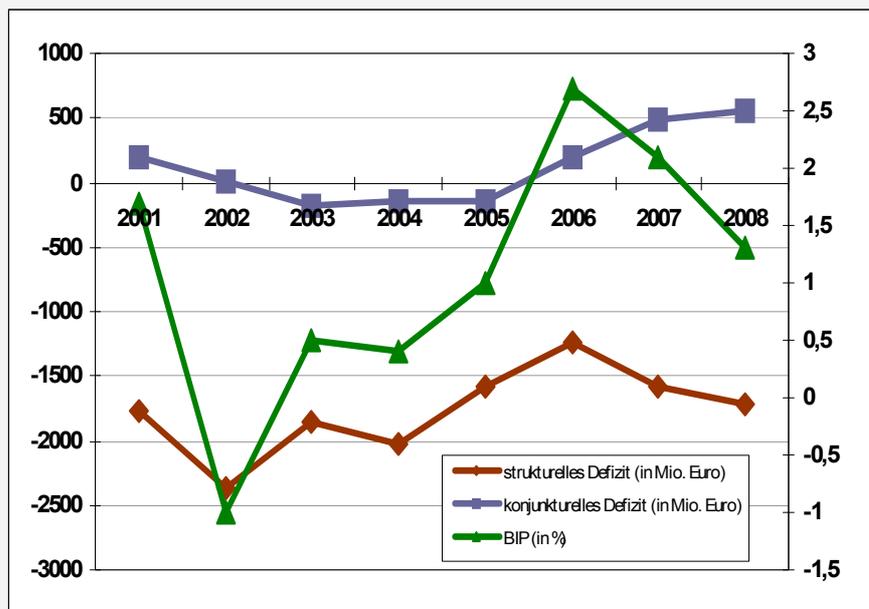
wesentliche Motivation dafür, die Hürden für solch enorm teure Konjunkturpakete, Bürgschafts- und Kreditprogramme zukünftig zu erhöhen.

Hinzu kommt die Verpflichtung, zum Abbau der Neuverschuldung von Beginn an, Tilgungspläne vorzulegen und zu verfolgen: Es liegt in der Natur von Katastrophen und Wirtschaftskrisen, dass ihre Entwicklung nicht vorhersehbar ist. Hierin gründet ein zweites, wesentliches Risiko – nämlich jenes, dass strikte Tilgungspläne ein zu rasches und damit letztlich kontraproduktives Abbauen der Neuverschuldung erzwingen (⇒ Argument 2).

Noch sehr viel gravierender aber sind die negativen Folgen, die die erste der beiden oben aufgeführten Ausnahmeregelungen zeitigen wird. Sie sieht vor, dass sich die öffentlichen Haushalte in konjunkturell schlechten Zeiten verschulden dürfen, sofern diese neuen Schulden in konjunkturell besseren Zeiten wieder abgebaut werden. Eine solche Regelung erfordert es, zwischen konjunkturunabhängigen und konjunkturabhängigen Bestandteilen eines Haushaltsdefizits zu unterscheiden. Schließlich sieht die „Schuldenbremse“ vor, dass eine konjunkturunabhängige oder strukturelle Verschuldung auch in konjunktur schlechten Zeiten nicht erlaubt ist.

Die grundsätzliche Problematik liegt nun allerdings darin, dass es schlicht unmöglich ist, zwischen einer strukturellen und einer konjunkturellen Verschuldung zu unterscheiden. Derzeit sind mehrere Rechenverfahren in der Diskussion, mit denen genau dies versucht wird. Keines von ihnen ist in der Lage, die strukturelle Verschuldung so zu berechnen, dass deren Werte tatsächlich unabhängig von konjunkturellen Schwankungen sind. Das aber ist logische Voraussetzung dafür, von struktureller Verschuldung zu sprechen, denn „strukturell“ meint ja nun gerade konjunkturunabhängig.

► Schaubild 9:
Schwankungen des BIP-Wachstums sowie des „strukturellen“ und des „konjunkturellen“ Defizits im Landeshaushalt Hessen 2001-2008 nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung



Quelle: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Statistisches Landesamt

Diese konjunkturell verursachten Schwankungen des strukturellen Defizits finden sich auch in Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschungen, kurz RWI (Schaubild 9). Mit Hilfe eines anderen Verfahrens hat das RWI rückwirkend für 2001 bis 2008 die strukturelle und die konjunkturelle Komponente im hessischen Haushaltsdefizit ermittelt.

Hier zeigt sich deutlich: Eine strukturelle Komponente, die unabhängig von konjunkturellen Einflüssen wäre, lässt sich nicht bestimmen. Offensichtlich wird bei solchen Berechnungen ein Teil des konjunkturellen Defizits in ein strukturelles Defizit umgedeutet. Es lässt sich nachweisen, dass dieser Effekt um so größer ist, je länger eine konjunkturelle Phase dauert. Die Folge dieses Effektes ist, dass die „Schuldenbremse“ entgegen ihrer eigentlichen Intention prozyklisch wirkt: Im Konjunkturabschwung sind die öffentlichen Haushalte zu früh gezwungen, Ausgaben zu kürzen und Defizite zu reduzieren. Dies würgt die Konjunktur zusätzlich ab (\Rightarrow Argument 2). Im Konjunkturaufschwung hingegen können sich die Haushalte noch verschulden, obwohl eigentlich eine frühere Reduktion des Defizits angemessen wäre.

Demzufolge ist das oben genannte Argument falsch: Weder die Ausnahmeregelungen bei Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen noch die Ausnahmeregelung bei konjunkturellen Schwankungen können die Handlungsfähigkeit des Staates sicherstellen. Ganz im Gegenteil erzwingt die „Schuldenbremse“ in wirtschaftlichen Schwächephase und Krisen eine übermäßig sparsame Ausgabenpolitik, in guten Phasen hingegen droht die Verpflichtung zur Reduktion des Defizits zu spät einzusetzen.

Impressum

Herausgeber:
DGB-Bezirk Hessen-Thüringen
Wilhelm-Leuschner-Strasse 69-77
60329 Frankfurt/Main

Bearbeitung:
Kai Eicker-Wolf
Patrick Schreiner
Sylvia Kampa

In Kooperation mit:
Plattform
Handlungsfähiges
Hessen
www.handlungsfahiges-hessen.de

Stand: Januar 2011

