

25.4.2011

Schuldenbremse nicht zur Zukunftsbremse werden lassen!

Seit Beginn dieses Haushaltsjahres gelten die Regelungen der sogenannten Schuldenbremse. Mithilfe dieses Kreditaufnahmeverbotes sollen die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise gebeutelten Haushalte wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. „Ein klares Signal für die Zukunftsfähigkeit der Finanzpolitik in Deutschland“ soll hiervon ausgehen,¹ geht es nach den Konstrukteuren der Föderalismusreform II, deren kleinster gemeinsamer Nenner die Schuldenbremse war. Denn statt das Gesamtsystem des föderalen Finanzausgleichs zu reformieren, ist die mechanistische und populistische Begrenzung der Neuverschuldung übrig geblieben. Von seinen liberalen Fürsprechern wird dieses Instrument der mechanistisch-rechtlichen Schuldendeckelung als viel versprechender „Aufbruch in eine neue Ära“ pompös in Szene gesetzt. Die PR-Maschinerie ist längst angelaufen und droht bereits breite Kreise zu ziehen: Gerühmt wird schon jetzt das Potenzial, zum Exportschlager in der EU,² sogar im europäischen Ausland zu werden.³

Die Fragen, die angesichts dieser ausgesprochen riskanten Entwicklung gestellt werden müssen, sind zwei: Soll es wirklich einfach dabei belassen werden, dass in der diskursiven politischen Auseinandersetzung um Finanzpolitik und Haushaltsführung ein Leitbild die Oberhand gewinnt, das öffentliche Verschuldung per se als Wurzel allen Übels diffamiert? Sollen, wie es beispielsweise der hessische GEW-Vorsitzende Jochen Nagel treffend umschrieben hat, marktfundamentalen Brandstiftern, die sich nun mit der Schuldenbremse als „Feuerwehreute“ installieren, das Feld überlassen werden, damit sie mit dem „Löschwasser“ auch noch die „Reste des Hauses“ zerstören? Das Haus heißt „handlungsfähiger demokratischer Sozialstaat“, der in der Lage ist, die Ungerechtigkeiten und sozialen Verwerfungen unseres kapitalistischen Wirtschaftssystems so-

¹ So heißt es im Geleitwort eines Ende des vergangenen Jahres erschienenen Sammelbandes, der als „Reader“ den Beratungsverlauf wie auch die Ergebnisse der Föderalismusreform II wiedergibt. Die Publikation wurde im November 2010 in der baden-württembergischen Landesvertretung der Öffentlichkeit feierlich präsentiert. Vgl. Kastrop, Christian/Meister-Scheufelen, Gisela/Sudhof, Margaretha, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin 2010.

² Financial Times Deutschland 16/1/2011, „Haushaltskonsolidierung. Westerwelle fordert Schuldenbremse für EU-Staaten“.

³ Vgl. etwa Handelsblatt 1/8/2010, „OCED-Generalsekretär: Deutsche Schuldenbremse ist Vorbild für die USA“.

weit wie möglich auszugleichen.⁴ Die Schuldenbremse als rechtliches Instrument und unhinterfragte Antwort auf die steigende Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist das eine. Das andere ist das, was die Schuldenbremse befördert: Sparen und staatliche Leistungen einschränken. Denn darauf droht es hinauszulaufen, gerade wenn Steuererhöhungen ausgeschlossen werden. Im Alltag breiter Bevölkerungsschichten sind diese Irrtümer längst angekommen und es wird zunehmend schwerer, Perspektiven für ein Umdenken zu generieren.

Es ist dringend geboten zu sondieren, wie es möglich wird, Gegenentwürfe (zu Schwarz-Gelb) auf der politischen Agenda breiter zu platzieren und hierüber die Diskussion von der Ausgaben- hin zur Einnahmeseite zu verlagern. Ein erster Schritt ist es, falsche Unterstellungen, die ganz klar populistischer Natur sind, die die politischen Diskurse gegenwärtig aber dominieren, zu dekonstruieren. Das vorliegende Papier soll hierzu einen ersten Aufschlag machen, um innerhalb des ISM eine derartige Diskussion über die Wirkung und Tragweite der Schuldenbremse anzuregen und zu vertiefen. Es legt dar, welche volkswirtschaftlichen Risiken mit diesem Instrument einer mechanistischen Schuldendeckelung verbunden sind. Zudem greift es Argumente auf, die häufig zur Rechtfertigung der Schuldenbremse herangezogen werden und entkräftet diese. Häufig beruhen diese auf grundlegenden Irrtümern, die in Verbindung mit Schulden und öffentlicher Verschuldung bestehen.

Bund und Länder legen sich mit Schuldenbremse selbst an die kurze Kette

Seriöse Ökonomen haben nicht umsonst die Schuldenbremse als „Wahnsinn“ kritisiert und inständig vor der Verankerung eines solchen Kreditverbots gewarnt.⁵ Ihr zentrales Argument: Die Schuldenbremse gefährdet die „gesamtwirtschaftliche Stabilität“ und die „Zukunft der kommenden Generationen“. Der Grund: Das Ziel der Zukunftsvorsorge einer Volkswirtschaft wird auf die Stabilisierung des Schuldenstandes der öffentlichen Hand verkürzt. In der Folge sind durch das Kreditfinanzierungsverbot die Handlungsspielräume für eine antizyklische Makropolitik erheblich eingeschränkt.

Warum öffentliche Schulden ökonomisch sinnvoll sein können

⁴ Vgl. Nagel, Jochen, „Schuldenbremse oder: Brandstifter als Feuerwehrleute“, in: WISO-Info 1/2011.

⁵ 64 Hochschulprofessoren samt weiteren 150 Wissenschaftler/-innen haben während des Gesetzgebungsverfahrens in einer gemeinsamen Erklärung dazu aufgerufen, die Schuldenbremse zu stoppen. Initiatoren dieses Appells, der im Mai 2009 an alle Bundestagsabgeordneten geschickt wurde, waren der Chefvolkswirt des gewerkschaftsnahen IMK, Gustav Horn sowie der Wirtschaftsweisen und Volkswirtschaftler Peter Bofinger. Vgl. Bofinger, Peter/Horn, Gustav, „Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder“, Mai 2009.

Was implizieren die hier angesprochenen Kreisläufe makroökonomischer Politik? Eine herausragende Rolle bei jedweder Makropolitik spielt die Finanzpolitik. Und untrennbar verbunden ist hiermit die Frage der Staatsverschuldung. Sie ist kein Selbstzweck und deshalb gut zu begründen. Allgemein ermöglicht die Staatsverschuldung einerseits Ausgaben, die andernfalls nicht finanzierbar wären. Doch zieht die Staatsverschuldung andererseits Kosten nach sich, in Form der Tilgung und der Zinszahlungen. Die Frage ist deshalb, wann die Aufnahme neuer Schulden sinnvoll und wann die Tilgung der bestehenden Schulden angezeigt ist. Der Staat sollte sich verschulden, wenn der Ertrag (etwa geringere Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum, Infrastrukturbereitstellung, Umwelt Nachhaltigkeit) der schuldenfinanzierten Maßnahmen die Kosten der Verschuldung übersteigt. Umgekehrt ist ein Schuldenabbau sinnvoll, wenn die vermiedenen Kosten der Verschuldung größer sind als der soziale Ertrag der per Verschuldung finanzierten Maßnahmen.⁶ Der Staat tätigt so gesehen eine Investition, wobei wie bei der des Unternehmens gilt: Wenn die Rendite einer Investition höher ist als die Zinsen durch die Schulden, wäre es falsch, darauf zu verzichten. Sicher ist diese allgemeine Regel nicht immer leicht zu operationalisieren. Sie macht jedoch deutlich, dass die Frage der Staatsverschuldung nicht mechanistisch zu lösen ist. So wird weder eine verallgemeinernde Position für oder gegen Staatsverschuldung den Funktionen der Staatsverschuldung gerecht. Notwendig ist stattdessen eine differenzierte Betrachtungsweise mit dem Ziel einer jeweils sachgerechten Lösung.

Hierbei ist zu berücksichtigen: Die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung hängt von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, damit der Einkommen und dem daraus fließenden Steueraufkommen ab. Spricht man darüber, die Staatsverschuldung zu reduzieren, so muss dieser Abbau deshalb als Senkung der Schuldenstandsquote verstanden werden. Die Schuldenstandsquote gibt den Anteil der Staatsschulden am Bruttoinlandsprodukt an. Sie ist deshalb näherungsweise ein Maßstab dafür, ob ein Staat seinen Schuldendienst auf absehbare Zeit leisten kann. Will man die Schuldenstandsquote senken, so muss dies ganz offensichtlich so geschehen, dass das Bruttoinlandsprodukt und sein Wachstum nicht gefährdet werden.⁷ Genau dies ist aber durch die Schuldenbremse aus folgenden Gründen zu befürchten:

1. Wenn die öffentlichen Haushalte nicht mehr adäquat in Infrastruktur investieren, sondern bei Investitionsausgaben sparen, so droht ein Verfall von öffentlichen Gü-

⁶ Corneo, Giacomo, Verschuldung und Konsolidierung, Berlin 2009, S. 5; vgl. zudem Himpele, Klemens, Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, Drucksache 18/2732, Marburg 17.10.2010.

⁷ An dieser Stelle sei kurz angemerkt, dass bereits 2001-2005 durch massive Kürzungen auf der Ausgabenseite versucht wurde, die Staatsverschuldung abzubauen. Diese restriktive Ausgabenpolitik hatte konjunkturell negative Rückwirkungen, was sich wiederum auf die Steuereinnahmen negativ niederschlug und auch dazu führte, dass die Euro-Defizit-Grenze ab 2002 über vier Jahre nicht eingehalten werden konnte. Das Fünf-Jahres-Tief des Bruttoinlandsprodukts wurde schließlich durch einen dann einsetzenden, exportbetriebenen Aufschwung beendet.

tern, beispielsweise bei Schienen und Leitungsnetzen. Auf diese aber sind Unternehmen angewiesen.

2. Wenn die öffentlichen Haushalte Ausgaben kürzen, so bricht die staatliche Nachfrage weg. Da die öffentliche Hand aus volkswirtschaftlicher Perspektive ein wichtiger Nachfrager ist, wirkt der Einbruch der staatlichen Nachfrage wachstumshemmend.
3. Wird die staatliche Umverteilung von wohlhabenderen zu ärmeren Menschen eingeschränkt, so ergibt sich ein zusätzlicher Rückgang der Nachfrage, der Wachstum gefährdet – denn die Nachfrage durch Wohlhabende ist geringer als die Nachfrage durch weniger wohlhabende Menschen.

Der Staat ist ein wichtiger wirtschaftlicher Akteur – dies ist nicht zuletzt in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise mehr als deutlich geworden. Nicht zu unterschätzen ist dabei auch die Möglichkeit auf die qualitative Ausgestaltung von Leistungen Einfluss zu nehmen und normative Lenkungsanreize zu setzen. Wenn etwa, wie vorgesehen, die Länder außerhalb eines sehr restriktiven Rahmens keine neuen Schulden machen dürfen, müssen sie auf größere Investitionen verzichten. Dieses Szenario nur einmal für den Bereich Hochschule gedacht, könnte auf die verstärkte Einbindung privater Investoren hinauslaufen, die dann im Zuge der oft kritisierten Public-Private-Partnership Modelle neue Uni-Institute aufbauen. Oder aber Universitäten und Fachhochschulen würden, wie in einigen Bundesländern ohnehin schon der Fall, noch stärker über Geld finanziert, das durch Studiengebühren eingenommen werden muss.⁸ Das kann aber wohl kaum eine erstrebenswerte Alternative sein.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sollte also – erstens – zum richtigen Zeitpunkt und – zweitens – vorwiegend über die Einnahmeseite erfolgen. Dies schließt natürlich erhebliche Ausgabenumschichtungen von z.B. militärischen Ausgaben oder sinnlosen Subventionen nicht aus.

Generationengerechtigkeit – für wen?

Da die Notwendigkeit einer Schuldenbremse häufig mit der Verantwortung für die kommenden Generationen begründet wird, muss an dieser Stelle eine weitere Vorbemerkung zur Frage der Generationengerechtigkeit gemacht werden. Staatsverschuldung ist kein Problem der Generationengerechtigkeit. Denn dem Schuldner Staat stehen Gläubiger und Gläubigerinnen aus derselben Generation gegenüber, also Personen, die dem Staat Geld leihen. Eine Generation vererbt der nächsten nicht nur die Schulden, sondern auch die Forderungen, so dass ein Blick über die Generationen keinerlei Ungerechtigkeit zeigt. Das Problem besteht nicht zwischen Alt und Jung, sondern – auf Grundlage der Staatseinnahmen und Zinszahlungen – zwischen Arm und Reich. Es stellt sich also die Frage, in welchem Maß die Bevölkerung über Steuern zur Finanzierung der Staatstätigkeiten herangezogen wird. Da durch Steuern immer diejenigen be-

⁸ Vgl. hierzu auch GEW/Georg Leppert, 29/3/2011, „Hessen beschließt per Volksabstimmung Schuldenbremse – „Magerstaat“ droht“, URL <http://www.gew.de>.

lastet werden, die über eine entsprechende Bemessungsgrundlage (Einkommen, Vermögen, Verbrauch) verfügen, kann durch eine entsprechende Steuerpolitik die Einnahmeseite des Staates gestärkt und dabei eine stärkere Beteiligung der Besserverdienenden und Vermögenden erreicht werden. Wird die Staatsverschuldung durch Kürzungen statt durch Mehreinnahmen reduziert, so werden ganz allgemein diejenigen getroffen, die von den staatlichen Leistungen profitiert haben. Dies sind in erster Linie weniger wohlhabende Menschen, die jedoch in besonderem Maß von staatlichen Leistungen abhängig sind. Aus Gender-Perspektive ist eine weitere zu berücksichtigende zentrale Größe die Chancengleichheit von Mann und Frau. Auch die Frage der Auswirkungen auf die Geschlechter hängt elementar davon ab, welche Kürzungsmaßnahmen bei staatlichen Ausgaben auf Grund der Schuldenbremse durchgeführt werden. Ein plastisches Beispiel etwa bieten die kürzlich im Zuge des Sparpakets vorgenommenen Änderungen beim Elterngeld, genauer gesagt der Wegfall des Mindestelterngeldes von 300 Euro für Hartz IV-Beziehende. Aus Geschlechterperspektive festigt diese Regelung bestehende Ungleichheit und Benachteiligung, da sie Alleinerziehende – in der starken Überzahl Frauen – eklatant belastet.

Keine „Explosion der Staatsausgaben“ in Deutschland

Häufig wird argumentiert, man brauche eine Schuldenbremse, um einer „Explosion der Staatsausgaben“ in Deutschland entgegenzuwirken. Ebenso wird des Öfteren unterstellt, ein vermeintlich „starker Anstieg der Staatsausgaben“ sei die Hauptursache der gestiegenen Staatsverschuldung.

Diese Behauptungen entbehren jeglicher Grundlage und sind schlichtweg falsch. Von einem starken Anstieg der Staatsausgaben kann in Deutschland keine Rede sein. Ganz im Gegenteil wurde in Deutschland in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten eine zurückhaltende Ausgabenpolitik verfolgt. Nominal stiegen die Staatsausgaben durchschnittlich um lediglich 1,4 Prozent pro Jahr. Real, also inflationsbereinigt, entspricht das sogar einem Rückgang der jährlichen Ausgaben um durchschnittlich 0,2 Prozent.⁹ Tabelle 1 zeigt, dass für den Zeitraum 1998 bis 2008 bis auf Japan kein anderes Industrieland einen derartigen Rückgang der Staatsausgaben aufweist. Die EU insgesamt kann beispielsweise auf ein Wachstum der staatlichen Ausgaben von 4,3 Prozent nominal und 1,5 Prozent real verweisen.

⁹ Vgl. Schreiner, Patrick/Eicker-Wolf, Kai, „Eine „Schuldenbremse“, zwei Bundesländer, drei Mythen, in: WISO-Info 1/2011, S. 8-15, hier S. 8.

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

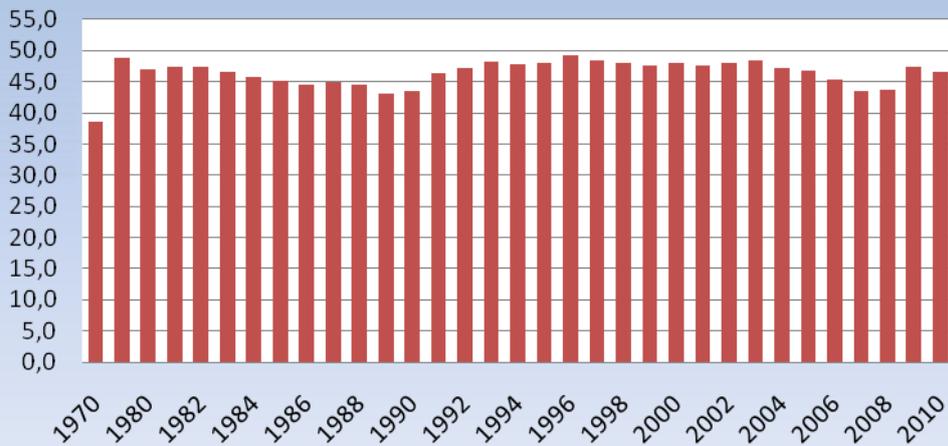
Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

Wie sehr staatliche Tätigkeit in Deutschland in den vergangenen Jahren zurückgefahren wurde, zeigt auch die Entwicklung der Staatsquote.¹⁰ Sowohl historisch als auch mit Blick auf andere Länder im europäischen Vergleich ist auch hier ein erheblicher Rückgang festzustellen. Zwischen 1999 und 2008 ging die Staatsquote von 48 auf 43,8 Prozent zurück (Schaubild 1). Für 2010 ist nach Angaben des Bundesfinanzministeriums von einem Wert von 46,6 Prozent auszugehen, wobei sich hier Ausgaben von Stabilisierungsmaßnahmen, insbesondere die Rettungspakete für Banken und angeschlagene Unternehmen nach 2008, zusätzlich auswirken. Die Staatsquote in Deutschland lag insgesamt im OECD-Durchschnitt allerdings weitaus niedriger als in anderen europäischen Ländern.¹¹ Auch deshalb stimmt es also einfach nicht, von „explodierenden“ Staatsausgaben in Deutschland zu sprechen.

¹⁰ Die Staatsquote gibt an, wie hoch die Ausgaben des Staates sind. Sie zeigt den Anteil der staatlichen Ausgaben an der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung auf und bemisst sich am Verhältnis von Staatsausgaben und Bruttoinlandprodukt (BIP).

¹¹ Im Vergleich zu Japan und den USA hat sie ein höheres Niveau. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass in den USA ein Großteil des Sozialsystems privat organisiert ist und deshalb nicht in die Staatsquote eingeht. Ohne den Anteil der Sozialsysteme lag die Staatsquote 2008 in Deutschland bei lediglich 24,9 Prozent und damit unter dem Wert der USA, wie aus Zahlen des BMF hervorgeht. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Monatsbericht März 2009 sowie Monatsbericht April 2010.

**Schaubild 1: Staatsquote in Deutschland
1970-2010**

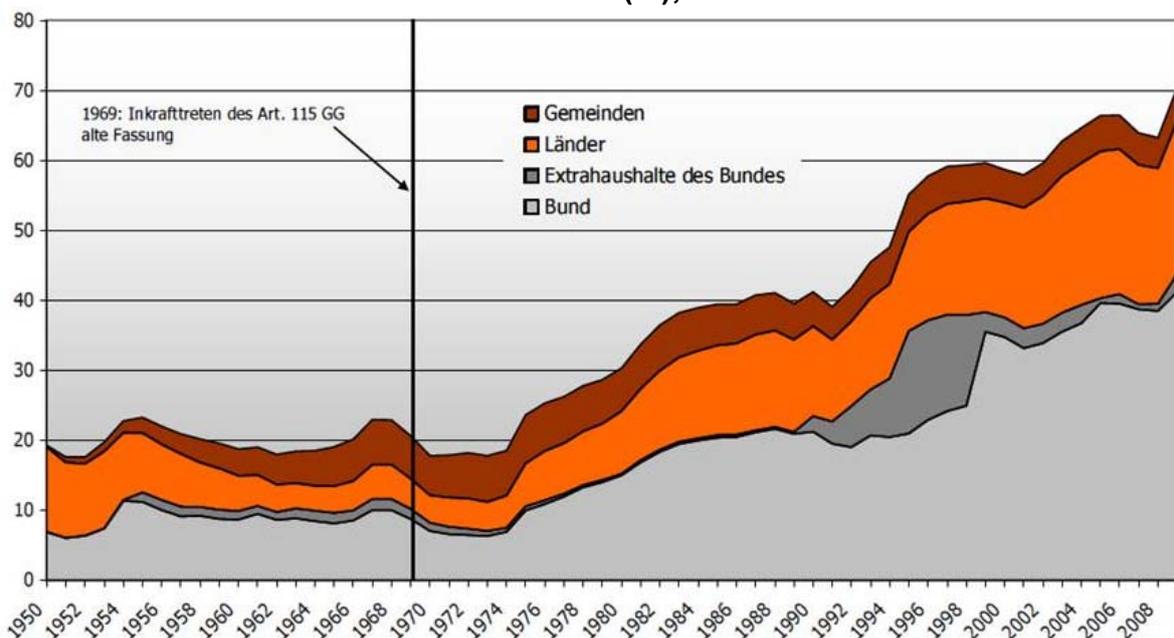


Zahlen: BMF-IA4 01/2011; Wert 2000 mit Erlösungen aus UMTS-Versteigerung

Gründe für den Anstieg der öffentlichen Schulden

Lautstark strenge Regeln zum Abbau von Schulden einzufordern, an die sich alle halten müssen, ist einfach. Erst recht, wenn gleich mit unterstellt wird, der Abbau von Schulden könnte ansonsten nicht ernsthaft genug betrieben werden. Unstrittig ist in der Tat, dass die Schuldenstandsquote in Deutschland seit 1990 von etwa 40 auf 70,3 Prozent des Bruttoinlandprodukts im Jahr 2009 angestiegen ist (Schaubild 2). Doch anstatt mit den Zahlen unnötig Ängste zu schüren, sollte man sachlich und nüchtern bleiben. Hierzu gehört auch zu fragen, woher die Schulden denn stammen?

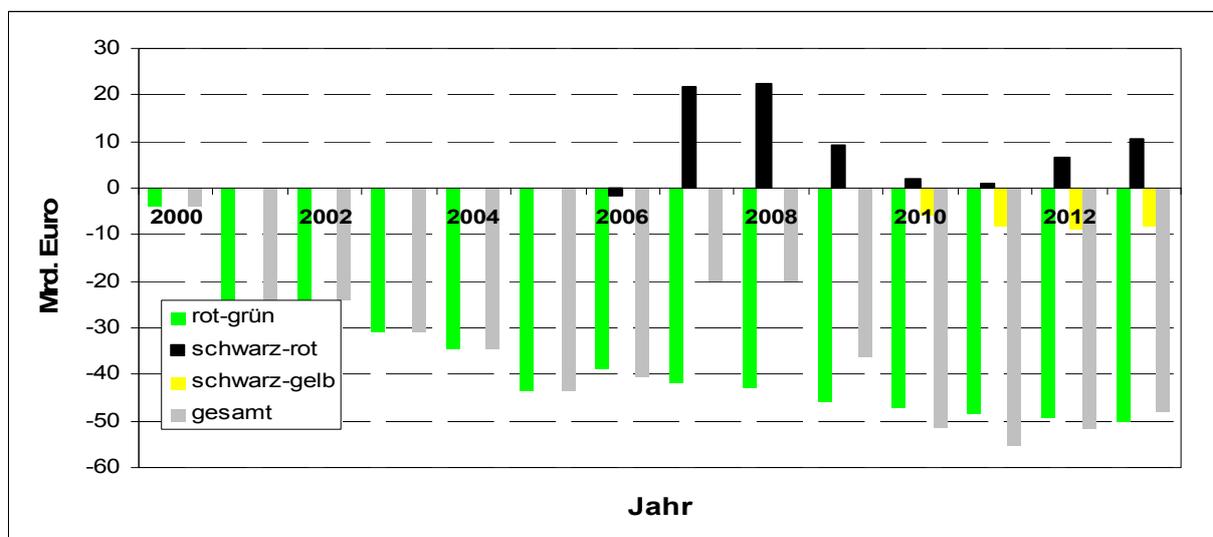
**Schaubild 2: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts
in Relation zum BIP (%), 1950 – 2009**



Quelle: BMF

Seit 1990 sind drei Phasen des starken Schuldenanstiegs zu unterscheiden: Zunächst ist es von 1991 bis 1997 erstens durch die Wiedervereinigung und den „Aufbau Ost“ zu einer massiven Expansion der öffentlichen Verschuldung gekommen. Für die Zeit nach 2009 sind Stützungsmaßnahmen für Banken sowie Wirtschaftsförderprogramme zu berücksichtigen, welche die öffentlichen Haushalte ebenfalls extrem belastet haben. Entscheidend ausgewirkt hat sich drittens eine falsche Politik umfangreicher Steuersenkungen, die seit 2000 unter verschiedenen Bundesregierungen verfolgt wird (Schaubild 3).

Schaubild 3: Steuerreformbedingte Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998*



*Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (SPD und CDU/CSU) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierungen. Die graue Säule stellt den Gesamtsaldo für das jeweilige Jahr dar. (Quelle: Truger, Wolff/ver.di)

Somit ist insbesondere „auf der Einnahmeseite eine wesentliche Ursache für die steigende Schuldenstandsquote in Deutschland zu sehen“, wie Peter Bofinger im Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen feststellt.¹² Wiederholte Steuersenkungen etwa bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer oder der Erbschaftsteuer haben massive Einnahmeausfälle in den öffentlichen Haushalten verursacht. Ab dem Jahr 2011 dürften sich diese Ausfälle für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden auf über 50 Mrd. Euro pro Jahr summieren.¹³ Insgesamt sind in den Jahren 2000 bis 2010 durch alle Steuersenkungsmaßnahmen dem Bundeshaushalt etwa 136 Mrd. Euro und den Länderhaushalten etwa 160 Mrd. Euro entgangen (Tabelle 2).

¹² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“, Wiesbaden 2007, S. 164

¹³ Vgl. Schreiner, Patrick/Eicker-Wolf, Kai, a. a. O., S. 10.

Tabelle 2: Steuermindereinnahmen durch Steuersenkungen in Mrd. Euro

BUND ¹⁾	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Summe
SCHULDENSTAND ³⁾	774,80	760,20	784,60	826,50	869,30	903,30	950,30	957,30	985,70	1053,80	1150,00	
Zuwachs		-14,60	24,40	41,90	42,80	34,00	47,00	7,00	28,40	68,10	96,20	375,20
kumuliert		-14,60	9,80	51,70	94,50	128,50	175,50	182,50	210,90	279,00	375,20	
Steuermindereinnahmen		-14,46	-12,71	-15,19	-17,06	-20,64	-19,33	-4,49	-2,47	-10,94	-18,55	-135,83
Schulden ohne Minder		-29,06	11,69	26,71	25,74	13,36	27,67	2,51	25,93	57,16	77,65	239,37
LANDER ²⁾	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
SCHULDENSTAND ³⁾	338,10	364,50	392,10	423,70	448,60	471,30	482,80	485,20	484,90	526,30	560,00	
Zuwachs		26,40	27,60	31,60	24,90	22,70	11,50	2,40	-0,30	41,40	33,70	221,90
kumuliert		26,40	54,00	85,60	110,50	133,20	144,70	147,10	146,80	188,20	221,90	
Steuermindereinnahmen		-11,91	-9,91	-13,05	-16,02	-20,13	-19,50	-13,23	-11,14	-19,74	-24,82	-159,46
Schulden ohne Minder		14,49	17,69	18,55	8,88	2,57	-8,00	-10,83	-11,44	21,66	8,88	62,44
GEMEINDEN ²⁾	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
SCHULDENSTAND ³⁾	98,00	98,80	100,50	107,50	111,80	115,20	112,20	110,60	108,90	112,10	124,00	
Zuwachs		0,80	1,70	7,00	4,30	3,40	-3,00	-1,60	-1,70	3,20	11,90	26,00
kumuliert		0,80	2,50	9,50	13,80	17,20	14,20	12,60	10,90	14,10	26,00	
Steuermindereinnahmen		-3,14	-1,40	-2,68	-1,55	-2,59	-1,65	-2,28	-3,58	-5,66	-8,10	-32,63
Schulden ohne Minder		-2,34	0,30	4,32	2,75	0,81	-4,65	-3,88	-5,28	-2,46	3,80	-6,63

Diese Zahlen zeigen: Durch massive Steuersenkungen entgeht den öffentlichen Haushalten jährlich ein hoher zweistelliger Milliardenbetrag. Dem gegenüber stehen massive Kürzungen auf der Ausgabenseite. Nicht zu hohe Ausgabensteigerungen, sondern eine zu geringe Einnahmentwicklung sind das Problem.

Auch Ausnahmeregelungen schaffen keine Handlungsfähigkeit

Die Schuldenbremse beinhaltet zwei Mechanismen, wonach weiterhin eine gewisse Verschuldung zugelassen werden kann. Erstens ist erlaubt, in konjunkturellen Abschwungphasen neue Schulden aufzunehmen, sofern diese in konjunkturell besseren Zeiten wieder getilgt werden. Eine weitere Ausnahme ist zweitens bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituation gegeben. Sie erlaubt die Aufnahme neuer Schulden, deren Abbau in einem Tilgungsplan verbindlich geregelt werden muss.

Autoren des IMK haben das Verfahren, nach dem der Umfang der künftig zulässigen Verschuldung berechnet werden soll, als „unberechenbar“ kritisiert. Sie mahnen Unschärfen und Schlupflöcher an, wodurch der Spielraum für die Neuverschuldung – je nach politischem Interesse – hoch- bzw. heruntergerechnet werden kann. Problematisch ist überdies die Orientierung an einer methodisch zweifelhaften „Normallage“, die als „vermeintlich objektiver und präziser“ Maßstab für eine Verschuldung herangezogen wird. So ist vorgesehen, dass der Verschuldungsspielraum kleiner wird, wenn die Wirtschaft im Vergleich zu einer „Normallage“ gut läuft. Liegt die Konjunktorentwicklung hingegen unter dem Schnitt, wächst die zulässige Verschuldung. Das IMK macht deutlich, dass bereits die Berechnung der „Normallage“ methodisch zweifelhaft sei, weil sie auch von der aktuellen Konjunktorentwicklung bereits mitbestimmt würde. Dies hat zur Folge, dass die Bremse zu einer prozyklischen Wirtschaftspolitik zwingt. So darf im Auf-

schwung das Defizit zu groß sein, wodurch die Konjunktur zusätzlich angeheizt wird. Im Abschwung werden demzufolge die Defizite zu gering bemessen und dämpfen die Konjunktur zusätzlich.¹⁴

Zudem beinhaltet die für Notsituationen konzipierte Ausnahmeregelung das Risiko, dass aus ideologischen Gründen (wie der grundsätzlichen Ablehnung einer Neuverschuldung mit Hinweis auf das übergeordnete Ziel eines ausgeglichenen Haushalts) nicht adäquat auf Krisensituationen reagiert wird. Schwierig umzusetzen ist auch die Verpflichtung, zum Abbau der Neuverschuldung von Beginn an Tilgungspläne vorzulegen und zu verfolgen. So liegt es in der Natur von Katastrophen und Wirtschaftskrisen, dass ihre Entwicklung nicht vorhersehbar ist. Zu starre Tilgungspläne könnten ein zu rasches und damit letztlich kontraproduktives Abbauen der Neuverschuldung erzwingen.

Das Sozialstaatsprinzip fordert Einnahmeverbesserungen

Die Begrenzung der Staatsverschuldung als politischer Selbstzweck ist unverantwortlich. Auch wenn ein ausgeglichener Haushalt angestrebt wird, darf dies aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht dazu führen, dass der Staat seine aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Absatz 1 Grundgesetz) abgeleiteten Pflichten verletzt. Dieses Prinzip gehört zu den unabänderlichen Kerngrundsätzen unserer Verfassung. Es ist in seinem Bestand in besonderer Weise durch unsere Verfassung geschützt. Die Eltern der Verfassung haben das Sozialstaatsprinzip unter die so genannte Ewigkeitsgarantie gestellt. Danach kann keine parlamentarische Mehrheit diesen Grundsatz aus der Welt schaffen (vgl. Art. 79 Absatz 3 Grundgesetz.)

Für das Sozialstaatsprinzip sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem drei Kerngehalte von besonderer Bedeutung: Der Sozialstaat ist erstens ein in der Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung aktiver, starker Staat. Es ist seine Aufgabe, die Bürgerinnen und Bürger gegen die allgemeinen Lebensrisiken zu sichern. Der Sozialstaat zielt zweitens innergesellschaftlich auf soziale Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich. Er wirkt zu Gunsten der Schwächeren in der Gesellschaft. Dazu gehört auch drittens das Ziel, eine zu ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung zu vermeiden.

Die gegenwärtige Einkommens- und Vermögenspolitik ist hingegen in verfassungswidriger Weise darauf ausgerichtet, staatliche Reichtumspflege zu Lasten der breiten Mehrheit der Bevölkerung zu betreiben. Demgegenüber fordert die Verfassung jedoch Umverteilung. Sie strebt nach einer Nivellierung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Steuern sind das taugliche Instrument für den sozialen Ausgleich.

¹⁴ IMK/Horn, Gustav et al., „Unberechenbare Schuldenbremse“, in: Böcklerimpuls 1/2011; ausführlicher dazu vgl. IMK/Horn, Gustav et al., IMK-Report Nr. 59, „Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011“, Januar 2011.

Für die Einnahmepolitik des Staates bedeutet das, dass er zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht nur das Recht, sondern auch die verfassungsrechtliche Pflicht hat, sich mit den notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten. Er darf die sozialstaatliche Aufgabenpolitik nicht an öffentlicher Armut scheitern lassen. Deswegen kommen Steuersenkungen verfassungsrechtlich nur dann in Betracht, wenn sie die Leistungsfähigkeit des Sozialstaates nicht beeinträchtigen. Der Verweis auf leere Kassen trägt erst recht nicht, wenn die Verwalter der Kassen sie durch Steuersenkungen und im Wege einer "erfolgreichen" Entsolidarisierungspolitik vorsätzlich geleert haben. Die Knappheit der Kassen ist nicht die Folge eines Naturgesetzes. Sie ist die Folge falscher politischer Entscheidungen, die dringend zu korrigieren sind.

Statt Schuldenbremse steuergerechte Politik der Mehreinnahmen

Auffällig in der Debatte um den notwendigen Abbau der Staatsschuldung ist die nahezu ausnahmslose Fokussierung auf die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Die Einnahmeseite hingegen wird kaum in den Blick genommen. Dies ist sehr fragwürdig, weil damit Ursache und Wirkung der Staatsverschuldung völlig verkehrt werden. Tatsächlich nehmen Bund und Länder seit Jahren Ausgabenkürzungen vor. Und wie nicht zuletzt die Finanznot der Kommunen offenbart, sind die öffentlichen Haushalte in Deutschland strukturell unterfinanziert. Sie erhalten nicht einmal annähernd die Steuereinnahmen, die sie zur Erfüllung der notwendigsten öffentlichen Aufgaben brauchen.

Es ist falsch über Staatsverschuldung und Steuerpolitik zu sprechen, ohne nach Steuergerechtigkeit zu fragen. Tatsächlich haben von den Steuersenkungsmaßnahmen der Vergangenheit vorwiegend Gutverdienende und Unternehmen profitiert. Menschen mit geringem und mittlerem Einkommen wurden hingegen belastet. Hier muss ein Umdenken stattfinden. Umzuverteilen und die stetig wachsende Ungleichverteilung von Vermögen und Einkommen zu beenden, ist hierzu ein notwendiger Schritt. Zaghafte Versuche des Finanzministers, auf Ebene der EU für eine europäische Finanztransaktionsteuer zu werben, um sodann, bei geringstem Widerstand gleich wieder einzuknicken.

Es gibt keinen Sozialstaat nach Kassenlage. Sondern es ist umgekehrt die Kassenlage, die zum Erhalt des Sozialstaates verfassungsrechtlich zwingend zu verbessern ist. Deswegen zwingt das Sozialstaatsprinzip dazu, für eine deutliche Erhöhung der Einnahmen durch eine soziale Steuerpolitik zu sorgen.

An dieser Pflicht ändern auch die häufig bemühten Verweise auf Demografie und Globalisierung nichts. Beide Prozesse verlangen - verfassungsrechtlich und sozialpolitisch - nicht einen Abbau des Sozialstaates, sondern dessen Aktivierung zum Ausgleich ihrer Folgen. Der leistungsfähige Sozialstaat könnte "Globalisierungsverlierern" mit öffentlich finanzierten Ausgaben helfen. Globalisierungsgewinne schaffen genug gesellschaftlichen Reichtum. Die durch technischen Fortschritt steigende Produktivität der Arbeit

kompensiert den Alterungsprozess in der Gesellschaft bei Weitem - wenn sie zum Steuerquell gemacht wird.

Um den Weg für eine andere Politik zu ebnen, ist es an der Zeit, „Deckmäntelchen“-Diskussionen, wie sie derzeit um die Schuldenbremse geführt werden, zu enttarnen und aufzuzeigen, was dahinter steht. Packen wir es an.

Literatur

Bofinger, Peter/Horn, Gustav, „Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder“, Mai 2009

Corneo, Giacomo, Verschuldung und Konsolidierung, Berlin 2009

GEW/Georg Leppert (29.3.2011), „Hessen beschließt per Volksabstimmung Schuldenbremse – „Magerstaat“ droht“, URL [http: www.gew.de](http://www.gew.de)

Himpele, Klemens, Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, Drucksache 18/2732, Marburg 17.10.2010

MK/Horn, Gustav et al., „Unberechenbare Schuldenbremse“, in: Böcklerimpuls 1/2011

IMK/Horn, Gustav et al., IMK-Report Nr. 59, Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011, Januar 2011

Kastrop, Christian/Meister-Scheufelen, Gisela/Sudhof, Margaretha, Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin 2010

Nagel, Jochen, Schuldenbremse oder: Brandstifter als Feuerwehrleute, in: WISO-Info 1/2011

Schreiner, Patrick/Eicker-Wolf, Kai, „Eine „Schuldenbremse“, zwei Bundesländer, drei Mythen, in: WISO-Info 1/2011

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden 2007

„Haushaltskonsolidierung. Westerwelle fordert Schuldenbremse für EU-Staaten“. Aus: Financial Times Deutschland vom 16.1.2011

„OCED-Generalsekretär: Deutsche Schuldenbremse ist Vorbild für die USA“. Aus: Handelsblatt vom 1.8.2010