

Hintergrund: Staatsverschuldung in Deutschland - Kurzfassung¹

von Axel Troost, finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE und stellvertretender Vorsitzender der Partei DIE LINKE

Seit Monaten wird die deutsche und europäische Politik von der Eurokrise bestimmt. Dabei steht vor allem die Staatsverschuldung als vom Mainstream deklarierte Ursache der derzeitigen Krise im Fokus der Berichterstattung. War diese anfangs vor allem auf die GIIPS-Staaten (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien) begrenzt, rückt auch die Staatsverschuldung Deutschlands in ihren Blickwinkel, sowohl nach der Debatte um die Einführung von Schuldenbremsen im Bund und in den Ländern als auch nach der Einführung des Fiskalpaktes.

Staatsverschuldung: Grundlagen

Grundsätzlich entsteht Staatsverschuldung, wenn ein Staat mehr ausgibt als er an ordentlichen Einnahmen zur Verfügung hat. Um diese zusätzlichen Ausgaben zu decken, muss der Staat Kredite aufnehmen, üblicherweise für eine bestimmte Laufzeit. Diese Finanzierung nennt man Nettokreditaufnahme bzw. Nettoneuverschuldung. Ist das Ende der Laufzeit erreicht, muss der Kredit zurückgezahlt werden, woraufhin der Staat in aller Regel neue Kredite aufnimmt. Die Summe aus Nettokreditaufnahme und der Anschlusskredite zur Tilgung der ausgelaufenen Kredite nennt man Bruttokreditaufnahme bzw. Bruttoneuverschuldung.

Häufig macht die Nettokreditaufnahme nur einen kleinen Teil der Bruttoneuverschuldung aus. Im Jahre 2011 belief sich die Nettokreditaufnahme auf ca. 12 Mrd. Euro, wohingegen der allergrößte Teil (280 Mrd. Euro) der aufgenommenen Kredite zur Rückzahlung bestehender Schulden aufgewendet wurde.

Ob Staatsschulden im Endeffekt den Wohlstand eines Landes befördern oder hemmen, hängt davon ab, wofür die Schulden verwendet wurden bzw. werden.

Dabei wird zumeist von zwei Verwendungsarten ausgegangen: laufende Ausgaben und Investitionen. Laufende Ausgaben sind sich regelmäßig wiederholende Ausgaben, denen ein direkter Nutzen gegenüber steht, wie beispielsweise bei den Gehaltszahlungen von öffentlich Beschäftigten. Bei Investitionen dagegen fallen Ausgaben und Nutzen auseinander. Der Bau einer Straße führt zunächst zu Aufwendungen für Material, Maschinen und Gehälter der Beschäftigten, die vor der Erbringung der tatsächlichen Fertigstellung der Straße bezahlt werden müssen.

Grundsätzlich sind Staatsschulden per se weder gut noch schlecht. Wird die Verschuldung genutzt, um Investitionen zu finanzieren und die Konjunktur zu stabilisieren, dann ist die Verschuldung gerechtfertigt und kann zu einer dauerhaften Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes führen bzw. einen wirtschaftlichen Absturz verhindern.

Werden hingegen in wirtschaftlich normalen Zeiten die Staatsausgaben durch Steuerensenkungen parallel zu den Einnahmen reduziert, führt dies in der Regel zu einem Konsumrückgang, weil Individuen mit hohem Einkommen und Vermögen von Steuerensenkungen besonders profitieren und dazu neigen, den steuerlichen Gewinn zu sparen

¹ Langfassung: Axel Troost, Hintergrund: Staatsverschuldung in Deutschland <http://www.axel-troost.de/article/6191.hintergrund-staatsverschuldung-in-deutschland.html>

statt zu konsumieren. Reduziert der Staat die Ausgaben in Rezessionen, die durch einen starken Rückgang der privaten Nachfrage gekennzeichnet sind, dann hätte dies einen weiteren Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zur Folge.

Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland

In Deutschland ist die Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP seit Mitte der 1970er Jahre kontinuierlich angestiegen – von weniger als 20% auf 70% im Jahr 2011.

Die Entstehung der Staatsverschuldung ist immer die Folge wirtschaftlicher Krisenzeiten und/oder politischer Entscheidungen. Analog zu einer verfehlten Ausgabenpolitik kann auch eine verfehlte Einnahmenpolitik zu einem Defizit führen.

Betrachtet man die Entwicklung der Staatsverschuldung im Zeitraum von 1990 bis heute, so ergeben sich drei Phasen stark ansteigender Staatsverschuldung.

Tabelle 1: Entwicklung der öffentlichen Schulden in Mrd. €

Zeiträume	Schuldenzuwachs nach Perioden	Jährlicher Durchschnitt
1951-1974	87,8	3,7
1975-1982	216,4	27,1
1983-1989	161,0	23,0
1990-1997	657,8	82,2
1998-2001	91,1	22,8
2002-2006	304,4	60,9
2007-2008	32,5	16,2
2009-2011	414,2	138,0

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

Die erste Phase ging dabei direkt in Verbindung mit der Wiedervereinigung Deutschlands einher. Die Finanzierung der Deutschen Einheit bewirkte einen massiven Anstieg der Staatsverschuldung um 657 Mrd. Euro von 1990 bis 1997. Laufende Transfers an ostdeutsche Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, die Abwicklung der Treuhandanstalt, massive Infrastrukturinvestitionen und eine Übernahme der Staatsschulden der DDR ließen die Verschuldung auf 59,5% des BIP bis Ende 1997 ansteigen. In den Folgejahren bis 2002 ging die Neuverschuldung auf das Niveau der 1980er Jahre zurück. Anstelle von öffentlichen Investitionen wurden viel mehr strukturelle Defizite durch die konstant hohe Arbeitslosigkeit sowie die andauernden Belastungen aus der Wiedervereinigung finanziert.

Der Zeitraum von 2002 bis 2006 bildet die zweite Phase stark ansteigender Staatsverschuldung infolge der Steuersenkungspolitik der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 2000/2001. Seitdem haben die Steuerausfälle alle Gebietskörperschaften massiv belastet und in erheblichem Umfang zur Steigerung der Staatsverschuldung beigetragen. In nur vier Jahren stiegen die Schulden um 304,4 Mrd. Euro an und wirken sich bis heute drastisch auf die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte aus.

Von 2000 bis 2011 ist rund die Hälfte der Neuverschuldung von Bund, Ländern und Kommunen auf die Steuerausfälle aufgrund von rot-grünen Steuergesetzesänderungen unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders zurückzuführen. Ohne diese Steuerausfälle hätten die Gemeinden in den letzten zehn Jahren sogar Schulden abbauen können – eine äußerst brisante Tatsache in Anbetracht der finanziellen Schieflage etlicher Kom-

munen in Deutschland. Dies bildet ein Paradebeispiel dafür, welche negativen Auswirkungen eine verfehlte Steuer- und Einnahmenpolitik nach sich zieht.

Tabelle 2: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen von 2000 - 2011

	Zuwachs Schuldenstand		steuerreformbedingte Steuerausfälle		Anteil Steuerausfälle an Schuldenzuwachs	
	2002-2006	2000-2011	2002-2006	2000-2011	2002-2006	2000-2011
Bund	175,51	498,35	-84,93	-155,72	48,4%	31,2%
Länder	144,71	250,97	-78,62	-186,48	54,3%	74,3%
Gemeinden	14,23	31,86	-9,87	-41,25	69,4%	129,5%
insgesamt	334,45	781,18	-173,41	-383,45	51,9%	49,1%

Quelle: Eicker-Wolf/Truger 2010;

Die vorläufig letzte Phase stark ansteigender Staatsverschuldung begann im Jahr 2009 als Resultat aus der Finanz- und Wirtschaftskrise und der damit verbundenen Rettung des Finanzsektors. Diese ließ die Staatsverschuldung auf knapp 80% des BIP ansteigen. Noch ist unklar, welcher Anteil der Stützungsmaßnahmen endgültig als gesamtstaatliche Verschuldung dem öffentlichen Bereich verbleiben wird. Bei den Maßnahmen zur Eigenkapitalaufstockung der Landesbanken (18,5 Mrd. Euro) sowie bei den Teilen der Einlagen und öffentlichen Garantien zur Sicherung riskanter Vermögenspositionen an verschiedene private Banken (IKB und HRE) und an sämtliche Abwicklungsanstalten („Bad Banks“) der Landesbanken bzw. der Hypo Real Estate ist der Verlust öffentlichen Vermögens bereits eingetreten. Das Bundesministerium der Finanzen geht davon aus, dass rund 41,1 Mrd. Euro dieser von Bund und Ländern erworbenen und/oder gesicherten Vermögensgegenstände und Kapitalbeteiligungen in Höhe von insgesamt 236,5 Mrd. Euro² abgeschrieben werden müssen.

Vom Bund wurden desweiteren zur Abmilderung der Wirtschafts- und Finanzkrise zwei Konjunkturprogramme von mehr als 61,5 Mrd. Euro geschnürt. Davon entfallen rund 43,5 Mrd. Euro auf direkte Ausgaben des Staates (Kurzarbeitergeld, Zukunftsinvestitionsprogramm, Erhöhung der Zuschüsse für gesetzliche Krankenkassen) und 18 Mrd. Euro auf Steuererleichterungen von 2008-2011. Nimmt man die zusätzlichen Steuerausfälle der Gebietskörperschaften hinzu, ergibt sich neben den mindestens 60 Mrd. Euro zur Rettung des Finanzsystems eine weitere Verschuldung der öffentlichen Hand von mindestens 100 Mrd. Euro.

In Anbetracht dieser drei Phasen stark ansteigender Staatsverschuldung lässt sich das Argument, man würde hierzulande über die Verhältnisse leben, leicht entkräften. Vielmehr waren politische (Fehl-)Entscheidungen und systemische Krisen wie die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise entscheidende Faktoren, die die Staatsschulden in die Höhe trieben.

² Hypo Real Estate (HRE) 8,0, Abwicklungsanstalt HRE (FMS-WM) 161,0, Garantiegesellschaft GPBW (LBBW) 12,5, Zweckgesellschaft SachsenLB (Sealink) 15,5, WestLB (Phoenix und Erste Abwicklungsanstalt - EAA) 39,5.

Zinssätze und Staatsverschuldung

Nichtsdestotrotz sagt die Höhe der Staatsschulden in Milliarden Euro selbst wenig über ihre wirtschaftlichen Folgen und Belastungen aus. Besonders in Deutschland wird der Umfang vorhandener Staatsschulden und deren Bedeutung für die öffentlichen Haushalte weit überschätzt.

Aussagekräftiger ist hingegen die sogenannte Zins-Steuer-Quote, die angibt, wie hoch der Anteil der Steuereinnahmen ist, der für Zinsen verausgabt werden muss. Ist dieser Anteil hoch, verringern sich die Steuereinnahmen und damit das Budget zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben. Neben den Staatsschulden hängt die Zins-Steuer-Quote vor allem davon ab, wie hoch die Zinssätze sind, die Staaten für Anleihen oder Kredite zahlen müssen. Wenn sich die Zinssätze halbieren, kann ein Staat die doppelte Summe an Staatsschulden bedienen, ohne dass seine tatsächliche Belastung steigt.

In der Theorie hängt die Höhe des Zinssatzes neben der Inflationsrate davon ab, wie sicher die Anleger davon ausgehen können, dass sie ihr Geld samt Zinsen zurückbekommen. Dies wird häufig unter dem Begriff Bonität zusammengefasst und wird von vielen Faktoren bestimmt, wie beispielsweise von der Höhe der Staatsverschuldung, der aktuellen Neuverschuldung, der Herkunft der Gläubiger, der Währung, dem Anteil der Zinsen am Staatshaushalt, dem außenwirtschaftlichen Ungleichgewicht und der Stabilität des politischen Systems des jeweiligen Staates. Staaten, die anhand dieser Kriterien als besonders zahlungssicher eingestuft werden, sollten sich zu niedrigen Zinsen finanzieren können.

Von der Bonität ausgehend müssten die Zinssätze für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in Deutschland in den letzten wie Jahrzehnten mindestens moderat angestiegen sein, denn seit Ende 1991 hat sich die Staatsverschuldung in absoluten Zahlen von 600 Mrd. Euro auf 1.992 Mrd. Euro im Jahr 2011 mehr als verdreifacht.

Soweit die Theorie. Betrachtet man allerdings die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote in Deutschland, ergibt sich ein gegenteiliges Bild.

Tabelle 3: Zins-Steuer-Quoten 1991-2011

1991	12,2%	1998	14,8%	2005	13,3%
1992	14,1%	1999	13,2%	2006	12,9%
1993	14,3%	2000	13,0%	2007	12,3%
1994	14,2%	2001	13,5%	2008	11,9%
1995	15,9%	2002	13,2%	2009	11,7%
1996	15,5%	2003	13,4%	2010	11,3%
1997	15,3%	2004	13,0%	2011	10,7%

Quelle: Jahresgutachten Sachverständigenrat 2005/06 und 2011/12

Seit 1995 ist die Zins-Steuer-Quote um fast ein Drittel gesunken. Der Anteil der Steuereinnahmen, der zur Bedienung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Jahr 2011 aufgewandt wurde, lag mehr als 10% unter dem Niveau von 1991. Das heißt trotz steigender Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit sowie gleichzeitiger Stagnation des Wirtschaftswachstums auf niedrigem Niveau im Verlauf der 1990er Jahre sinken die Zinslasten und damit die Refinanzierungskosten des deutschen Staates.

Ein Anstieg der Staatsverschuldung hat demnach nicht immer eine negative Wirkung auf die Ausgabensituation eines Staates.

Erklären lässt sich dieser Sachverhalt ausschließlich über Angebot und Nachfrage. Die sich immer weiter öffnende Schere zwischen Arm und Reich und die (Teil-) Privatisierung der Altersvorsorge führten dazu, dass sich immer größere Geldvermögen ansammelten und nach entsprechenden Anlageformen suchten. Seit den 1990er Jahren führte dies zu einem erheblichen Angebotsdruck auf den Kapitalmärkten. Durch die Unsicherheiten im Zuge der Finanz- und Eurokrise hat sich dieser Angebotsüberschuss nun immer mehr auf die Staatsanleihen einiger weniger Länder konzentriert, die als besonders solide und sicher eingeschätzt werden. Dadurch können sich zahlungsfähige Länder wie Deutschland, Österreich und Luxemburg zu extrem niedrigen Zinsen refinanzieren.

Argumente gegen Staatsverschuldung

Neben dem bereits ausgeführten Argument, steigende Staatschulden würden die öffentlichen Haushalte durch zunehmende Zinskosten belasten, gibt es eine Reihe weiterer Argumente, mit denen ein generelles Verbot jeder weiteren Nettoneuverschuldung begründet wird. Dabei wird sich zeigen, dass auch diese bei genauerer Betrachtung entkräftet werden können.

Häufig wird man in der Debatte um Staatsverschuldung mit dem Argument der Generationengerechtigkeit konfrontiert, wonach Staatsschulden einer Generation ungerechtfertigt zur nächsten weitergegeben würden. Für die Bürger eines Staates gilt aber, dass nicht nur ausschließlich Schulden, sondern auch Vermögen, die diese Schulden finanziert haben, vererbt werden. Daher ist Staatsverschuldung kein Problem zwischen, sondern viel mehr innerhalb von Generationen – konkret zwischen Arm und Reich.

Ein Anstieg der Staatsverschuldung steht grundsätzlich in engem Zusammenhang mit einem gleichzeitigen Anstieg privaten Vermögens.

Tabelle 4: Geldvermögen (netto) sowie Reinvermögen der privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck in Mrd. €

Jahr	Nettogeldvermögen (in Mrd. €)	Reinvermögen (in Mrd. €)
1992	1097,3	4119,6
1994	1303,4	4661,8
1996	1408,9	5051,3
1998	1665,8	5531,5
2000	1976,7	6086,6
2002	2070,4	6420,9
2004	2236,5	6847,8
2005	2629,7	7155,2
2006	2627,3	7603,7
2007	2889,7	8062,1
2008	2719,6	8477,4
2009	2894,7	8555,0
2010	3102,6	-

Quelle: Statistisches Bundesamt 2010 und Deutsche Bundesbank 2011

Tabelle 4 veranschaulicht das Nettogeldvermögen und das Reinvermögen der privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck (Parteien, Gewerkschaften, Vereine, etc.). Seit 1992 hat sich das Reinvermögen, also die Vermögenswerte nach Berücksichtigung von Krediten und sonstigen Verbindlichkeiten, auf 8.555 Mrd. Euro mehr als verdoppelt. Das (Netto)Geldvermögen, zusammengesetzt aus Bargeld, Sichteinlagen, Wertpapieren sowie Ansprüche gegenüber Versicherungen und Pensionseinrichtungen, hat sich im selben Zeitraum sogar nahezu verdreifacht – auf knapp 3.103 Mrd. Euro.

Hieran kann man sehr deutlich sehen, dass von einem „Über die Verhältnisse leben“ nicht die Rede sein kann. Im Gegenteil existiert eine mehr als ausreichende Besteuerungsbasis, um Staatsausgaben ohne zusätzliche Verschuldung finanzieren zu können. Die angestiegene Staatsverschuldung ist im wesentlichen auf die steuerliche Begünstigung einkommens- und vermögensstarker Haushalte zulasten der Staatseinnahmen zurückzuführen. Somit ist der Streit um eine gerechte Verteilungs- und Wirtschaftspolitik das einzige, was an künftige Generationen vererbt wird.

Die Befürworter einer Schuldenbremse in Deutschland führen eine Reihe von Argumenten aus verschiedenen Bereichen zu ihrer Unterstützung an. Zwei zentrale Argumente wurden bereits entkräftet: Erstens, die angeblich ungerechte Belastung zukünftiger Generationen und zweitens, die zunehmende Belastung der öffentlichen Haushalte durch steigende Verschuldung.

Drittens wird behauptet, der Rückzug des kreditnehmenden Staates von den Kapitalmärkten würde es den privaten Unternehmen ermöglichen, zusätzliche Kredite für Investitionen aufzunehmen, was zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze führen würde.

Dem steht aber entgegen, dass auch sinnvoll verausgabte, kreditfinanzierte staatliche Investitionen Arbeitsplätze schaffen und Wirtschaftswachstum erzeugen. Wie oben bereits erwähnt, reduzieren verringerte Staatsausgaben die gesamtgesellschaftliche Nachfrage und führen zu entsprechenden Einkommensverlusten und Gewinnrückgängen bei privaten Haushalten und Unternehmen. Zwar würden die für den Unternehmenssektor verfügbaren Kredite ansteigen, wenn die staatliche Nettoneuverschuldung auf Null zurückfahren würde. Es ist aber alles andere als sicher, dass die Unternehmen anstelle des Staates diese zusätzlichen Kredite in Anspruch nehmen. Bei einem Nachfragerückgang ist zudem nicht ersichtlich, wer das Kreditangebot aufnehmen soll.

Durch die Schuldenbremse und der damit bewirkten Begrenzung der Neuverschuldung wird die ohnehin rückgängige Nachfrage noch weiter gedrosselt und es besteht viel mehr die reale Gefahr eines weiteren „in die Rezession Sparens“, wie es derzeit in Griechenland, Portugal und Spanien zu beobachten ist.

Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass der Nutzen und die Wirkung von Staatsverschuldung in der aktuellen Debatte häufig verkürzt und unreflektiert wiedergegeben wird, was zu einer Überschätzung der vorhandenen Staatsverschuldung und deren Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte führt.

Deshalb geht die Lösung „Schuldenbremse“ in die falsche Richtung und bewirkt einen gegenteiligen Effekt, in dem zusätzliche Investitionen blockiert und die langfristige Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft gebremst werden, wenn gleichzeitig auf öffentliche Mehreinnahmen verzichtet wird, die Wirtschaft stagniert und der Rückzug des Sozialstaates fortschreitet. Massive Sparmaßnahmen würden erhebliche Nachfrage- und fiskalische Einnahmeverluste nach sich ziehen.

Im Zuge der anhaltenden Eurokrise wird der Anspruch von Fiskalpakt und Schuldenbremse, die Neuverschuldung und die Staatsschulden insgesamt zu begrenzen und zu senken, durch die negativen Nebenwirkungen der Schuldenbremse vollständig untergraben.