

Axel Troost

Hintergrund: Staatsverschuldung in Deutschland

Seit Monaten wird die deutsche und europäische Politik von der Eurokrise bestimmt. Im Fokus der Krisenberichterstattung steht vor allem die Staatsverschuldung, die vom Mainstream der Beobachter als Ursache für die derzeitige Krise identifiziert wurde. Beschränkte sich die Berichterstattung in Deutschland anfangs der Krise auf die so genannten GIIPS-Staaten (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien), rückt nun auch die Staatsverschuldung Deutschlands in ihren Blickwinkel. Aus diesem Grund soll im Folgenden das Phänomen der Staatsverschuldung ausführlich untersucht werden.

Zu Beginn wird in die Theorie der Staatsverschuldung eingeführt. Anhand von allgemeinen Daten und Statistiken wird anschließend die Entwicklung der Staatsverschuldung sowie deren Folgen für die Bundesrepublik Deutschland dargestellt.

Staatsverschuldung: ein paar nüchterne Informationen

Staatsverschuldung entsteht, wenn ein Staat mehr Geld ausgibt als er eingenommen hat. Um diese zusätzlichen Ausgaben zu decken, muss der Staat Kredite aufnehmen. Diese zusätzlichen Kredite werden als *Nettokreditaufnahme* oder *Nettoneuverschuldung* bezeichnet. Kredite werden üblicherweise für eine bestimmte Laufzeit aufgenommen. Nach Ende der Laufzeit muss der Kredit zurückgezahlt werden und dazu nimmt der Staat in aller Regel neue Kredite auf. Die Summe der Anschlusskredite, die zur Tilgung auslaufender Kredite aufgenommen werden, und der Neukredite zur Finanzierung des laufenden Haushaltsdefizits nennt man *Bruttokreditaufnahme* bzw. *Bruttoneuverschuldung*.

Häufig macht die Nettokreditaufnahme nur einen geringen Teil der Bruttoneuverschuldung aus. So wurde z.B. der größte Teil der vom Bund im Jahr 2011 aufgenommenen Kredite in Höhe von rund 280 Mrd. Euro zur Rückzahlung bereits bestehender Schulden verwendet. Mit nicht einmal zwölf Mrd. Euro machte die Nettokreditaufnahme nur ca. vier Prozent der Bruttoneuverschuldung aus.

Die Höhe der Staatsschulden in Millionen oder Milliarden Euro selbst sagt wenig über ihre Folgen und Belastungen aus. Als besonders aussagekräftig kann hingegen die sogenannte *Zins-Steuer-Quote* angesehen werden. Sie drückt aus, welcher Anteil der Steuereinnahmen des Staates für die Zinszahlungen auf die Staatsschulden aufgewandt werden muss. Sie hängt neben der Schuldenhöhe vor allem davon ab, wie hoch die Zinssätze sind. Wenn sich die Zinssätze halbieren, kann ein Staat die doppelte Summe an Staatsschulden bedienen, ohne dass seine tatsächliche Belastung steigt. Im Fall der Bundesrepublik haben sinkende Zinssätze den Anstieg der Staatsverschuldung in den vergangenen zwanzig Jahren sogar mehr als ausgeglichen. So fiel die Zins-Steuer-Quote der öffentlichen Haushalte 2011 auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung (vgl. Tabelle 7 weiter unten).¹

¹ Selbstverständlich ist es wenig ratsam, sich hinsichtlich der Tragbarkeit der Staatsverschuldung auf fallende Zinssätze zu verlassen. Die in der Öffentlichkeit quasi unbekannt gebliebene Zins-Steuer-Quote ist aber ein sehr anschauliches Zeichen dafür, wie ideologisch verbohrt und von Sachkenntnis völlig unbelastet die Diskussion um Staatsverschuldung und Schuldenbremse in Deutschland geführt wird.

Ein ebenfalls wichtiger Indikator der Schuldenbelastung ist die *Verschuldungsquote*. Sie bezeichnet das Verhältnis von Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das BIP kann quasi als Jahreseinkommen einer Gesellschaft betrachtet werden. Steigen die Schulden proportional zum Einkommen, ergibt sich dadurch keine verschärfte Schuldenbelastung. Die übliche Strategie, um die Schuldenbelastung eines Staates zu senken, liegt dementsprechend darin, die Schulden langsamer steigen zu lassen als das BIP wächst. Um im Sinne der Zins-Steuer-Quote und der Verschuldungsquote eine Schuldenentlastung des Staates zu erreichen, muss daher bei wachsendem BIP und gleichermaßen wachsenden Steuereinnahmen nicht notwendigerweise die Nettokreditaufnahme auf null („ausgeglichene Haushalte“) gesenkt oder gar die Schulden netto getilgt werden. Wenn es die wirtschaftliche Lage eines Landes zulässt, können ausgeglichene Haushalte und Schuldentilgung umgekehrt natürlich durchaus wünschenswert sein.

Staatsverschuldung: Wohl oder Wehe?

Ob von staatlicher Kreditaufnahme im Ergebnis eine Belastung oder ein Beitrag für den Wohlstand eines Landes ausgeht, hängt im Wesentlichen davon ab, wofür die Mittel verwendet wurden bzw. werden.

Staatsausgaben können gemäß der volkswirtschaftlichen Theorie für zwei Arten von Ausgaben verwendet werden: laufende Ausgaben und Investitionen. Unter laufenden Ausgaben versteht man sich regelmäßig wiederholende Ausgaben in gleich bleibender Höhe. Darüber hinaus sind laufende Ausgaben häufig charakterisiert durch ein zeitliche Überschneidung von Ausgaben und den daraus entstehenden Nutzen. Beispielsweise zählen Gehälter von öffentlichen Beschäftigten zu den laufenden Ausgaben.

Investitionen sind durch ein zeitliches Auseinanderfallen von Auszahlungen und Nutzen charakterisiert. Der Bau einer Straße führt zunächst zu Auszahlungen für Baumaterialien und Gehälter der Beschäftigten, ohne dass diese vor Fertigstellung genutzt werden kann. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen der Straße kann nur erreicht werden, wenn der Staat die Vorfinanzierung der Investition leisten kann.

Darüber hinaus sind staatliche Einnahmen und Ausgaben eine wichtige Größe innerhalb der gesamten Volkswirtschaft. Eine Reduzierung von Staatsausgaben, beispielsweise durch den Abbau von öffentlicher Beschäftigung, führt in der Regel zu einer Verringerung der Nachfrage innerhalb der Volkswirtschaft.²

Dieser Effekt ist insbesondere in Zeiten mit geringem oder negativem Wirtschaftswachstum von großer Bedeutung. Rezessionen sind durch sinkende Nachfrage aus dem privaten Sektor gekennzeichnet, beispielsweise aufgrund von steigender Arbeitslosigkeit und sinkenden Gewinnen. Würde ein Staat in einer solchen Situation wegen sinkender Steuereinnahmen seine Ausgaben ebenfalls reduzieren, würde er die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter absenken.

Diese sinkende Nachfrage des Staates wirkt sich in folgenden Perioden auf die Planun-

² Dieser Effekt entsteht in wirtschaftlich normalen Zeiten, wenn parallel zu den Ausgaben auch die Einnahmen gesenkt werden, z.B. durch Steuersenkungen. Aufgrund der höheren Sparneigung von Individuen mit hohem Einkommen und Vermögen, die besonders von Steuersenkungen profitieren, verringert sich der gesamtgesellschaftliche Konsum zugunsten zusätzlicher Ersparnisse.

gen von Unternehmen aus. Die Investitionen und der Grad der Beschäftigung in einer Volkswirtschaft sind direkt an die Erwartungen für die folgenden Perioden gebunden. Erwarten die Unternehmen eine weiter sinkende Nachfrage werden sie ihre Investitionen zurückfahren und zusätzliche Beschäftigte entlassen. Ein solches Verhalten kann die Dauer einer Rezession deutlich verlängern.

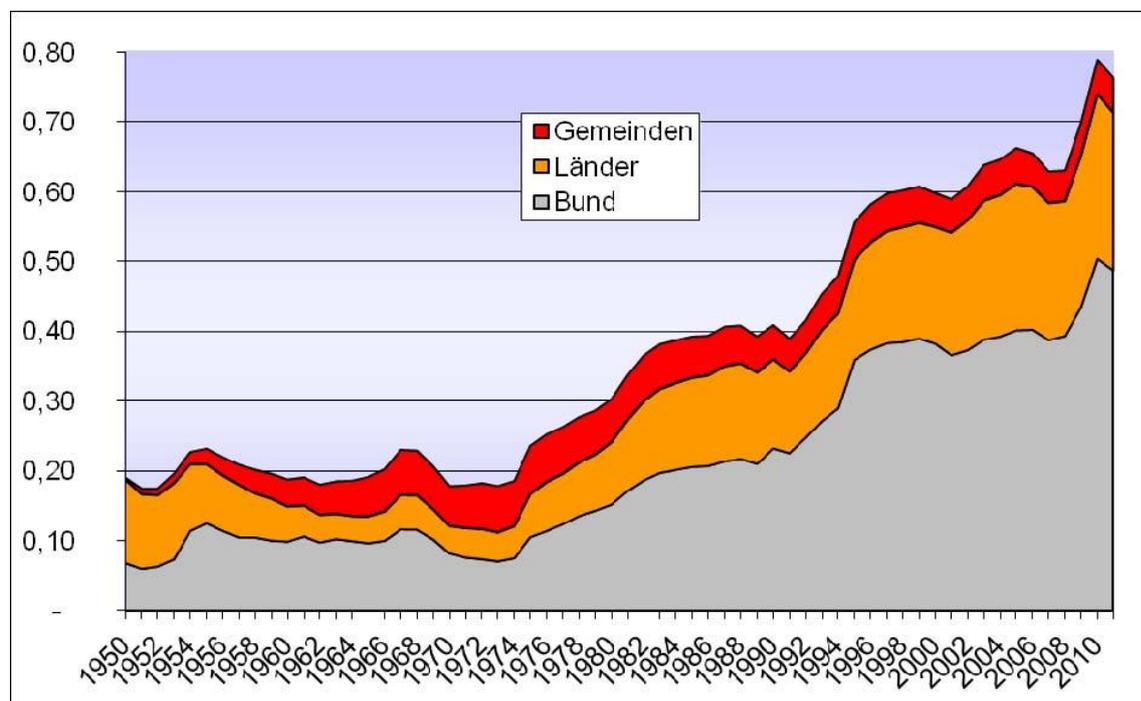
Grundsätzlich kann daher festgehalten werden: Staatsschulden sind per se weder gut noch schlecht, es kommt auf die konkreten Zwecke und Bedingungen an, für die und unter denen sie aufgenommen werden. Wird die Verschuldung genutzt um Investitionen zu finanzieren oder die Konjunktur zu stabilisieren, ist die Verschuldung gerechtfertigt. Sie trägt zu einer dauerhaften Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes bei. Dieser Zuwachs kann zur Bedienung der Schulden verwendet werden.

Eine Finanzierung von strukturellen Defiziten³ über Kredite ist dagegen eher abzulehnen. Die Finanzierung von Ausgaben, deren Nutzen ausschließlich in der Gegenwart anfällt, muss im entsprechenden Zeitraum erfolgen. Lediglich in systemischen und konjunkturellen Krisen, bei Naturkatastrophen u.ä. ist es sinnvoll – und notwendig – von dieser Regel abzuweichen.

Entwicklung der Staatsschulden in Deutschland

In Deutschland ist die Verschuldung des öffentlichen Sektors im Verhältnis zum BIP seit Mitte der 1970er Jahre kontinuierlich angestiegen – von weniger als 20% auf über 70% im Jahr 2012 (siehe folgende Abbildung). Diese Verschuldung ist sowohl auf die Finanzierung von Investitionen als auch auf konjunkturelle und strukturelle Defizite zurückzuführen.

Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts in Relation zum BIP (%), 1950-2011



Quelle: Statistisches Bundesamt

³ Ein strukturelles Defizit entsteht, wenn die laufenden Einnahmen des Staates nicht mehr ausreichen, um die laufenden Ausgaben des Staates zu decken.

Es ist jedoch falsch, die seit Mitte der 1970er Jahre stark angestiegenen Staatsverschuldung ausschließlich einer verfehlten Ausgabenpolitik zuzuschreiben, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass die Staatsquote⁴ in Deutschland seit ihrem Höchststand 1996 tendenziell sinkt.

Die Entstehung der Staatsverschuldung ist immer die Folge wirtschaftlicher Entwicklungen oder politischer Entscheidungen. Starke konjunkturelle Krisen führten in Deutschland immer zu deutlichen Defiziten der öffentlichen Gesamthaushalte. Ebenso kann analog zu einer verfehlten Ausgabenpolitik auch eine verfehlte Einnahmepolitik ein strukturelles Defizit erzeugen. Deshalb wird in Anlehnung an die folgende Tabelle für die verschiedenen Perioden die Entstehung der Staatsverschuldung erläutert.

Tabelle 1: Entwicklung der öffentlichen Schulden

Jahr	in Mio. Euro	Schuldenzuwachs nach Perioden	Zeiträume	jährlicher Durchschnitt	Jahr	in Mio. Euro	Schuldenzuwachs nach Perioden	Zeiträume	jährlicher Durchschnitt			
31.12.1950	9.574	87.794	1951-1974	3.658	31.12.1983	343.279	160.971	1983-1989	22.996			
31.12.1951	10.747				31.12.1984	366.682						
31.12.1952	12.276				31.12.1985	388.436						
31.12.1953	14.775				31.12.1986	409.300						
31.12.1954	18.311				31.12.1987	433.788						
31.12.1955	21.357				31.12.1988	461.525						
31.12.1956	22.362				31.12.1989	474.704	657.738	1990-1997	82.217			
31.12.1957	23.158				31.12.1990	538.334						
31.12.1958	23.991				31.12.1991	599.511						
31.12.1959	25.463				31.12.1992	686.356						
31.12.1960	28.998				31.12.1993	769.898						
31.12.1961	32.215				31.12.1994	848.057						
31.12.1962	33.129				91.061	1998-2001	22.765	31.12.1995	1.018.767			
31.12.1963	36.026							31.12.1996	1.082.970			
31.12.1964	39.797							31.12.1997	1.132.442			
31.12.1965	44.697							31.12.1998	1.165.414			
31.12.1966	50.294							31.12.1999	1.199.582			
31.12.1967	58.018							31.12.2000	1.210.918			
31.12.1968	62.402							31.12.2001	1.223.503	304.387	2002-2006	60.877
31.12.1969	62.982							31.12.2002	1.277.271			
31.12.1970	64.210	31.12.2003	1.357.723									
31.12.1971	71.661	31.12.2004	1.429.749									
31.12.1972	79.392	216.365	1975-1982	27.046	31.12.2005	1.489.853						
31.12.1973	86.421				31.12.2006	1.527.890						
31.12.1974	97.368				31.12.2006 *	1.545.364						
31.12.1975	130.008				31.12.2007	1.552.371	32.517	2007-2008	16.259			
31.12.1976	150.904				31.12.2008	1.577.881	414.216	2009-2011	138.072			
31.12.1977	167.119				31.12.2009	1.694.660						
31.12.1978	188.579	31.12.2010	1.990.491									
31.12.1979	210.950				31.12.2011	1.992.097						
31.12.1980	238.897				* Ab 2006 einschl. ausgewählter öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach dem ESVG zum Sektor Staat zählen.							
31.12.1981	278.221											
31.12.1982	313.733											

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnung;

⁴ Die Staatsquote zeigt den Anteil der staatlichen Ausgaben an der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung auf. Die Quote besteht in dem Verhältnis von Staatsausgaben zum BIP.

- Im Zeitraum zwischen 1950 und 1974 verharrte die Staatsverschuldung relativ konstant auf einem Niveau knapp unterhalb von 20% des BIP.
- Mit Beginn der ersten Ölkrise, die eine starken Abschwächung des Wirtschaftswachstums weltweit und eine hohe Massenarbeitslosigkeit nach sich zog, begann die erste Periode der stärker ansteigenden Staatsverschuldung. Diese nahm im Zeitraum von 1975 bis Ende 1982 auf über 36% des BIP zu, weil die Bundesregierung die Wirtschaftskrise durch eine schuldenfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben bekämpfte. Mit der Ausweitung der Staatsausgaben konnte zusätzliche Nachfrage geschaffen werden, die die Konjunktur und Arbeitslosigkeit stabilisierte. Die durchschnittliche Rate des jährlichen Wirtschaftswachstums zwischen 1970 und 1980 erreichte mit über 2,5% zwar nicht mehr das Niveau der 1950er und 1960er Jahre, konnte jedoch zunächst die Arbeitslosenquote auf unter 3% stabilisieren.
- Die 1970er Jahre bildeten neben den Öl- und Wirtschaftskrisen auch in finanzpolitischer Hinsicht einen wichtigen Wendepunkt. Mit der Aufkündigung des BrettonWoods-Systems fester Wechselkurse 1973 und einer schrittweisen Öffnung der Grenzen für internationalen Kapitalverkehr bereitete die Politik den Boden für die heutige Form eines stark von den Finanzmärkten und seinen -akteuren bestimmten Kapitalismus. Diese Entwicklung hat die Spielräume nationaler Regierungen zur Besteuerung und Regulierung von Großkonzernen, Banken und reichen Vermögensbesitzern zunehmend erschwert.
- In Folge der stagnativen Wirtschaftsentwicklung stieg die Arbeitslosigkeit Anfang der 1980er Jahre weiter rasant an. Innerhalb von lediglich vier Jahren - von 1980 bis 1984 - vervierfachte sich die Arbeitslosigkeit nahezu – von 493.000 auf 1.930.000 Personen. Die Kosten der gestiegenen Arbeitslosigkeit ließen die Staatsverschuldung bis Ende 1989 auf konstant erhöhtem Niveau um 40% des BIP verharren. Auf intellektueller bzw. wissenschaftlicher Ebene wurde diese Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit von einem Erstarken der neoklassischen Ökonomik begleitet. Die „geistig-moralische Wende“ – vollzogen durch die Kanzlerschaft von Helmut Kohl – machte aus der wachsenden technischen Not, große Unternehmen und Vermögen aufgrund wachsender Steuerflucht in Steuerparadiese nicht mehr angemessen besteuern zu können, kurzerhand eine politische Tugend. Fortan befanden sich die Länder im Standortwettbewerb und niedrige Steuern sowie niedrige Staatsquoten wurden zum Ziel politischen Handelns.
- Mit dem Fall der Berliner Mauer war dann zumindest in Deutschland der Staat als Transformationsverwalter wieder besonders gefragt. Die Finanzierung der Deutschen Einheit bewirkte einen erneuten massiven Anstieg der Staatsverschuldung (+657 Mrd. Euro von 1990 bis 1997) auf 59,5% des BIP bis Ende 1997. Gründe waren nicht nur laufende Transfers an die ostdeutschen Gebietskörperschaften sowie an die Sozialversicherung. Im Rahmen der Wiedervereinigung fielen zudem einmalige Kosten an, beispielsweise durch die Abwicklung der Treuhandanstalt, die Übernahme der Staatsschulden der DDR sowie massive Infrastrukturinvestitionen.
- Von Ende 1998 bis Ende 2001 ging die Neuverschuldung auf das Niveau der 1980er Jahre zurück, diente aber kaum noch der öffentlichen Investitionsfinanzierung. Statt dessen wurden durch strukturelle Defizite die konstant hohe Arbeitslo-

sigkeit sowie die weiterhin andauernden Belastungen aus der Wiedervereinigung finanziert. Die Schuldenquote selbst stabilisierte sich.

Tabelle 2: Entwicklung der öffentlichen Schulden nach Perioden

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

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnung;

Die bisher vorletzte Periode stark ansteigender Staatsverschuldung war von 2002 bis Ende 2006 die Folge der Steuersenkung der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2000/2001. Die Steuerausfälle haben seitdem die öffentlichen Haushalte aller Gebietskörperschaften massiv belastet und in erheblichem Umfang zur Steigerung der Staatsverschuldung beigetragen.

Im Zeitraum von 2000 bis 2011 ist rund die Hälfte der Neuverschuldung aller Gebietskörperschaften in Deutschland auf die Steuerausfälle aufgrund von Steuergesetzänderungen seit Antritt der Rot-Grünen-Bundesregierung unter Gerhard Schröder 1998 zurückzuführen. Bei den Kommunen hätten ohne Steuerausfälle zwischen 2000 und 2011 sogar Schulden abgebaut werden können.

Tabelle 3: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen von 2000 - 2011

	Zuwachs Schuldenstand (in Mrd. Euro)		steuerreformbedingte Steuerausfälle (in Mrd. Euro)		Anteil Steuerausfälle am Schuldenzuwachs	
	2002-2006	2000-2011	2002-2006	2000-2011	2002-2006	2000-2011
Bund	190,18	511,94	-84,93	-155,58	48,4%	31,2%
Länder	118,29	290,54	-78,62	-190,94	54,3%	76,1%
Gemeinden	13,4	27,95	-9,87	-41,99	69,4%	131,8%
insgesamt	334,45	830,43	-173,41	-388,51	51,9%	49,7%

Quelle: Eicker-Wolf/Truger 2012;

- In den Jahren 2007 und 2008 sank die Neuverschuldung in Folge der Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie der guten konjunkturellen Situation. Der Schuldenstand im Verhältnis zum BIP verringerte sich daher geringfügig.
- Im Jahr 2009 begann die vorläufig letzte Phase der stark ansteigenden Staatsverschuldung in Deutschland. Die Rettung des Finanzsektors und die Folgen der durch diesen mit ausgelösten Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Staatsverschuldung auf knapp 80% des BIP ansteigen lassen. Die folgende Tabelle zeigt die von der öffentlichen Hand an den Finanzsektor vergebenen Stützungsmaßnahmen (Kapitalspritzen, Übernahme von risikoreichen Vermögenswerten u.ä.).

Welcher Anteil dieser Stützungsmaßnahmen endgültig als gesamtstaatliche Verschuldung dem öffentlichen Bereich verbleiben wird, ist bisher unklar. Die Maßnahmen zur Aufstockung des Eigenkapitals der Landesbanken (d.h. 19,5 Mrd. Euro)⁵ können zu einem großen Teil bereits jetzt als Verlust verbucht werden. Sie ersetzen lediglich Eigenkapital, das im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ausgefallen ist. Ein Verlust öffentlichen Vermögens ist bereits eingetreten.

Gleiches gilt für Teile der Einlagen und der öffentlichen Garantien zur Sicherung riskanter Vermögenspositionen, die als Stützungsmaßnahmen an verschiedene private Banken (IKB und HRE) sowie die Abwicklungsanstalten (Bad Banks) der Landesbanken bzw. der HRE – FMS-Wertmanagement (HRE), Erste Abwicklungsanstalt und Phoenix (WestLB) sowie die Sealink (SachsenLB) – vergeben wurden. Das Bundesfinanzministerium geht davon aus, dass rund 42,5 Mrd. Euro dieser von Bund und Ländern erworbenen und/oder gesicherten Vermögensgegenstände sowie der erworbenen Kapitalbeteiligungen in Höhe von insgesamt 267,9 Mrd. Euro⁶ abgeschrieben werden müssen. Den hierfür aufgenommen Krediten stehen bereits heute keine entsprechenden Gegenwerte mehr gegenüber.

Zur Abmilderung der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden zudem zwei Konjunkturprogramme im Volumen von mehr als 61,5 Mrd. Euro vom Bund aufgelegt. Davon entfallen rund 43,5 Mrd. Euro auf direkte Ausgaben des Staates (Zukunftsinvestitionsprogramm, Erhöhung des Zuschusses für die gesetzlichen Krankenkassen, Kurzarbeitergeld) sowie 18 Mrd. € auf Steuererleichterungen für die Jahre 2008 bis 2011. Hinzu kommen die Kosten der Finanzierungshilfen für Bürgschaften und Kreditsonderprogramme für den Mittelstand.

Neben diesen zusätzlichen Ausgaben im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind auch die Steuerausfälle der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. Vorsichtig geschätzt betragen diese Steuerausfälle rund 42 Mrd. Euro. Insgesamt ergeben sich neben den Kosten zur Rettung des Finanzsystems (mindestens 60 Mrd. Euro) für die öffentliche Hand eine weitere krisenbedingte Verschuldung von mindestens 100 Mrd. Euro.

⁵ Bayern LB 10,0, HSH Nordbank 3,0, LBBW 3,0 (durch Land und Kommunen), NordLB 0,5, WestLB 3,0 (durch den Bund)

⁶ IKB Deutsche Industriebank 1,9 Mrd. €, Hypo Real Estate (HRE) 7,7 Mrd. €, Abwicklungsanstalt HRE (FMS-WM) 186,3 Mrd. €, Garantiefirma GPBW (LBBW) 12,7 Mrd. €, Zweckgesellschaft SachsenLB (Sealink) 10,7 Mrd. €, WestLB (Phoenix und Erste Abwicklungsanstalt - EAA) 48,6 Mrd. €

Tabelle 4: Kumulierte Effekte der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise auf den Maastricht-Schuldenstand

	2008	2009	2010	2011	2012 ¹
	in Mrd. €				
Schuldenstandseffekte Finanzmarktkrise	51,3	95,8	309,3	294,4	307
Bund	10,1	27,6	223,0	205,9	
IKB Deutsche Industriebank	1,9	1,9	1,9	1,9	
Commerzbank	8,2	18,2	18,2	6,7	
Aareal Bank		0,5	0,4	0,3	
Hypo Real Estate (HRE)		6,3	7,7	7,7	
West LB		0,7	3,0	3,0	
Abwicklungsanstalt HRE (FMS-WM)			191,8	186,3	
Länder	41,2	67,2	85,3	87,5	
Bayern LB	3,0	10,0	10,0	10,0	
HSH Nordbank		3,0	3,0	3,0	
NordLB Kapitalaufstockung				0,5	
Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)		2,0	2,0	2,0	
Garantiegesellschaft GPBW (LBBW)		12,7	12,7	12,7	
Zweckgesellschaft SachsenLB (Sealink)	15,2	15,0	12,2	10,7	
WestLB (Phoenix und Erste Abwicklungsanstalt - EAA) ²	23,0	24,5	45,4	48,6	
Gemeinden		1,0	1,0	1,0	
LBBW		1,0	1,0	1,0	

¹ Vorläufige Schätzungen

² Die EAA wird unter dem Dach der Bundesanstalt für Finanzmarkstabilisierung geführt, statistisch aber dem Landesektor zugerechnet

Quelle: BMF

Von wem leiht sich der Staat dieses Geld?

Bei der Finanzierung europäischer Staaten sind Banken und Versicherungen die wichtigsten Akteure. Sie gewähren den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) Kredit bzw. kaufen deren Schuldverschreibungen. Darüber hinaus verdienen einzelne Großbanken daran, als Emissionshäuser im Auftrag der öffentlichen Hand deren Wertpapiere am Kapitalmarkt zu plazieren. Das Kreditgeschäft ist für Banken und Versicherungen deshalb interessant, weil sie damit sichere, konstante und planbare Zinszahlungen erwirtschaften können. Diese benötigen sie zur Zahlung von Zinsen für Spareinlagen oder für die Auszahlung kapitalgedeckter Rentenversicherungen.

Tabelle 5: Gläubiger der öffentlichen Haushalte (in % der Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte jeweils am Jahresende)

	2012	2011	2005	2000	1995	1991
Bundesbank	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	1,1%
Kreditinstitute	20,3%	20,1%	34,8%	46,7%	52,6%	52,2%
Sozialversicherungen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
sonstige inländische Nichtbanken	23,6%	23,6%	21,0%	16,6%	18,4%	23,3%
Ausland	55,8%	56,1%	43,9%	36,3%	28,4%	23,2%
Insgesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Deutsche Bundesbank;

Neben Banken und Versicherungen sind zudem Privatanleger und Unternehmen Geldgeber des Staates.⁷ Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der wichtigsten Gläubiger der öffentlichen Haushalte in Deutschland.

In den vergangenen Jahren, insbesondere seit der Einführung des Euro, haben vor allem ausländische Anleger (Pensionsfonds, Versicherer u.ä.) deutsche Staatsanleihen in großem Umfang erworben. Grund hierfür war neben der zunehmenden Kapitalverkehrsfreiheit der Wegfall des Wechselkursrisikos zwischen den Euro-Mitgliedsstaaten. Mit der Einführung des Euro war es vor allem für die in diesen Ländern ansässigen Banken und Versicherungen möglich, ihre Risiken leichter zu streuen.

Daher finanzieren ausländische Gläubiger einen hohen Anteil der Staatsverschuldung aller großen Euro-Mitgliedsstaaten. Während immer mehr Ausländer Interesse an deutschen Staatsanleihen zeigten, haben deutsche Versicherer und Rentenfonds viele ausländische Staatsanleihen in ihr Portfolio genommen.

In den letzten Jahren hat sich im Rahmen der Eurokrise diese Entwicklung zugunsten

⁷ Privatanleger, Versicherungen und Unternehmen, die keine Kreditinstitute sind, werden als „sonstige inländische Nichtbanken“ zusammengefasst.

Deutschlands verschoben. Vor allem Anleger aus den Euro-Krisenstaaten flüchten aus vermeintlich unsicheren Anleihen ihrer Staaten in vermeintlich sichere Anleihen des deutschen Staates.

Trotz der Zunahme an ausländischen Gläubigern und der ökonomischen Verwerfungen im Rahmen der Eurokrise konnte die deutsche Volkswirtschaft ihre Gläubigerposition weiter ausbauen. Die Verschuldung von ausländischen Staaten und deren Privatsektoren gegenüber deutschen Banken, Versicherungen, Unternehmen, privaten Haushalten und dem deutschen Staat stieg schneller an als deren Verschuldung im Ausland.

Im gleichen Umfang wie die Verschuldung des Staates gegenüber Ausländern zugenommen hat, haben die deutschen Kreditinstitute ihre Gläubigerpositionen gegenüber dem Staat heruntergefahren. Ihr Anteil an den Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist von mehr als 52% im Jahr 1991 auf knapp 20% im Jahr 2011 geschrumpft (vgl. Tabelle 5).

Diese Entwicklung bildet sich ebenfalls in den Bilanzsummen der Banken ab. Gingen 1995 noch 23,7% aller von deutschen Banken an inländische Nicht-Banken vergebenen Kredite (bzw. der von ihnen gezeichneten Schuldverschreibungen) an die öffentlichen Haushalte, so sank dieser Anteil bis 2012 fast ununterbrochen bis auf 15,2% ab (vgl. Tabelle 6). Ein Zeichen, dass das Geschäft mit Staatsanleihen und anderen staatlichen Krediten schon lange vor der Eurokrise eine unterdurchschnittliche Profitabilität aufwies.

Tabelle 6: Anteil der Kredite der öffentlichen Haushalte an allen von deutschen Bankengruppen an inländische Nichtbanken vergebene Kredite

	1995 ¹	2000	2005	2009	2012
alle Banken	23,7%	20,6%	19,4%	16,1%	15,2%
Kreditbanken (gesamt)	14,1%	12,7%	12,2%	10,3%	10,1%
Großbanken	8,8%	12,1%	14,6%	11,9%	12,3%
Regionalbanken	17,5%	14,2%	9,6%	9,3%	8,9%
Zweigstellen ausl. Banken	23,3%	7,1%	1,5%	4,1%	0,7%
Landesbanken	43,1%	35,1%	31,0%	29,1%	28,0%
Sparkassen	13,3%	7,0%	7,8%	7,6%	9,4%
Genossensch. Zentralbanken	44,3%	22,3%	29,5%	29,7%	22,4%
Kreditgenossenschaften	11,6%	3,2%	2,6%	2,5%	3,3%
Realkreditinstitute	44,0%	53,3%	46,8%	39,6%	23,5%
Bausparkassen ²	-	3,0%	4,8%	4,4%	6,4%
Banken mit Sonderaufgaben	33,9%	17,6%	36,6%	37,3%	31,1%
nachrichtl. Auslandsbanken	19,8%	12,3%	30,3%	17,4%	14,9%

¹ Werte jeweils zum November eines Jahres.

² Werte für Bausparkassen erst ab dem Jahr 2000 verfügbar.

Quelle: Deutsche Bundesbank;

Wer oder was entscheidet über den Zinssatz der Staatsverschuldung?

In der Theorie hängt der Zinssatz, der von Staaten für Anleihen oder Kredite zu zahlen ist, davon ab, wie sicher die Anleger davon ausgehen können, dass sie ihr Geld samt Zinsen zurückbekommen und welche Alternativen den Anlegern zur Verfügung stehen. Die Einschätzung über die zukünftige Zahlungsfähigkeit des Staates – häufig auch als Bonität bezeichnet – wird von vielen Faktoren bestimmt. Zu den klassischen Faktoren zählen: bereits erreichter Stand der Staatsverschuldung, aktuelle Neuverschuldung, Herkunft der Gläubiger (Inland oder Ausland), Währung (eigene Währung oder Fremdwährung), Zinslastquote (Anteil der Zinsen am Staatshaushalt), außenwirtschaftliches Ungleichgewicht (Defizit oder Überschuss der Leistungsbilanz) und nicht zuletzt die Stabilität des politischen Systems und die politisch-militärische Durchsetzungsfähigkeit des jeweiligen Staates. Staaten, die anhand dieser Kriterien als besonders kreditwürdig eingestuft werden, sollten sich zu niedrigen Zinsen an den Kapitalmärkten – durch die Ausgabe von Anleihen und anderen Schuldverschreibungen – finanzieren können.

Von der Bonität ausgehend müssten die Zinssätze für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in Deutschland in den letzten zwei Dekaden (wenn auch vielleicht nur moderat) angestiegen sein, denn seit Ende 1991 hat sich die Staatsverschuldung in Deutschland in absoluten Zahlen von 600 Mrd. Euro auf 1.992 Mrd. Euro im Jahr 2011 mehr als verdreifacht. Im Verhältnis zum BIP ist die Verschuldungsquote von 39 auf 76% angestiegen, hat sich also immerhin fast verdoppelt.

Betrachtet man die Zins-Steuer-Quote, die angibt wie viel Prozent jedes als Steuer eingenommenen Euro als Zinszahlung verausgabt wird, zeigt sich eine entgegengesetzte Entwicklung. Seit 1995 ist die Zins-Steuer-Quote fast ununterbrochen gesunken (vgl. Tabelle 7).

Selbst in Jahren in denen Steuersenkungen zu Einnahmeausfällen geführt haben, kann eine sinkende Zins-Steuer-Quote beobachtet werden. Sie ist seit 1995 um fast ein Drittel gesunken. Der Anteil der Steuereinnahmen, die zur Bedienung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Jahr 2012 aufgewandt wurde, lag mehr als 10% unter dem Niveau von 1991. Ein Anstieg der Staatsverschuldung hat demnach nicht immer eine negative Wirkung auf die Ausgabensituation eines Staates.

Tabelle 7: Zins-Steuer-Quoten 1991 bis 2011

1991	12,2%	1999	13,2%	2006	12,9%
1992	14,1%	2000	13,0%	2007	12,3%
1993	14,3%	2001	13,5%	2008	11,9%
1994	14,2%	2002	13,2%	2009	11,6%
1995	15,9%	2003	13,4%	2010	11,6%
1996	15,5%	2004	13,0%	2011	11,2%
1997	15,3%	2005	13,3%	2012	10,3 ¹
1998	14,8%				

¹ Schätzung des Sachverständigenrates

Quelle: Jahresgutachten Sachverständigenrat 2005/06 (S. 272, Tabelle 23) und 2012/13 (S. 202 Tabelle 26);

Dieses Beispiel zeigt, dass die rationale Fixierung der Finanzmärkte auf die Bonität des Schuldners im Fall von Deutschland nicht festgestellt werden kann. Trotz steigender Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit, bei gleichzeitiger Stagnation des Wirtschaftswachstums auf niedrigem Niveau im Verlauf der 1990er Jahre, sinken die Refinanzierungskosten des deutschen Staates.

Erklären lässt sich das ausschließlich über das Gesetz von Angebot und Nachfrage: Da sich aufgrund der sich weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich und aufgrund der (Teil-)Privatisierung der Altersvorsorge immer größere Geldvermögen angesammelt haben und diese Ersparnisse bzw. Vermögen angelegt werden müssen, besteht schon seit den 1990er Jahren ein erheblich gestiegener Angebotsdruck auf den Kapitalmärkten. Wellen von Finanzkapital ergossen sich auf die Finanzmärkte und suchten nach rentierlicher Anlage – mal in die aufstrebenden Schwellenländer bis zur Asien- und Lateinamerika-Krise Ende der 1990er Jahre, mal in die New Economy bis zum Platzen der Aktienblase und zuletzt in die komplex verbrieften Kredite des US-Immobilienbooms. Durch die Unsicherheiten im Zuge der Finanz- und Euro-Krise hat sich dieser Angebotsdruck nun immer mehr auf die Staatsanleihen einiger weniger als besonders solide eingeschätzter Länder konzentriert. Solange die öffentlichen und privaten Sektoren der meisten umliegenden Staaten in der Krise stecken, zahlen Länder wie Deutschland, Österreich oder Luxemburg quasi als Einäugige unter den Blinden extrem niedrige Zinsen.

Argumente gegen Staatsverschuldung

Neben dem oben bereits ausgeführten Argument, steigende Staatsverschuldung würde die öffentlichen Haushalte durch zunehmende Zinskosten belasten, gibt es noch eine Reihe weiterer Argumente, mit denen ein grundsätzliches Verbot jeder weiteren Nettoneuverschuldung begründet wird.

Häufig wird kritisiert, dass die Zinszahlungen an Banken, Versicherungen, Pensionsfonds usw. die Vermögenden begünstigen. Diese Überlegung ist grundlegend richtig, denn der größte Teil der Staatsschulden wird von diesen Institutionen bzw. „Besserverdienenden“ finanziert. Die Begünstigung dieser Vermögen ist jedoch nicht in den Zinszahlungen begründet, sondern in ihrer zu niedrigen Besteuerung. Eine Umverteilung von unten nach oben könnte durch eine ordentliche Besteuerung von Vermögen und dem daraus entstehenden Einkommen verhindert werden.

Auch die häufig behauptete Umverteilung zwischen den Generationen tritt nur auf, wenn ausschließlich Staatsschulden von einer Generation zur nächsten weitergegeben würden. Für die Bürger eines Staats gilt, dass nicht nur die Staatsschulden vererbt werden, sondern auch die Vermögen, die diese Staatsschuld finanziert haben. Daher ist Staatsverschuldung kein Problem zwischen verschiedenen Generationen, sondern innerhalb von Generationen - also zwischen Arm und Reich.

Parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung ist in Deutschland ein deutlich stärkerer Anstieg der privaten Vermögen eingetreten. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Geld- und Reinvermögens der Privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck⁸. Seit 1992 hat sich ihr Reinvermögen, also die Vermögenswerte nach Berücksichtigung von Krediten und sonstigen Verbindlichkeiten, mehr als verdoppelt – auf 9.304,4 Mrd. Euro im Jahr 2011. Das (Netto)Geldvermögen (Bargeld, Sichtein-

⁸ Politische Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Wirtschaftsverbände, Vereine u.ä.

lagen, Wertpapiere sowie Ansprüche gegenüber Versicherungen und Pensionseinrichtungen) hat sich im gleichen Zeitraum sogar fast verdreifacht – auf knapp 3.157,1 Mrd. Euro.

Tabelle 8: Geldvermögen (netto) sowie Reinvermögen der privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck in Mrd. €

Jahr	Nettogeldvermögen (in Mrd. Euro)	Reinvermögen (in Mrd. Euro)
1992	1162,5	4212,2
1994	1310,5	4697,8
1996	1512,3	5187,8
1998	1795,9	5735,9
2000	2001,5	6199,5
2002	2023,4	6496,5
2004	2396,4	7154,4
2006	2659,8	7704,3
2007	2923,3	8264,3
2008	2770,9	8321,6
2009	2944,4	8618,8
2010	3113,0	8966,4
2011	3157,1	9304,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012 und eigene Berechnungen nach Datenbanken der Deutsche Bundesbank;

Anhand dieser Zahlen zeigt sich, dass die auch in Deutschland weit verbreitete Behauptung „wir hätten über unsere Verhältnisse gelebt“ keiner empirischen Untersuchung standhält. Im Gegenteil existiert eine mehr als ausreichende Besteuerungsbasis, um die Staatsausgaben ohne zusätzliche Verschuldung finanzieren zu können. Die angestiegene Staatsverschuldung ist, wie oben bereits kurz dargestellt, im wesentlichen auf den Rückzug der einkommens- und vermögensstarken Haushalte aus der Finanzierung des Staates zurück zu führen.

In der derzeitigen Situation stellen die von den öffentlichen Haushalten aufgenommen Schulden kein signifikantes Problem dar. Das einzige was an künftige Generationen vererbt wird, ist die Tatsache, dass auch diese um eine gerechtere Verteilungs- und Wirtschaftspolitik werden streiten müssen.

Nimmt Staatsverschuldung dem Privatsektor das Geld für Investitionen weg?

Die Befürworter der deutschen Schuldenbremse führen eine Reihe von Argumenten aus unterschiedlichen Bereichen zu ihrer Unterstützung an. Zwei der zentralen Argumente wurden bereits oben entkräftet: die ungerechte Belastung zukünftiger Generatio-

nen durch die steigende Verschuldung und die zunehmende Belastung der öffentlichen Haushalte in Deutschland durch eine steigende Verschuldung.

Das dritte zentrale Argument der Befürworter der Schuldenbremse ist die Behauptung, der Rückzug des Staates von den Kapitalmärkten – als Kreditnehmer – ermögliche es den privaten Unternehmen zusätzliche Kredite für Investitionen aufzunehmen. Diese zusätzlichen Investitionen würden die Schaffung weiterer Arbeitsplätze ermöglichen und das Wirtschaftswachstum steigern.

Dem steht entgegen, dass auch sinnvoll verausgabte, kreditfinanzierte staatliche Investitionen Arbeitsplätze schaffen und Wirtschaftswachstum erzeugen. Die Befürworter gehen aber davon aus, dass private Investitionen in dieser Hinsicht stets wirksamer sind. Auch wenn sich darüber trefflich streiten lässt, so ist das dahinter stehende Bild der Kreditwirtschaft äußerst fragwürdig. In einer modernen Geldwirtschaft finanzieren Banken Investitionen weitgehend durch Zentralbankgeld vor bzw. können selbst durch Kreditschöpfung zusätzliche Kredite vergeben. Banken sind daher keineswegs darauf angewiesen, dass noch genug Geld auf den Sparkonten der Haushalte liegt und diese ihr Geld nicht schon dem Staat geliehen haben. Wie weiter oben ebenfalls schon angesprochen, gibt es auf den Kapitalmärkten tendenziell Angebotsdruck, gerade weil offensichtlich nicht genügend rentable Investitionsmöglichkeiten in der Privatwirtschaft bestehen. Diese Investitionsmöglichkeiten werden aber nicht dadurch erweitert, dass der Staat von einer moderaten Kreditaufnahme absieht und dadurch das Wachstum schwächer ausfällt.

Außerdem reduzieren verringerte Staatsausgaben die gesamtgesellschaftliche Nachfrage und führen zu entsprechenden Einkommensverlusten und Gewinnrückgängen bei den privaten Haushalten und Unternehmen. Deren Geldvermögensbildung wird als Folge dieser Entwicklung abnehmen.

Zwar würden die für den Unternehmenssektor verfügbaren Kredite ansteigen, wenn der Staat seine Nettoneuverschuldung auf Null zurückfahren würde. Dass die Unternehmen diese zusätzlichen Kredite tatsächlich in Anspruch nehmen, ist dagegen unwahrscheinlich. Aufgrund des negativen Einflusses, den der Rückgang der staatlichen Ausgaben auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage hat, ist nicht ersichtlich, wer dieses zusätzliche Angebot aufnehmen soll.

Darüber hinaus ergibt sich für die Geldvermögensbildung in Deutschland das Problem, dass auf Dauer die einzige Anlagemöglichkeit für die zusätzlichen Ersparnisse im Ausland liegt. Da alle anderen volkswirtschaftlichen Sektoren nur geringe Defizite bzw. hohe Überschüsse erzielen – oder dies planen –, ist eine Vermögensbildung in Deutschland nur möglich, wenn sich das Ausland (die Staaten, ihre Bevölkerung und/oder die dort beheimateten Unternehmen) weiter direkt oder indirekt in Deutschland Geld leihen.

Dies ist jedoch nur bis zu einem bestimmten Niveau möglich, wie die Krise insbesondere in Griechenland gezeigt hat. Zwar kann man dem Ausland beliebig viel Geld leihen, man kann aber ab bestimmten Größenordnungen nicht erwarten, dass man es zurück bekommt.

Diese Ausführungen zeigen, dass eine Verringerung der Neuverschuldung oder ein Abbau der Staatsverschuldung über eine starre Begrenzung der Neuverschuldung nicht erreicht werden kann. Es besteht vielmehr eine reale Gefahr des „in die Rezession Sparens“, wie es derzeit in Griechenland, Portugal und Spanien beobachtet werden kann.

Fazit

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass der Nutzen und die Wirkung von Staatsverschuldung in der aktuellen Debatte häufig verkürzt und unreflektiert wiedergegeben werden. Insbesondere in Deutschland wird der Umfang der vorhandenen Staatsverschuldung und deren Bedeutung für die öffentlichen Haushalte weit überschätzt.

Die Krisenstrategie „Schuldenbremse“ der Bundesregierung wird aus diesen Gründen in Deutschland zu einem nahezu gegenteiligen Effekt führen. Anstatt zusätzliche Investitionen zu begünstigen, bremst sie die langfristige Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft.

Im Kontext der weiter anhaltende Eurokrise wird der Anspruch von Fiskalpakt und Schuldenbremse, die Neuverschuldung und die Staatsverschuldung insgesamt zu begrenzen und zu senken, durch die sich abzeichnenden Nebenwirkungen vollständig konterkariert.

Literatur:

Eicker-Wolf, Kai und Truger, Achim (2012): Kommunalfinanzbericht 2012: Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen; Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen - Jahresgutachten 2005/06

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland; Jahresgutachten 2012/13

Statistisches Bundesamt (2012): Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1992 - 2010

Troost, Axel und Hersel, Philipp (2012): Die Euro-Krise als Zäsur: Eine neue Finanz-, Geld-, und Wirtschaftspolitik in Europa, LUXEMBURG, Gesellschaftsanalyse und linke Praxis. Online abrufbar unter: <http://www.axel-troost.de/article/6079.die-euro-krise-alszaesur-eine-neue-finanz-geld-und-wirtschaftspolitik-in-europa.html>

Volkman, Rainer (2008): Konsolidierung um jeden Preis? Ein deutliches „Ja“ zur Staatsverschuldung; UTOPIE kreativ, Heft 211, S. 430-442. Online abrufbar unter: <http://www.rosalux.de/fileadmin/rlsuploads/pdfs/Utopiekreativ/211/211.pdf>

Zeise, Lucas (2009): Wege aus der Krise; Marxistische Blätter. Online abrufbar unter: <http://www.linksnet.de/de/artikel/24166>