

Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup

Westfälische Hochschule

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes

„Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung“

Landtag des Saarlandes

16. Wahlperiode/Drucksache 16/653 (26.11.2018)

Zusammenfassung

Die 2009 in die Verfassung (Grundgesetz) geschriebene Schuldenbremse ist insgesamt gesehen ein ökonomischer Rückfall auf wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse der vorkeynesianischen Zeit. Spätestens seit der 1936, von John Maynard Keynes, veröffentlichten „General Theory“, war klar, dass der Staat sich als „Ersatzspieler“ auf dem marktwirtschaftlich-kapitalistischen Spielfeld bewegen muss (nicht nur antizyklisch) und dass der Kapitalismus ein hoch schuldenbasiertes System ist, dass ohne eine staatliche Nachfrage nicht existieren kann.

Mit der neoliberalen Konterrevolution ist dies an gesicherten Erkenntnissen jedoch einfach ideologisch ausradiert worden. Die sich dahinter verbergenden einseitigen Kapitalinteressen wollen bzw. akzeptieren keinen starken Wohlfahrts- und Sozialstaat, weil sie schlicht befürchten diesen mitfinanzieren zu müssen. Sie setzen lieber auf einen „schlanken Staat“ auf eine „Entstaatlichung“ und niedrige Gewinn-, Ertrags- und Vermögensteuern.

Die Schuldenbremse macht bezogen auf den Bund und die Bundesländer keinen ökonomischen Sinn. Im Gegenteil: Sie ist in ihrer Wirkung gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv und alle ihre fadenscheinigen Begründungen sind wissenschaftlich nicht haltbar.

Bezogen auf das Saarland wird die grundgesetzliche Umsetzung bzw. der Versuch der Einhaltung der Schuldenbremse zur Haushaltsstabilisierung ab 2020 weiter schlimmste ökonomische Verwerfungen hervorrufen. Dabei greifen für das Saarland neben der Schuldenbremse noch erschwerend die Bedingungen aus dem Sanierungsgesetz (SanG). Die Infrastruktur, nicht zuletzt die ökologische, bleiben dadurch insgesamt genauso unterinvestiert wie die Bildung. Und die Arbeitslosigkeit sowie das Prekariat können mit einer „Schwarzen Null“ im saarländischen Staatshaushalt nicht abgebaut werden.

Dabei liegt heute im Saarland die Schuldenstandsquote bei nur gut 38 Prozent. Erlaubt wären aber bis zu maximal 60 Prozent. Geht man von dieser grundgesetzlichen Grenze, für die es keine ökonomische Begründung gibt, trotzdem einmal aus, so hat das Saarland einen noch weitgehenden Kreditfinanzierungsspielraum zur Behebung der oben angeführten landesspezifischen Defizite, die eine Notlage darstellen und gesetzlich eine kreditfinanzierte Beseitigung erlauben – trotz Sanierungsgesetz.

Grundsätzliches zur Staatsverschuldung

Staaten haben sich schon immer verschulden müssen. Dies reicht bis in die Antike zurück. Nicht selten wurden mit der Aufnahme öffentlicher Kredite (u.a. Staatsanleihen) insbesondere Kriege finanziert. Die Regierenden scheuten als alternative Finanzierungsmöglichkeiten Steuererhöhungen oder einmalige Vermögensabgaben für Reiche. Dann war man noch eher bereit, vorübergehende staatliche Verkaufsmonopole zu schaffen und damit alle zur Kasse zu bitten und/oder Staatseigentum an Private zu veräußern.¹ Staatsausgaben müssen eben durch Staatseinnahmen finanziert werden. Reichen hier die Einnahmen über Steuern und Abgaben nicht aus, muss sich der Staat verschulden oder er muss die Einnahmen erhöhen und/oder die Ausgaben senken. Dies lässt sich formal anhand der *staatlichen Budgetgleichung* zeigen. Demnach gilt:

$$(1) E = A$$

$$(2) E = T + SVB + sE$$

$$(3) A = SVL + I_{br} + sA + Z + L_A + D$$

E = Staatseinnahmen, A = Staatsausgaben, T = Steuern, SVB = Sozialversicherungsbeiträge, sE = sonstige Einnahmen, SVL Sozialleistungen, I_{br} = Bruttoinvestitionen, sA = sonstige Staatsausgaben, Z = Zinsen, L_A = Arbeitnehmerentgelte, D = Neuverschuldung (Finanzierungssaldo)

Um die Staatsquote² und ihre Komponenten zu ermitteln, werden die Staatsausgaben³ durch das nominale Bruttoinlandsprodukt (Y) dividiert. So ergeben sich die folgenden Quoten:

$$(4) A/Y = SVL/Y + I_{br}/Y + sA/Y + z/Y + LA/Y + D/Y$$

A/Y = Staatsquote, SVL/Y = Sozialquote, I_{br}/Y = Investitionsquote, sA/Y = Sonstige Staatsausgabenquote, Z/Y = Zinslastquote, LA/Y = Personalkostenquote, D/Y Finanzierungssaldo ($E/Y - A/Y = D/Y$)

Bei den *Staatseinnahmen* sind neben den Steuereinnahmen die Sozialbeiträge der größte Posten. Auch hier werden durch die Division des Bruttoinlandsproduktes die *Steuerquote* und die *Sozialabgabenquote* ermittelt:

$$(5) T/Y = \text{Steuerquote}$$

$$(6) SVB/Y = \text{Sozialabgabenquote}$$

¹ Vgl. Graeber, D., *Schulden. Die ersten 5.000 Jahre*, 6. Aufl., Stuttgart 2012

² Zur Definitionsproblematik von Staatsquoten vgl. ausführlich Bontrup, H.-J., *Volkswirtschaftslehre, Grundlagen der Mikro- und Makroökonomie*, 2. Aufl., München 2004, S. 70ff.

³ Zu den Staatsausgaben werden alle Ausgaben der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und die öffentlichen Sondervermögen (Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, EU-Anteile) plus die Ausgaben der Sozialversicherungen gezählt.

Die folgende Tabelle zeigt diesbezüglich den empirischen Befund von 1995 bis 2018. Die gesamtwirtschaftliche *Steuerquote* hat sich hier nur um 1,6 Prozentpunkte erhöht und die *Sozialabgabenquote* ist um -1,2 Prozentpunkte gesunken. Unter Berücksichtigung der Staatsausgaben, hier kommen die *Sozialleistungen* auf einen stabilen Wert von rund 24 Prozent, ist der *staatliche Finanzierungssaldo* ab 2014 positiv. Insgesamt erzielte hier von 2014 bis 2018 der staatliche Sektor einen *Überschuss* von 162,5 Milliarden Euro. Zuvor reichten die staatlichen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht aus, so dass sich der Staat verschulden musste. Allein im Jahr 1995 mit -177,2 Milliarden Euro.

Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssalden des Staates									
Jahr	Einnahmen insgesamt	Darunter		Ausgaben insgesamt	Darunter				
		Steuern	Sozialbeiträge		Vorleistungen	Sozialleistungen	Personalaufwand	Bruttoinvestitionen	Finanzierungssaldo
in Mrd. EUR				in Mrd. EUR					
1995	858,9	418,3	343,5	1.036,2	70,8	464,1	164,6	49,7	-177,2
2000	965,3	490,1	382,3	947,1	76,5	523,7	174,0	48,5	18,2
2005	984,4	478,9	399,7	1.063,0	88,7	581,8	182,2	44,0	-78,6
2010	1.110,3	551,8	426,2	1.219,2	118,0	634,5	203,5	59,4	-108,9
2011	1.182,7	594,5	442,3	1.208,6	124,1	633,9	208,6	61,4	-25,9
2012	1.220,9	620,5	454,3	1.221,8	126,5	645,6	212,3	61,5	-0,9
2013	1.259,0	646,3	465,0	1.263,0	133,0	666,4	217,8	60,1	-4,0
2014	1.308,5	668,1	482,0	1.291,8	137,7	691,1	224,4	60,0	16,7
2015	1.356,5	697,9	500,8	1.332,6	143,8	721,8	229,8	64,1	23,9
2016	1.415,5	731,7	523,9	1.386,8	150,1	755,2	237,8	68,2	28,7
2017	1.473,8	766,4	548,6	1.439,8	156,3	784,5	246,7	72,4	34,0
2018	1.543,2	800,8	571,9	1.484,1	162,5	807,8	255,9	78,8	59,2
in v.H. des Bruttoinlandsprodukts									
1995	45,3	22,0	18,1	54,6	3,7	24,5	8,7	2,6	-9,3
2000	45,6	23,2	18,1	44,7	3,6	24,7	8,2	2,3	0,9
2005	42,8	20,8	17,4	46,2	3,9	25,3	7,9	1,9	-3,4
2010	43,0	21,4	16,5	47,3	4,6	24,6	7,9	2,3	-4,2
2011	43,8	22,0	16,4	44,7	4,6	23,5	7,7	2,3	-1,0
2012	44,3	22,5	16,5	44,3	4,6	23,4	7,7	2,2	0,0
2013	44,5	22,9	16,5	44,7	4,7	23,6	7,7	2,1	-0,1
2014	44,5	22,7	16,4	44,0	4,7	23,6	7,6	2,0	0,6
2015	44,5	22,9	16,4	43,7	4,7	23,7	7,5	2,1	0,8
2016	44,8	23,2	16,6	43,9	4,8	23,9	7,5	2,2	0,9
2017	45,0	23,4	16,7	43,9	4,8	23,9	7,5	2,2	1,0
2018	45,5	23,6	16,9	43,8	4,8	23,9	7,6	2,3	1,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18/Reihe 1.1, eigene Berechnungen

„Die Staatsverschuldung“, so Rainer Roth, „ist dabei nicht in erster Linie das Ergebnis einer ‘falschen Politik’, sondern einer ‘falschen Ökonomie’.“⁴ Und Fritz Helmedag stellt fest: „Der Kapitalismus ist ein schuldengetriebenes System.“⁵

Die Staatsschulden wuchsen im Prozess der ökonomischen Entwicklung, die alle in der Logik des Kapitals angelegten *Widersprüche* einer profitgetriebenen Wirtschaft zur Entfaltung brachte. „In der Staatsverschuldung entladen sich diese Widersprüche und werden durch sie mühselig abgemildert. (...) Die Staatsverschuldung zeigt an, dass in der Ökonomie Kräfte vorherrschen, die nicht beherrscht werden können und die den *Staatskredit als Puffer* brauchen.“⁶ Daher ist die „undifferenzierte *Verteufelung von Defiziten* – wie es gegenüber dem Fiskus gesellschaftlich schon fast zum „guten Ton“ gehört – nichts weiter als das *Symptom* eines höchst beschränkten Verständnisses davon, wie es hinter den Kulissen der zeitgenössischen Wirtschaftsweise aussieht: „Ohne Darlehen gewähren und Schulden machen gehen die Geschäfte (noch) schlecht(er).“⁷

Staatsverschuldung ist dabei aber nicht gleichzusetzen mit der *Verschuldung von Privaten* (der „*schwäbischen Hausfrau*“). „Sparsam und fleißig zu sein, ist gewiss eine Tugend für den Einzelnen, über seine Verhältnisse zu leben und hohe Schulden zu machen, gewiss ein Laster. Aber es ist gefährlich, diese Tugendlehre auf *ganze Staaten* zu übertragen.“⁸

Trotzdem, schreibt der US-amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith, ist es noch „nicht so lange her, dass Leute, die sich im Sinne elementarsten gesunden Menschenverstandes äußerten, als etwas exzentrisch, irrational, ja leicht geistesgestört angesehen wurden. Dieses Risiko geht noch heute (...) jeder ein, der sich dem gegenwärtigen politischen Kreuzzug gegen das Haushaltsdefizit – also den Überschuss sämtlicher Staatsausgaben über die Staatseinnahmen – widersetzt.“⁹ Es gehört offensichtlich zum politischen (Medien-)Geschäft, dass sich die Parteien (Politiker*innen) gegenseitig für staatliche Schulden und Defizitquoten verantwortlich machen. Dabei verschweigt man aber unisono, dass seit dem Bestehen der Bundesrepublik (*parteienunabhängig!*) Schulden gemacht worden sind (gemacht werden mussten!).

⁴ Roth, R., Das Kartenhaus. Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt a. M. 1998, S. 155

⁵ Helmedag, F., Effektive Nachfrage, Löhne und Beschäftigung, in: Keynes‘ General Theory nach 75 Jahren, Kromphardt, J. (Hrsg.), Schriften der Keynes-Gesellschaft, Bd. 5, Marburg 2012, S. 102

⁶ Ebenda, S. 156

⁷ Ebenda, S. 99

⁸ von Weizsäcker, C. C., Verschuldet euch! in: Cicero. Online Magazin für politische Kultur, 10.10., www.cicero.de/kapital/die-schuldenbremse-ist-nutzlos-verschuldet-euch/46204, S. 2.

⁹ Galbraith, J. K., Die Solidarische Gesellschaft. Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft, Hamburg 1998, S. 62

Auch wird der breiten Öffentlichkeit in Sachen Staatsverschuldung immer wieder von neoliberalen Kräften in Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Medien vorenthalten, dass es *keine absolute Grenze* für eine öffentliche Verschuldung gibt. Man könnte höchstens von einem – aber nicht exakt bestimmbar – „*Verschuldungsoptimum*“ sprechen, das aber so lange unterschritten wird, wie zusätzliche kreditfinanzierte, also auf Schulden basierende staatliche Ausgaben

- zu einer *besseren Auslastung des Produktionspotenzials* führen,
- das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial *quantitativ ausweiten und/oder qualitativ verbessern* und
- eine weitere Annäherung an die wirtschaftspolitisch gewünschte *Verteilung des Volkseinkommens* erwarten lassen.¹⁰

Außerdem spielt in einer wachsenden Wirtschaft nicht die Zunahme einer nominellen Verschuldung die entscheidende Rolle, sondern das *Wachstum der Verschuldung in Relation zum Wachstum der Wirtschaft*. So lässt sich mit Evsey Domar¹¹ die Bedingung für eine nachhaltige Finanzpolitik formulieren:

$$(1) N/Y = g + D/Y$$
$$0,03 = 0,05 + 0,60$$

Bei einer willkürlich maximal festgelegten *Schuldenstandsquote* (D/Y) von 60 Prozent und einem nominalen Wachstum (g) von 5 Prozent (hier wird eine Inflationsrate von 2 Prozent, also eine reale Wachstumsrate von 3 Prozent, unterstellt) ergäbe sich eine Netto-Neuverschuldungsquote (N/Y) in Höhe des *Maastricht-Limits* von 3 Prozent. Beträgt das nominale oder reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (g) dagegen nur 4 bzw. 2 Prozent, so müsste bei einer weiter erlaubten Schuldenstandsquote von 60 Prozent die Defizitquote auf 2,4 Prozent zurückgehen. „Daraus ergibt sich nun zwingend, dass die ‚zulässige‘ Defizitquote immer in Abhängigkeit von der Wachstumsrate und den zu stabilisierenden Schuldenquoten, nie aber *allgemeingültig* formuliert werden kann.“¹² Oder anders formuliert: „Eine nominale Wachstumsrate von 5 Prozent lässt sich auf drei Wegen anstreben. Erstens könnte ein höheres Wachstum avisiert werden. Zweitens ließe sich in Kauf nehmen, dass höhere Preissteigerungen als aktuell stattfinden, denn zwanghaft niedrig gehaltene Preissteigerungen stellen keinen

¹⁰ Vgl. Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München/Wien 1996, S. 383

¹¹ Vgl. Domar, E., „Staatsschuldenbelastung“ und Volkseinkommen, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 95-107

¹² Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Institutionen, Paradigmen, München 2005, S. 191

Selbstwert dar. Drittens könnte der maximale Wert der Schuldenquote (bzw. der Neuverschuldungsquote) an- oder aufgehoben werden, denn es gibt keine ökonomische Begründung für die Maximalwerte.“¹³

Der Staat und seine Verschuldung im Wirtschaftskreislauf

Die Steuereinnahmen und sonstigen Staatseinnahmen (Abgaben) werden vom Staat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und zur Belebung der Wirtschaft in den Wirtschaftskreislauf durch entsprechende Staatsausgaben (Staatsverbrauch, Investitionen, Einkommens- und Vermögensübertragungen an Unternehmen und private Haushalte) zurückgegeben. Somit geht nichts verloren. Halten dabei die Staatseinnahmen durch Steuern und Abgaben/Gebühren mit den Staatsausgaben nicht Schritt, muss sich der Staat verschulden. Manifest wird diese staatliche Verschuldung als Bruttokreditaufnahme, die nach Abzug der Tilgungszahlungen für Altschulden zur *Nettokreditaufnahme* (Nettoneuverschuldung) führt. Unter Berücksichtigung von Rücklagenveränderungen und den Einnahmen aus der Ausgabe von Münzgeld sowie den Bundesbankgewinnen ergibt sich letztlich die jährliche Zunahme der Staatsverschuldung als sogenannter *Finanzierungssaldo*.

Bruttokreditaufnahme - Tilgungen = Nettokreditaufnahme (Nettoneuverschuldung) +/- Rücklagenbewegung + Münzeinnahme und Bundesbankgewinn = Finanzierungssaldo (Überschuss oder Defizit)

Wichtig bei der Staatsverschuldung sind die *Zinszahlungen*. Der *staatliche Primärsaldo* (PS), Saldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für die aufgenommenen Staatskredite, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (Y) berücksichtigt dies. Bezüglich der *Zinszahlungen* und einer *konstanten Verschuldungsquote* (D/Y) muss die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (g) ebenfalls mit dem zu zahlenden Zinssatz (i) steigen, ansonsten steigt die Schuldenquote. Oder anders ausgedrückt: Der Primärüberschuss (PS/Y) muss so hoch sein, wie das Produkt aus der Differenz von Zinssatz (i) und nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (g) sowie dem Schuldenstand (D/Y).

$$(2) \quad PS/Y = (g - i) D/Y$$

Ist demnach der Zinssatz (i) größer als die Wachstumsrate der Wirtschaft (g), so muss zur Einhaltung der Schuldenstandsquote im Staatshaushalt ein *Primärüberschuss* erzielt werden. Passiert dies nicht, so steigt die Schuldenstandsquote. „Seit Ende der siebziger Jahre befindet sich die Bundesrepublik in einer solchen Situation, was auch erklärt, weshalb die *restriktive Finanzpolitik der achtziger und neunziger Jahre* (...) nicht in der Lage war, den ansteigenden Trend der Verschuldung dauerhaft umzukehren.“¹⁴ Staatsverschuldung ist aber dennoch solange unproblematisch, wie *staatliche Investitionen* mit Krediten finanziert werden bzw. die

¹³ Himpele, K., Recht, A., Sind die Schulden zu bremsen?, in: Forum demokratischer Sozialismus, Schriftenreihe, Heft 7, S. 21- 28

¹⁴ Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Institutionen, Paradigmen, München 2005, S.192

Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten *Ausgaben für Investitionen* nicht überschreiten („Goldene Regel der Finanzpolitik“). Diese war zu Recht ausdrücklich in der Verfassung (Grundgesetz), im Artikel 115 GG a.F., festgelegt. Und es war darüber hinaus festgeschrieben, dass zur „*Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*“,¹⁵ was bei vorliegender *Arbeitslosigkeit* in Deutschland seit Mitte der 1970er Jahre ohne Frage der Fall ist, auch darüber hinaus *Schulden* gemacht werden dürfen.

Diese finanzpolitisch sinnvollen Regelungen wurden aber mit dem *Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt* ad absurdum geführt. Der 1997 in Amsterdam beschlossene Pakt sieht sogar eine noch über die 1992 beschlossenen Maastricht-Kriterien¹⁶ hinausgehende Einengung nationaler Fiskalpolitik vor, weil der Fiskalpakt die EU-Länder verpflichtet, mittelfristig einen *ausgeglichenen Staatshaushalt* (oder sogar einen leichten Überschuss) auszuweisen. Damit wird der Pakt zu einer „*fiskalischen Zwangsjacke*“, wie Peter Bofinger zu Recht schreibt.¹⁷ Siehe dazu auch Arne Heise.¹⁸ Im konjunkturellen Aufschwung kann die 3-Prozent-Marke zwar unterschritten werden, im Abschwung, in einer Krisensituation, ist diese Grenze der Staatsverschuldung aber viel zu niedrig angesetzt. Erzwungene staatliche Einsparprogramme wirken hier *prozyklisch*, d.h. sie *verschärfen den konjunkturellen Abschwung* und sorgen letztlich sogar für *mehr Staatsverschuldung*. Dies hat empirisch überdeutlich das falsche wirtschaftspolitische Handeln in der Weltwirtschaftskrise von 1928 bis 1932 gezeigt und ist jetzt noch einmal mit einer nicht mehr zu überbietenden politischen Borniertheit in Griechenland praktiziert worden.¹⁹ „In Deutschland hat Reichskanzler Brüning mit einer solchen (Parallel)-Politik Anfang der Dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts den Zusammenbruch der ‚Weimarer Republik‘ herbeigeführt und damit den Nationalsozialisten den Weg bereitet.“²⁰

¹⁵ Vgl. Zuck, R., *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, München 1975

¹⁶ Die Kriterien sollten mit *Einführung des Euros* zu einer haushaltspolitischen Disziplinierung führen. Man befürchtete, dass durch Staatsverschuldung *inflationäre Prozesse* ausgelöst und dadurch der Euro zu einer „Weichwährung“ degenerieren würde. „Doch schon in den neunziger Jahren hätte man leicht erkennen können, dass Länder mit einem hohen Schuldenstand nicht unbedingt eine hohe Inflationsrate haben. So war in Belgien bei einem Schuldenstand von über 100 v.H. die Geldentwertung traditionell gering, während Spanien mit einem relativ niedrigen Schuldenstand Anfang der neunziger Jahre noch eine recht hohe Inflationsrate aufwies“ (Bofinger, P., *Wir sind besser als wir glauben*, a.a.O., *Wohlstand für alle*, 3. Aufl., München 2005, S. 96.)

¹⁷ Vgl. Bofinger, P., *Wir sind besser als wir glauben*, a.a.O., S. 94ff.

¹⁸ Vgl. Heise, A., *Raus aus der Spar-Zwangsjacke*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 3/2002, S. 269ff.

¹⁹ Vgl. Bontrup, H.-J., *Krisenkapitalismus und EU-Verfall*, hier den Exkurs „Griechenland wurde zu einer Elendsökonomie gemacht“, 2. Aufl., Köln 2016, S. 188ff.

²⁰ Bofinger, P., *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, München 2003, S. 27

Staatsverschuldung war schon immer umstritten

Um Staatsverschuldung hat man sich schon immer gestritten. In der Wirtschaftswissenschaft und auch in der Politik. „So unterzog der Begründer der liberalen Volkswirtschaftslehre, Adam Smith, die Staatsverschuldung in bewusster Abkehr vom schuldenfreundlichen Merkantilismus einer vernichtenden Kritik und Karl Marx betrachtete die Staatsschuld als die ‚Veräußerung des Staats‘. Dahingegen mahnte Lorenz von Stein, Professor für Politische Ökonomie in Wien, dass ‚ein Staat ohne Staatsschuld‘ entweder ‚zu wenig für seine Zukunft‘ tue oder ‚zu viel von seiner Gegenwart‘ fordere.“²¹ Auch der britische Ökonom David Ricardo geißelte die Staatsschuld,²² während ein anderer britischer Ökonom, der wohl größte des 20. Jahrhunderts, John Maynard Keynes, sie zur konjunkturellen Krisenbewältigung für unbedingt notwendig erachtete.²³ Der Streit geht bis heute zwischen Neoklassikern (Neoliberalen) und Keynesianern (post- und links-Keynesianern) heftig weiter.

Während die Neoklassiker (Neoliberalen) von einem sich *selbst regulierenden Marktmechanismus* ausgehen, der keine staatlichen Eingriffe benötige bzw. diese sogar kontraproduktiv wirken würden, gehen die Keynesianer unisono von einer marktwirtschaftlich-kapitalistisch *immanenten Krisenanfälligkeit* aus, die den Staat geradezu nötigen, in den Marktmechanismus stabilisierend einzugreifen. Radikale Neoliberale, wie u.a. der US-amerikanische Ökonom, Milton Friedman, sehen den Staat sogar nur noch als einen „*ineffizienten Kostgänger*“ der privaten Wirtschaft, weshalb die Staatstätigkeiten auf das Notwendigste (auf das Setzen von rechtlichen Rahmenbedingungen) zu beschränken seien, um so die Staatsausgaben zu senken und in Folge die Steuerzahlungen (für Reiche) zu minimieren. Man nimmt hier eine „geistige Anleihe“ bei dem Begründer der Marktorthodoxie, Adam Smith, aber auch bei dem Kapitalismuskritiker David Ricardo. Für Friedman sollten nicht nur *alle Lebensbereiche*, auch das Erziehungswesen und die Versorgung mit Gesundheitsgütern, dem Markt überlassen werden, sondern für ihn ist auch die Entwicklung des Sozialprodukts nicht abhängig von einer staatlich gesteuerten Nachfrage, sondern nur von der umlaufenden Geldmenge.

Für neoklassische (neoliberale) Ökonomen lässt sich bei Staatsverschuldung der Weg in die „*sozialistische Knechtschaft*“ an den *Staatsquoten* ablesen. Gingen nämlich 50 Cent von ei-

²¹ Bajohr, Stefan, Die Schuldenbremse. Politische Kritik des Staatsschuldenrechts, Wiesbaden 2016, S. 3

²² Vgl. Ricardo, David, Untersuchung über das Anleihesystem. Geschrieben für den Nachtragsband der 6. Ausgabe der „Encyclopaedia Britannica“, abgedruckt in: K. Diehl/P. Mombert (Hrsg.), Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. Das Staatsschuldenproblem. Mit einer Einführung von Rudolf Hickel, Frankfurt a.M., Berlin, Wien, 1980, S. 94-143

²³ Vgl. Keynes, John Maynard, The General Theory of Employment, Interest and Money, New York 1936

nem Euro durch den Staatsapparat, so würde dies eine unerträgliche Beschneidung der privaten Wirtschaft bzw. der freien Unternehmerschaft bedeuten. Ob aber letztlich eine Staatsquote zu hoch sei, so der mehrheitlich neoliberal ausgerichtete Sachverständigenrat (SVR), könne ökonomisch nur schwer gesagt werden, da der Staat „*durchaus wichtige Aufgaben*“ zu erfüllen habe. „Gleichwohl gibt es“, gemäß SVR, „überzeugende Anhaltspunkte dafür, dass eine Staatsquote von nahezu 50 v.H. zu hoch ist und wachstums- und beschäftigungshemmende Wirkungen hervorruft.“²⁴ Dies wird jedoch ohne jegliche wissenschaftliche Beweisführung einfach unterstellt: Der *Markt* bringe eben, so der SVR, grundsätzlich höhere Wachstums- und Beschäftigungseffekte hervor und könne effizienter und kostengünstiger produzieren, als dies durch staatliche Aktivitäten der Fall sei.

Untersucht man dagegen die in den letzten Jahren massiv betriebenen *Privatisierungen* von zuvor staatlichen Unternehmen oder auch nur von öffentlichen Leistungen, so stellt man in der Regel eher das Gegenteil fest. Privatisierung ist mit *Qualitätsverschlechterungen* und *höheren Sicherheitsproblemen für die Verbraucher*, aber auch mit *Preissteigerungen* sowie mit einem *nachhaltigen Beschäftigungsabbau* verbunden. Aus zuvor, zumindest staatlich kontrollierten, öffentlichen Monopolen wurden nicht mehr kontrollierte *private Monopole*. Siehe dazu nur die Entwicklung in der Elektrizitätswirtschaft.²⁵ Eine *insgesamt* negative Bilanz der Privatisierung in Deutschland zieht hier u.a. Werner Rügemer.²⁶ Und welchen gesellschaftlichen Schaden die Veräußerungen von staatlichen (kommunalen) Wohnungen an private Immobiliengesellschaften verursacht haben, ist nur ein weiteres evidentes Paradigma für den kontraproduktiven neoliberalen Privatisierungsprozess.²⁷

Bei den *Staatsausgaben* wird außerdem nicht zwischen einer *unechten* und *echten Staatsquote* unterschieden. *Echte Staatsquote = Unechte Staatsquote minus Sozialleistungsquote*. Denn wieso werden die *Ausgaben der Sozialversicherung* zu den Staatsausgaben gerechnet? Von den Unternehmern hört man doch immer, die Sozialversicherungsbeiträge seien *Lohnnebenkosten*.²⁸ „Seit wann sind Lohnkosten, die in der Wirtschaft anfallen, plötzlich Staatsausgaben? (...) Sozialversicherungsbeiträge fließen nicht an den Staat, sondern an Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Arbeitsämter. Arbeitslosengeld, Arztkosten und Renten wer-

²⁴ SVR-Gutachten 2002/2003, S. 228

²⁵ Vgl. Bontrup, H.-J., Marquardt, R.-M., Kritisches Handbuch der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Branchenentwicklung, Unternehmensstrategien, Arbeitsbeziehungen, 2. Aufl., Berlin 2011

²⁶ Vgl. Rügemer, Werner, Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz von der Treuhand zu Public Private Partnership, Münster 2008

²⁷ Vgl. Bontrup, H.-J., Wohnst Du noch...? Immobilienwirtschaft und Mieten kritisch betrachtet, Hamburg 2018

²⁸ Zu den Lohnnebenkosten vergleiche ausführlich Bontrup, H.-J., Lohn und Gewinn, 2. Aufl., München 2008, S. 158ff.

den nicht vom Staat bezahlt. Die *Lohnarbeiter* bezahlen sie sich selbst, über die entsprechenden Verwaltungen der Sozialversicherungen. (...) Nur die *staatlichen Zuschüsse* zur Sozialversicherung können als Staatsausgaben gerechnet werden.“²⁹ Und auch die *Zinszahlungen* für aufgenommene Staatskredite fließen an den Bankensektor bzw. an die Gläubiger des Staates zurück, genauso wie *Subventionszahlungen* an Unternehmen.

Nur etwa ein Drittel der gesamten Staatsausgaben wird vom Staat selbst, in der Schreibweise der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) als *Staatsverbrauch*, konsumiert. Aber auch hier handelt es sich überwiegend um für die Bürger*innen und Unternehmen unmittelbar nützliche, zumeist um so genannte staatliche Konsumausgaben für Personal an Schulen und Hochschulen sowie für Verwaltung, Polizei und Justiz.

Ein *Konkurrenzverhältnis* zwischen Staat und Privatwirtschaft sehen, im Gegensatz zu neoklassischen und neoliberalen Ökonomen, die deutschen *Klassiker der Finanzwissenschaft*, Lorenz von Stein, Albert Schaeffle, Adolf Wagner und Carl Dietzel überhaupt nicht. Im Gegenteil: Sie interpretieren zwischen Staat und Wirtschaft ein *Komplementaritätsverhältnis*; d.h., staatliche Zwecke sind bei ihnen Voraussetzung und Folge ökonomischer Entwicklungen. Das Gesamtsystem – Politik und Wirtschaft – muss über fiskal- und geldpolitische Interventionen des Staates stabilisiert werden. Wie wichtig und machbar dies ist, zeigen seit Beginn der *weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise* ab 2007/2008 die Einlassungen der Europäischen Zentralbank (EZB) mit ihrer *expansiven Geldpolitik*. Erschreckend ist hierbei allerdings das *Versagen der herrschenden Politik*, die mit ihrer Fiskalpolitik auf eine verhängnisvolle *staatliche Austeritätspolitik* und *Schuldenbremsen* setzt. Politik hat hier im Ansatz nicht begriffen, dass Geld- und Fiskalpolitik nicht asymmetrisch auftreten dürfen, sondern gleichzuschalten sind.

In der Fiskalpolitik kommt hier insbesondere, neben der *Steuerpolitik*, der *öffentlichen Verschuldung* eine bedeutende Rolle zu. „In der Situation festgefahrener Unterauslastung volkswirtschaftlicher Produktionskapazitäten muß der Staat *nachfragewirksame Konjunkturprogramme* – in Form von direkter Ausgabenerhöhung und/oder indirekt nachfragewirksamer Steuersenkung – realisieren. Die Finanzierung über öffentliche Kredite ist dabei geboten, denn damit werden konterproduktive Abgabenerhöhungen vermieden. Über multiplikative Wirkungen induzieren staatliche Konjunkturprogramme einen diese

²⁹ Roth, R., Arbeitslosigkeit in Deutschland. Nebensache Mensch, Frankfurt a.M. 2003, S 475f.

Verschuldung übersteigenden Produktions- bzw. Einkommenseffekt. Die Finanzierung derartiger Programme über Staatsverschuldung vermeidet einmal nachfrageschmälernde (steuerliche) Abgabenerhöhungen – als alternative Finanzierungsform. Zum anderen führt die darüber finanzierte, zusätzliche staatliche Nachfrage zur Ankurbelung der Wirtschaft und damit zur Überwindung der Situation unterausgelasteter Kapazitäten. Wenn diese Ankurbelung der Wirtschaft gelingt, d.h. expansive Mengeneffekte zustande kommen und diese nicht über Preiserhöhungen kompensiert werden, dann gilt für die den Impuls auslösende öffentliche Verschuldung das Prinzip der *Selbstfinanzierung (Autokonsolidierung)*, denn durch darüber wieder sprudelnde Einnahmequellen und die Möglichkeit der Rücknahme von Konjunkturprogrammen lassen sich die ursprünglichen Staatsdefizite abbauen. Dies ist die Grundidee *antizyklischer Verschuldungspolitik*.³⁰

Heute wird dagegen mit der *Schuldenbremse* eine *neoliberale Doppelstrategie* gegen den gestaltenden Wohlfahrtsstaat geführt. Von keynesianscher Fiskalpolitik wollen Kapitalvertreter und ihre politischen Claqueure nichts mehr wissen. Sie fordern vielmehr Steuersenkungen plus Schuldenbremse, was unweigerlich zu einem „Schrumpfstaat“ führt; insbesondere zu einem kontraproduktiven Angriff auf den *Sozialstaat* und in Folge zu einer gesellschaftlich gefährlichen Segmentierung in arm und reich beiträgt.

Argumente für die Schuldenbremse sind wirtschaftswissenschaftlich nicht haltbar

Staatshaushalt ist kein Privathaushalt

Die immer wieder zu hörende aber offensichtlich nicht ausrottbare falsche Behauptung, der Staatshaushalt sei mit dem eines *privaten Haushalts oder Unternehmens* vergleichbar, die schließlich auch langfristig nicht wesentlich mehr ausgeben als einnehmen könnten, ist nur eines der *Scheinargumente gegen Staatsverschuldung*. „Denn erstens ist die öffentliche Verschuldung eine Kreditsumme, die wir – Bürger*innen und Institutionen wie Banken und Versicherungen – uns *selbst schulden*. Demgegenüber sind private Schulden Forderungen zwischen verschiedenen Wirtschaftseinheiten. Nur eine äußere Staatsschuld (*Verschuldung im Ausland*) ist daher mit den Maßstäben der betriebswirtschaftlichen Finanzierungslehre zu betrachten.³¹ Auch muss eine öffentliche Schuld nicht unbedingt *zurückgezahlt* werden; das

³⁰ Hickel, R., Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung, in: K. Diehl/P. Mombert (Hrsg.), *Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. Das Staatsschuldenproblem*, a.a.O., S. LXX

³¹ Hier kann eine zu hohe *Auslandsverschuldung* und fehlendes Vertrauen der Gläubiger in eine staatliche Refinanzierung zum Problem werden. Dies muss aber nicht der Fall sein, wie die USA, der weltweit größte Auslandsschuldner, zeigen. Andererseits gibt es den Fall Griechenland, der dokumentiert, dass eine hohe Auslandsverschuldung sehr wohl zu einem großen Problem für eine Volkswirtschaft werden kann, wenn die Gläubiger

Staatsvolk als Schuldner hat eine ewige Lebensdauer. Die fälligen Anleihen könnten durch immer wiederkehrende Neuausgaben von Papieren abgelöst werden. Ebenso würde selbst eine *Tilgung der Staatsschulden* einer Volkswirtschaft als Ganzes *keinen Reichtumsvorteil* bringen. Die Steuern müssten im Falle der Tilgung erhöht werden, um die Rückkaufbeträge aufzubringen. Der Staat gäbe die Mehreinnahmen also an die Wirtschaftssubjekte zurück, die ihm gerade höhere Steuern abgeliefert haben. Ein bloßer Transferprozess fände statt.³² Allerdings mit Folgen: Der Staat hätte hierdurch weniger Schulden und müsste auf die verbliebenen Verbindlichkeiten weniger Zinsen zahlen, während die Reichen durch die Steuerzahlungen weniger Vermögen besitzen würden. Dies gilt auch für einen *Vermögensschnitt*. Hier würde der Staat einen Teil seiner Verbindlichkeiten und Zinszahlungen verlieren und die Vermögenden einen Teil ihrer Forderungen und Zinseinnahmen.

Einzelwirtschaftliche Rationalität wird durch keine Staatsverschuldung verschärft

John Maynard Keynes hat schon in den 1930er Jahren des vorigen Jahrhunderts auf eine dem Kapitalismus innewohnende einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle hingewiesen. Diese findet „bei den heutigen Protagonisten der Konjunkturbereinigung keine ausreichende Anerkennung“ mehr, stellt zu Recht Rudolf Hickel fest.³³ Sparen ein einzelner privater Haushalt oder ein Unternehmen, so mag dies einzelwirtschaftlich betrachtet durchaus eine Tugend und rational sein und zu einer angestrebten Konsolidierung führen. Sparen aber alle privaten Haushalte, Unternehmen und auch noch der Staat, so müssen unweigerlich auch bei allen die Einnahmen zurückgehen, weil nun einmal jede Ausgabe eines einzelnen Akteurs gleichzeitig auch die Einnahme eines anderen Akteurs darstellt. Es kommt zu weniger Wachstum und damit zu geringeren Steuereinnahmen. Letztlich steigt trotz des Sparens paradoxerweise die Staatsverschuldung (*gesamtwirtschaftlichen Sparparadoxon*).³⁴

Eigentlich müsste dieses Standard-Lehrbuchwissen – entgegen der peinlichen neoliberalen Diktion – auch nicht geschulten Ökonomen, zumindest Wirtschaftspolitikern in unseren Parlamenten, klar sein: *Wenn in einer Volkswirtschaft niemand Schulden macht, kann auch nie-*

eine Anschluss- bzw. Refinanzierung verweigern oder hohe, vom Schuldner nicht mehr zahlbare Zinssätze fordern.

³² Merk, G., *Programmierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, Bd. IV, Wachstum, Staat und Verteilung, Wiesbaden 1974, S. 148f.

³³ Hickel, R., Die schwarze Null. Die Unfähigkeit, makroökonomisch zu denken und zu handeln, in: Marquardt, R.-M., Pulte, P., *Mythos Soziale Marktwirtschaft. Arbeit, Soziales und Kapital*, Festschrift für Heinz-J. Bontrup, Köln 2019, S. 151

³⁴ Vgl. Oberhauser, A., Das Schuldenparadoxon, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 200, Heft 4/1985, S. 333-348

mand Überschüsse erwirtschaften. Das Defizit des einen ist notwendigerweise der Überschuss des anderen. Insofern impliziert eine Staatsverschuldung nichts anderes, als dass die übrigen Teilnehmer des Wirtschaftslebens – private Haushalte, Unternehmen und Ausland – einen exakt gleich großen Überschuss besitzen. *Die Summe aller Schulden ist immer genauso groß wie die Summe allen Vermögens.* Hierauf wird noch zurückzukommen sein! Wenn die Schulden wachsen, wachsen die Guthaben im Gleichschritt mit. Dies wird in der heute hysterisch und einseitig geführten öffentlichen Debatte über Staatsverschuldung völlig ausgeblendet. Diejenigen, die in populistischer Manie eine „Schuldenuhr“ aufstellen, sollten seriöser Weise daneben eine „Vermögensuhr“ aufbauen.

Generationengerechtigkeit wird durch Staatsverschuldung nicht verletzt

Auch von der Behauptung, der Staat würde „über seine Verhältnisse leben“ und *zukünftige Generationen* belasten, bleibt bei näherer Betrachtung nichts übrig. Im Gegenteil: Es ist ökonomisch und generationsübergreifend überaus sinnvoll, die allokativ genutzte Schuldenaufnahme für *öffentliche Güter* einzusetzen, die die ökonomische (infrastrukturelle) und ökologische Entwicklungsqualität einer Volkswirtschaft stärken. Dies kann mit dem „*Barro-Ricardo-Äquivalenztheorem*“ gezeigt werden. „Altruistische Eltern beziehen die künftigen Steuerzahlungen ihrer Nachkommen so in das eigene Nutzenkalkül ein, dass der Planungshorizont jeder Generation über die eigene Lebensdauer hinausreicht. Sie erkennen, dass die heutige Ersetzung von Steuern durch Kreditaufnahme bei gleichbleibenden Staatsausgaben künftig *Steuern zur Deckung der entstehenden Finanzierungslücke* erforderlich macht. Aus Sorge um den eigenen Nachwuchs bilden Eltern freiwillig so hohe Rückstellungen, dass die gegenwärtige Steuerersparnis dem Gegenwartswert künftiger Kreditdienste entspricht. Diese Steuerersparnis wird in Form einer *Erbschaft* an nachfolgende Generationen weitergereicht, die damit die anfallenden Kreditdienste leisten können.“³⁵ Da künftige Generationen von öffentlichen Investitionen profitieren, wozu auch *Bildungsinvestitionen* zählen, die fälschlicherweise immer noch als kurzfristige konsumtive Staatsausgaben gesehen werden, ist es völlig unverständlich zu behaupten, die *nachfolgenden Generationen* würden nur mit den Staatsschulden belastet. Das Gegenteil ist richtig: So wie jedes Unternehmen Anschaffungen und andere Investitionen über einen längeren Zeitraum abschreibt und entsprechend finanziert, müsste das auch beim Staat selbstverständlich sein. Die sofortige Finanzierung von Investitionen durch Steuern belastet die Steuern zahlende Generation viel zu stark. Sie ist nicht gerecht. Dies betonte, wie

³⁵ Vgl. Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 11. Aufl., München 2011, S. 640

bereits erwähnt, schon 1878 Lorenz von Stein: „*Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.*“

In diesem Kontext muss vielmehr der empirische Befund über die Entwicklung der *staatlichen Nettoinvestitionen* in Deutschland große Sorgen machen. Die kumulierten Werte lagen hier seit der Wiedervereinigung von 1991 bis 2017 bei lediglich 57,5 Milliarden Euro. Der Anteil am BIP kam auf nur 0,1 Prozent. In den Jahren 2003 bis 2008 und 2013 bis 2016 waren die Abschreibungen sogar größer als die Bruttoinvestitionen, so dass es im staatlichen Sektor zu einem ökonomisch schwerwiegenden *Substanzverzehr* gekommen ist (vgl. die Tab.).

Investitionen im Staatssektor seit der Wiedervereinigung							
Jahr	Bruttoinlands- produkt (BIP)	Bruttoanlage- investitionen	Abschrei- bungen	Nettoanlage- investitionen	Anteil Bruttoanlage- investitionen am BIP	Anteil Nettoanlage- investitionen am BIP	Wachstums- quote
	in Mrd. Euro	in Mrd. Euro	in Mrd. Euro	in Mrd. Euro	in v.H.	in v.H.	in v.H.
1991	1.579,8	49,4	37,0	12,4	3,1	0,8	0,34
1992	1.695,3	54,8	39,6	15,2	3,2	0,9	0,38
1993	1.748,6	53,9	41,8	12,1	3,1	0,7	0,29
1994	1.830,3	53,2	42,9	10,3	2,9	0,6	0,24
1995	1.898,9	49,4	44,0	5,4	2,6	0,3	0,12
1996	1.926,3	48,4	44,2	4,2	2,5	0,2	0,10
1997	1.967,1	45,5	44,4	1,1	2,3	0,1	0,02
1998	2.018,2	46,1	44,5	1,6	2,3	0,1	0,04
1999	2.064,9	48,8	44,8	4,0	2,4	0,2	0,09
2000	2.116,5	48,7	45,5	3,2	2,3	0,2	0,07
2001	2.179,9	49,2	46,1	3,1	2,3	0,1	0,07
2002	2.209,3	48,4	46,7	1,7	2,2	0,1	0,04
2003	2.220,1	47,0	47,1	-0,1	2,1	0,0	0,00
2004	2.270,6	44,2	47,7	-3,5	1,9	-0,2	-0,07
2005	2.300,9	43,4	48,3	-4,9	1,9	-0,2	-0,10
2006	2.393,3	47,8	49,4	-1,6	2,0	-0,1	-0,03
2007	2.513,2	48,6	51,9	-3,3	1,9	-0,1	-0,06
2008	2.561,7	52,8	53,8	-1,0	2,1	0,0	-0,02
2009	2.460,3	57,9	55,2	2,7	2,4	0,1	0,05
2010	2.580,1	59,5	56,6	2,9	2,3	0,1	0,05
2011	2.703,1	61,5	58,8	2,7	2,3	0,1	0,05
2012	2.758,3	61,7	61,2	0,5	2,2	0,0	0,01
2013	2.826,2	60,4	63,2	-2,8	2,1	-0,1	-0,04
2014	2.932,5	60,5	65,0	-4,5	2,1	-0,2	-0,07
2015	3.043,7	64,3	66,7	-2,4	2,1	-0,1	-0,04
2016	3.144,1	66,8	68,4	-1,6	2,1	-0,1	-0,02
2017	3.263,4	71,1	71,0	0,1	2,2	0,0	0,00
Summe	63.206,6	1.443,3	1.385,8	57,5	2,3	0,1	0,04

* Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung, ** einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck und Personengesellschaften
Wachstumsquote = Nettoinvestitionen : Abschreibungen *100
Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Investitionen, 1. Vierjahr 2018, eigene Berechnungen

Außerdem werden im Hinblick auf künftige Generationen nicht nur die Schulden vererbt, sondern auch die dahinter stehenden *Forderungen bzw. das Vermögen*. Staatsverschuldung heißt nichts anderes, als dass hinter den Staatsschulden exakt gleich große Vermögensbestände (Überschüsse) stehen. „Wenn wir in der Presse lesen, die deutsche Staatsverschuldung betrage pro Bürger mehr als 2.500 Euro, so kann man das auch umdrehen und sagen: Jeder Bürger hat beim deutschen Staat ein Guthaben von im Mittel mehr als 2.500 Euro. Wenn wir das *Ausland* einmal ignorieren, kann der Staat so viel Schulden machen wie er will – netto ist die Belastung immer Null. Es ist ein *Nullsummenspiel*. Wenn Frau Meier ihrem Gatten 250 Euro für einen neuen Rasenmäher leiht, bleibt das Geld in der Familie. Niemand würde sagen, Familie Meier habe 250 Euro Schulden. Ebenso kann auch ein Staat als Ganzer keine Schulden machen: Was wir aus der einen Tasche herausnehmen, stecken wir in die andere hinein: netto gleicht sich alles aus.“³⁶

Crowding-Out findet nicht statt

Ebenso ist die Behauptung falsch, durch die wachende Staatsverschuldung werde ein „*Crowding out*“ von kreditfinanzierten Privatinvestitionen ausgelöst. „Zinssätze steigen nicht automatisch mit der Zunahme der Staatsverschuldung. Sie werden vielmehr wesentlich durch den *Kurs der Geldpolitik* bestimmt, zudem drückt der internationale Sparüberschuss weltweit auf die Zinsen. Die Zunahme der Staatsschulden durch die Finanzkrise des Jahres 2008 ist in der Folgezeit per Saldo mit *deutlich sinkenden Kapitalmarktzinsen* einhergegangen. Die in der Eurokrise zeitweise angestiegenen Zinsen spiegelten im Wesentlichen steigende Ausfallrisiken und nicht Knappheitsverhältnisse am Kapitalmarkt wider. Ein wesentlicher Treiber der Investitionsnachfrage sind die Erwartungen der Unternehmen bezüglich der Nachfrage- und Gewinnentwicklung. Zinskosten sind für Investitionsentscheidungen von *nachgeordneter Bedeutung*.³⁷ Dies erklärt auch die trotz historisch niedriger Kreditzinsen lange Zeit sehr zähe Nachfrage des Unternehmenssektors nach Investitionskrediten. Durch eine schuldenfinanzierte Finanzpolitik ist eher mit einem ‚*Crowding in*‘ zu rechnen, also einer Stärkung der Privatinvestitionen aufgrund eines attraktiveren Investitionsumfeldes und einer unterstützenden öffentlichen Infrastruktur.“³⁸

³⁶ Krämer, W., Die schlimme Staatsverschuldung, in: WISU, Das Wirtschaftsstudium, Heft 6/2001, S. 821

³⁷ Die durchschnittliche *Nettozinsaufwandsquote* (Zinsaufwendungen minus Zinserträge bezogen auf die gesamte Wertschöpfung) aller Unternehmen in Deutschland lag 2017 lediglich bei 2,9 Prozent. Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 2018, S. 38

³⁸ Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2018: Preis der „Schwarzen Null“: Verteilungsdefizite und Versorgungslücken, Köln 2018, S. 197f.

Umverteilung durch Staatsverschuldung richtig interpretieren

Durch Staatsverschuldung würden *Umverteilungsprozesse* ausgelöst, so wird weiter gegen eine Verschuldung des Staates polemisiert. Es käme zu einer *Umverteilung von unten nach oben*, weil der Staat sich bei vermögenden Staatsbürgern verschuldet, fällige Zinsen aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen begleichen würde und so einer staatlich initiierten Umverteilung Vorschub leiste. Wer so argumentiert, stellt eine *ökonomische Kausalität* auf den Kopf. Denn: „Zinseinkommen entstehen dadurch, dass einzelne Haushalte in der Lage sind, Ersparnisse zu bilden. Aus der Staatsverschuldung folgt somit kein Gerechtigkeitsproblem, das nicht mit Blick auf die *vorhandenen Einkommens- und Vermögensdisparitäten* bereits bestanden hätte. Für den einzelnen Geldvermögensbesitzer ist es letztlich unerheblich, ob er gegenüber dem Staat oder einzelnen Privaten im In- oder Ausland eine Gläubigerposition einnimmt: „Dass die Kreditzeichner sich unter den mannigfachen Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt ‚zufällig‘ für ein Staatspapier entschieden haben, ist nicht kausal für ihr Zinseinkommen; denn hätte sich der Staat für eine Steuerfinanzierung entschieden, so hätten sie eine alternative Anlageform wählen müssen und dafür ebenfalls ein Zinseinkommen bezogen. Das dem Gläubiger zufließende Zinseinkommen ist in jedem Fall von Dritten aufzubringen.“³⁹ Dies impliziert die Mehrwertproduktion und ihre -realisation.⁴⁰

Außerdem muss man sich fragen, „ob die *bisherigen Gläubiger* weniger sparen oder ob sie sich anderweitige Geldanlagen suchen würden. Ein Blick auf die Statistik der *Gläubiger des deutschen Staates* ist hier aufschlussreich. Die Beteiligung inländischer Nichtbanken (aller produzierenden und dienstleistenden Unternehmen) an deutschen Staatsanleihen war in den letzten 20 Jahren eher bescheiden. Bis 1999 hielten deutsche Banken die Hälfte dieser Anleihen. Danach haben sie aber einen Großteil verkauft, um sich global zu engagieren. Heute sind es zu über 50 Prozent Ausländer, die deutsche Staatspapiere besitzen, zu knapp 30 Prozent deutsche Banken und zu 20 Prozent inländische Nichtbanken. Ein *Abbau der deutschen staatlichen Nettokreditaufnahme* wird deshalb vorwiegend zu einer *Abwanderung ausländischer Anleger* führen. Somit ist nicht davon auszugehen, dass der Wegfall defizitfinanzierter Staatnachfrage zu vermehrter anderweitiger volkswirtschaftlicher Nachfrage führen wird. Im Ge-

³⁹ Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001: Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln 2001, S. 264

⁴⁰ Vgl. dazu ausführlich Bontrup, H.-J., Lohn und Gewinn. Volks- und betriebswirtschaftliche Grundzüge, 2. Aufl., München, Wien 2008

genteil: Es muss mit einer entsprechenden *Minderung der volkswirtschaftlichen Nachfrage* in Deutschland gerechnet werden.“⁴¹

Hinzu kommt die *Problematik einer einheitlichen europäischen Geldpolitik* auf Grund der Euro-Einführung (Währungsunion). Die Europäische Zentralbank kann nur *einheitliche nominale Zinsen* für alle Euro-Länder festlegen, die aber auf Grund unterschiedlicher *realwirtschaftlicher Verhältnisse* divergierende Inflationsraten ausweisen. Dies wiederum bedeutet, dass der für die wirtschaftliche Entwicklung *relevante Realzins* ebenfalls unterschiedlich hoch ausfällt. Für Länder mit einer niedrigen Inflationsrate und zu schwach ausgeprägter Binnen- nachfrage, wie beispielsweise in Deutschland, bedeutet dies relativ *hohe Realzinsen* und damit eine Behinderung notwendiger investiver Prozesse. Umso wichtiger wäre es aus Kompensationsgründen, eine *höhere nationale fiskalische Flexibilität durch Verschuldung* zu haben, die aber dummerweise mit der *Schuldenbremse* verbaut wird.

Entwicklung der Staatsverschuldung und ihre Interpretation

Eine empirische Überprüfung der antizyklischen staatlichen Verschuldungspolitik bringt interessantes ans Licht. Zunächst ist hier einmal zu konstatieren, das bis Ende der 1960er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt keine übermäßige Staatsverschuldung eingetreten ist, bzw. überhaupt notwendig war. Die Defizitquoten (Anteil der Nettokreditaufnahme am BIP) fielen stets positiv aus. Und auch die Schuldenstandsquoten kletterten nur bis auf 30 Prozent. Der wesentliche Grund dafür war eine *vollbeschäftigte Wirtschaft*. Lediglich während der Wirtschaftskrise 1966/67 wurde die Defizitquote einmal kurz negativ. Der Grund waren sinnvolle *konjunkturelle staatliche Stützungsmaßnahmen*. Erst mit der schweren Weltwirtschaftskrise von 1974/75 und der in Folge wieder auftretenden *Arbeitslosigkeit* kam es dann aber zu einer dauerhaften verstärkten und auch *überzyklischen* staatlichen Nettokreditaufnahme. „Jedes Jahr eines Finanzplanungsjahrfünfts wurde mit einer Kreditaufnahme versehen, ohne das irgendjemand die konjunkturelle Entwicklung für so lange Zeiträume ernsthaft hätte prognostizieren können und ohne Rücksicht darauf, dass eine Neuverschuldung im Boom unterbleiben sollte.“⁴²

⁴¹ von der Vring, T., Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Krise, in: WISO Diskus, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn 2010, S. 32

⁴² Bajohr, Stefan, Die Schuldenbremse, a.a.O., S. 13f.

Somit bestätigt anscheinend der Befund die populistische neoliberale Behauptung, der Staat würde nach Krisenbehebung im Konjunkturaufschwung die aufgenommenen Kredite nicht wieder adäquat (antizyklisch) zurückzahlen. Dies ist aber nur eine oberflächliche Betrachtung, bei der regelmäßig vergessen wird, den Aufschwung, also die Krisenbeseitigung, umfassend (holistisch) zu definieren. Nicht wissenschaftlich haltbar ist es hier festzustellen, die Krise sei nur schon deshalb behoben, wenn die *realen Wachstumsraten des BIP* wieder nach oben zeigten. Hier werden dann mindestens vier bedeutende Indikationen und Fragen völlig außen vor gelassen: Die Frage nach einer *vollbeschäftigten Wirtschaft*, die *ökologische* und auch die *soziale* Frage. Und nicht zu vergessen die Frage nach einer adäquaten öffentlichen Infrastruktur. Dazu nur ein simples Beispiel: Steigt im konjunkturellen Aufschwung die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, aber langsamer als die Produktivitätsrate, so sinkt in Folge das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen und es kommt zu Arbeitslosigkeit bzw. eine sich im Konjunkturabschwung aufgebaute *Arbeitslosigkeit* vergrößert sich dann noch. Ist jetzt bei steigenden realen Wachstumsraten die Krise behoben und der Staat muss seine Schulden tilgen? Wohl kaum! Denn die Krise an den Arbeitsmärkten ist längst noch nicht behoben.

Und als *deutscher Sonderfaktor* kam Anfang der 1990er Jahre noch die *Wiedervereinigung* hinzu. Sie erhöhte drastisch den staatlichen Kreditbedarf und auch die *weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise* verlangte ab 2008 ein antizyklisches staatliches Handeln mit einer entsprechenden Nettokreditaufnahme. In fast allen europäischen Ländern sind die staatlichen Schuldenstände von 2008 bis 2017 stark gestiegen. Auch in Deutschland kam es zu einem kräftigen *Anstieg der Schuldenstandsquote* von 66,7 auf 83,2 Prozent. Ab 2014 ist die Quote aber aufgrund eines relativ starken Wachstums der Wirtschaft und auch rückläufiger Arbeitslosenzahlen und steigender Beschäftigung sowie einer kräftigen *Zinskostenentlastung* beim Staat um fast 370 Milliarden Euro⁴³ durch die Niedrigzinspolitik der EZB auf wieder 64,8 Prozent in 2017 zurückgegangen (vgl. die folgende Tab.). Von einer bedrohlich hohen Staatsverschuldung kann in Deutschland also überhaupt keine Rede sein, selbst wenn die willkürlich gesetzte Schuldenstandsquote von 60 Prozent noch nicht ganz erreicht ist. (Nachrichtlich: Dies war aber 2018 mit 60,1 Prozent bereits der Fall).

⁴³ „Die europäischen Staaten sparen durch die niedrigen Zinsen große Summen in ihrem Schuldendienst. Laut einer Aufstellung der Bundesbank haben Bund, Länder und Gemeinden von 2008 bis einschließlich 2018 demnach fast 370 Milliarden Euro gespart. Diese Summe ergibt sich, wenn man die aktuellen Zinsniveaus mit dem höheren Zinsniveau von 2007 vergleicht, bevor die globale Finanzkrise ausbrach und die Notenbanken mit der Niedrigzinspolitik darauf antworteten. Seit mehreren Jahren liegen die Leitzinsen der Europäischen Zentralbank (EZB) bei null. Die Durchschnittsverzinsung der deutschen Staatsschulden fiel von 4,2 Prozent auf 1,5 Prozent“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Januar 2019).

Staatliche Schuldenstände in der EU in Prozent vom Bruttoinlandsprodukt											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2008 - 2017
											in Prozentp.
Belgien*	92,0	88,0	84,1	89,3	95,9	96,2	106,7	106,7	105,7	103,8	14,5
Bulgarien	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3	27,0	31,8	29,0	25,7	12,0
Dänemark	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,7	45,1	40,2	37,7	36,1	1,6
Deutschland*	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83,2	74,9	71,4	68,1	64,8	-1,9
Estland*	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	10,4	10,0	9,4	9,2	4,7
Finnland*	41,7	39,6	35,2	33,9	43,3	48,3	59,3	62,5	63,1	62,7	28,8
Frankreich*	66,4	63,7	64,2	68,2	79,0	82,3	95,6	96,5	96,5	96,9	28,7
Griechenland*	100,0	106,1	107,4	113,0	129,3	144,9	178,6	194,8	180,8	179,6	66,6
Irland*	27,2	24,7	24,8	44,2	65,2	92,5	99,8	107,5	72,8	69,9	25,7
Italien*	105,4	106,1	103,1	105,8	115,5	118,4	132,3	133,0	132,0	132,1	26,3
Lettland*	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,7	40,6	38,3	40,6	39,1	19,3
Litauen*	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38,0	40,7	42,9	40,1	41,5	26,0
Luxemburg*	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1	23	22,3	20,8	23,7	10,0
Malta*	69,7	64,1	62,1	62,2	67,8	69,0	68,3	65,9	57,6	54,9	-7,3
Niederlande*	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9	68,2	68,6	61,8	57,7	-0,8
Österreich*	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,8	84,2	86,6	83,6	78,6	14,8
Polen	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9	50,4	51,4	54,1	53,2	6,1
Portugal*	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,3	130,2	128,2	130,1	126,4	54,8
Rumänien	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	31,0	39,9	39,4	37,6	37,9	24,5
Schweden	50,4	45,0	40,2	38,8	42,7	39,7	44,9	44,7	42,2	39,0	0,2
Slowakei*	34,2	30,5	29,6	27,8	35,5	41,0	53,5	52,7	51,8	50,6	22,8
Slowenien*	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8	80,8	84,2	78,5	76,4	54,5
Spanien*	43,1	39,6	36,2	40,1	53,8	61,0	99,3	100,8	99,0	98,4	58,3
Tschechische Republik	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	37,6	42,7	41,0	36,8	34,6	5,9
Ungarn	61,7	65,9	67,0	72,9	79,7	81,3	76,2	75,8	73,9	72,6	-0,3
Großbritannien	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,9	108,2	106,7	88,3	86,6	31,8
Zypern*	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5	108,2	106,7	107,1	103,0	54,1
Kroatien	Mitglied in der EU erst seit dem 1. Juli 2013							85,1	89,2	82,9	80,3
Die Länder mit einem * gehören zur Eurozone											
Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen											

Die Staatsverschuldung in Deutschland ist dabei vor allen Dingen deshalb auch kein Problem, wenn man als wesentliche Verschuldungsursache die *Arbeitslosigkeit* in den Fokus rückt. Hier zeigen Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wie hoch die *gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit* seit 2001 bis 2017 ausgefallen sind. Demnach lagen diese jahresdurchschnittlich bei 67,4 Milliarden Euro. Die *Staatsverschuldung* kam im gleichen Zeitraum aber nur auf einen Wert von 33,4 Milliarden Euro. Demnach hätte der Staat von 2001 bis 2017 bei einer vorliegenden Vollbeschäftigung nicht nur keinen Euro

zusätzlicher Staatsschulden machen müssen. Im Gegenteil: Der Staat hätte bei *Vollbeschäftigung* einen *Finanzierungsüberschuss* von 33,9 Milliarden Euro erzielt.

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit																		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	JD
Registrierte Arbeitslose in 1.000	4.219	4.535	4.830	4.812	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976	2.897	2.950	2.898	2.795	2.695	2.545	3.601
Gesamtfiskalische Kosten in Mrd. EUR	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,3	54,3	56,0	56,7	56,0	55,5	53,1	67,4
Kosten pro registrierten Arbeitslosen in EUR	18.180	18.456	18.944	19.160	18.042	18.320	17.797	17.105	17.470	18.552	18.918	18.744	18.983	19.565	20.036	20.594	20.864	18.705
Gesamtfiskalische Leistungen gesamt in v.H.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Versicherungsleistung ALG I u. II in v.H.	28,9	28,8	27,5	26,7	25,3	21,4	18,2	16,2	23,0	23,3	21,6	21,1	23,2	22,4	20,2	20,0	19,6	22,8
Sozialleistung in v.H.	23,8	23,8	23,4	25,3	28,0	31,3	33,8	36,8	34,5	33,5	33,9	34,4	34,1	34,1	34,8	28,7	29,2	30,8
Mindereinnahmen Steuern in v.H.	19,3	19,3	19,4	18,8	18,5	18,3	18,0	17,5	16,7	17,1	16,8	16,6	15,6	16,1	16,7	16,6	17,1	17,6
Mindereinnahmen Sozialbeiträge in v.H.	28,0	28,1	29,7	29,2	28,2	29,0	30,0	29,5	25,8	26,1	27,7	27,9	27,1	27,4	28,3	34,7	34,1	28,9
Finanzierungssaldo des Staates* in Mrd. EUR	-67,8	-87,1	-92,7	-84,9	-78,6	-41,2	4,7	-4,5	-79,6	-108,9	-25,9	-0,9	-4,0	16,7	23,9	28,7	34,0	-33,4
Finanzierungssaldo ohne Arbeitslosigkeit in Mrd. EUR	8,9	-3,4	-1,2	7,3	9,1	41,0	71,9	51,4	-19,8	-48,7	30,4	53,4	52,0	73,4	79,9	84,2	87,1	33,9
* Bund, Bundesländer, Kommunen, Sozialversicherungshaushalte																		
Quelle: IAB-Kurzberichte (diverse Jahrgänge), Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit, Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt 2018 für Deutschland, S. 25, eigene Berechnungen																		

In Anbetracht der aber im besagten Zeitraum weiter hohen Arbeitslosigkeit, einem zusätzlich, wie aufgezeigt, noch völlig *unterinvestierten Staat* und bei einer schweren vorliegenden ökologischen Krise, sowie vieler *sozialer Brennpunkte* (die Armutsquote liegt mittlerweile bei 16 Prozent), hat der Staat seit der deutschen Wiedervereinigung viel zu wenig an Staatsverschuldung praktiziert. Es ist vielmehr zu einer „Entstaatlichung“ (Peter Bofinger) gekommen. Die *Finanzierungsüberschüsse* von 1991 bis 2017 der privaten Haushalte, der Unternehmen und des Finanzsektors wurden insgesamt nicht vom deutschen Fiskus adäquat durch eine Verschuldungspolitik abgeschöpft. Die *Überersparnis* ging ins *Ausland* zur Finanzierung der Exportüberschüsse der deutschen Wirtschaft. Das heißt, neben dem Staat trat auch das *Ausland als Schuldner* auf, mit in Summe 2.428,2 Milliarden Euro. Der Staat kam hier „nur“ auf 1.054,7 Milliarden Euro (vgl. die folgende Tab.).

Was wäre die *Alternative* gewesen? Der Staat hätte auch ohne die Verschuldung die Ersparnisse bzw. Vermögenszuwächse durch eine entsprechende *Besteuerung* (höhere

Steuersätze und neue Steuerarten) abschöpfen können und dann diese Steuermehreinnahmen im Inland in Nachfrage (mehr Staatsausgaben) für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, für mehr öffentliche Infrastruktur, für mehr Umweltschutz und für mehr Soziales einsetzen können. Dies hätte zwei weitere Vorteile gehabt: Erstens hätten die vielfach kritisierten (auch von der EU-Kommission) hohen *Leistungsbilanzüberschüsse* nicht mit rund 7 bis 8 Prozent bezogen auf das deutsche Bruttoinlandsprodukt so hoch ausfallen müssen und Deutschland wäre bei einer verstärkten Binnenkonjunktur sozial-ökologisch wesentlich besser aufgestellt gewesen und zweitens hätte sich das Ausland nicht in Deutschland verschulden müssen bzw. Deutschland wäre auf eine solch hohe Verschuldung, bei einer *steuerlichen Abschöpfung* der „räuberischen Ersparnis“ (John Maynard Keynes), nicht angewiesen gewesen.

Gesamtwirtschaftliche Gläubiger-Schuldner-Positionen Deutschland - in Mrd. EUR -						
Jahr	Private Haushalte*	Nichtfinanzielle Kapitalunternehmen	Finanzinstitute	Staat	Ausland	Saldo
1991	76,4	-65,0	9,1	-43,9	23,4	0,0
1992	79,0	-62,0	4,4	-40,3	18,9	0,0
1992	72,5	-42,2	5,1	-50,5	15,1	0,0
1994	51,8	-41,3	7,5	-44,2	26,2	0,0
1995	56,8	91,9	3,3	-175,4	23,4	0,0
1996	61,7	-16,2	4,4	-62,8	12,9	0,0
1997	62,8	-27,4	7,9	-52,7	9,4	0,0
1998	68,0	-34,3	-2,6	-45,8	14,7	0,0
1999	69,4	-68,4	5,1	-32,2	26,1	0,0
2000	75,4	-137,3	9,2	23,3	29,4	0,0
2001	97,3	-35,9	-0,6	-64,7	3,9	0,0
2002	101,3	5,7	17,1	-82,0	-42,1	0,0
2003	125,1	-5,2	9,7	-89,1	-40,5	0,0
2004	133,4	26,1	25,3	-82,6	-102,2	0,0
2005	144,7	16,5	25,4	-74,1	-112,5	0,0
2006	136,8	13,8	37,6	-38,2	-150,0	0,0
2007	136,2	24,2	17,0	5,5	-182,9	0,0
2008	137,0	-12,6	27,9	-1,8	-150,5	0,0
2009	151,4	42,8	26,6	-74,5	-146,3	0,0
2010	148,6	60,9	49,4	-108,9	-150,0	0,0
2011	126,0	41,5	21,1	-25,9	-162,7	0,0
2012	135,8	71,6	-11,3	-0,9	-195,2	0,0
2013	132,9	77,8	-19,7	-4,0	-187,0	0,0
2014	143,3	85,9	-20,4	15,5	-224,3	0,0
2015	159,3	103,3	-27,1	25,4	-260,9	0,0
2016	160,7	100,3	-26,0	31,9	-266,9	0,0
2017	165,4	74,4	-20,4	38,2	-257,6	0,0
Σ	3.009,0	288,9	185,0	-1.054,7	-2.428,2	0,0
JD	111,4	10,7	6,9	-39,1	-89,9	0,0
JD = jahresdurchschnitt, * einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck und Personengesellschaften						
1995 inklusive UMTS-Erlöse bei den Nichtfinanziellen Kapitalunternehmen						
2007 beim Staat inkl. Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozentpunkte von 16 auf 19 Prozent						
Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Datenstand Juli 2018, eigene Berechnungen						

Im Befund wird dabei überdeutlich: Senkt der Staat seine Verschuldung, ohne gleichzeitig die *Steuern* zu erhöhen, so wird die Überersparnis der privaten Haushalte und Wirtschaft ceteris paribus automatisch ins *Ausland* verlagert. Hier gilt ganz einfach der Zusammenhang, dass ex-post die Summe der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis gleich der gesamtwirtschaftlichen Nettoinvestitionen +/- des Außenfinanzierungsbeitrags ist. Dieser war wegen der deutschen Wiedervereinigung von 1991 bis 2001 negativ. Hier reichte die Ersparnis in Deutschland nicht aus, um alle getätigten Investitionen netto zu finanzieren. Deutschland war auf *Kapitalimporte* angewiesen. Seit 2002 weist der Außenfinanzierungsbeitrag beträchtlich positive Werte aus. Jetzt finanziert Deutschland mit gigantischen Exportüberschüssen das Ausland, wodurch hier Länder aber immer tiefer in die *Verschuldung* getrieben werden und am Ende womöglich ein Staatsbankrott droht, wie es in Griechenland der Fall war.

Schuldenbremse erhält Verfassungsstatus

Trotz der hier aufgezeigten wissenschaftlichen Argumente wurde im Zuge eines neoliberalen Marktwahns 2009 in Deutschland von der herrschenden Politik (Große Koalition aus CDU/CSU/SPD) eine Schuldenbremse in die Verfassung, ins Grundgesetz, geschrieben (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d). „Diese verfassungsrechtlich gesetzte Priorität steht im Widerspruch zur *Haushaltssouveränität* der demokratisch gewählten Parlamente. Im Zweifelsfall werden dringliche öffentliche Investitionen etwa in das Bildungssystem⁴⁴ dem Automatismus Abbau der Neuverschuldung geopfert. Durch den Automatismus wird Länderparlamenten und dem Deutschen Bundestag unterstellt, ihnen fehle die *Kompetenz* zur Haushaltsgestaltung vor allem mit dem Schuldeninstrumentarium.“⁴⁵ Mit der jetzt gültigen Schuldenregel wurde die alte Grundgesetzregel im Artikel 115 GG, dass Bund und Länder sich im Rahmen ihrer Investitionstätigkeit und eines deficit spendings zur antizyklischen keynesianischen Konjunktursteuerung verschulden dürfen („Goldene Finanzierungsregel“) und Bund und Länder mit ihrer Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen müssen, abgeschafft. Die alte Regel geht originär auf das 1967 verabschiedete „*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*“ zurück. Mit der Haushaltsreform von 1969 wurde der Artikel 115 GG noch einmal konkretisiert und quasi auch eine erste „Verschuldungsregel“ in die Verfassung eingebaut. Hier hieß es: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen

⁴⁴ Hier ist Deutschland staatlich extrem unterfinanziert. Vgl. dazu ausführlich. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2013, Köln 2013, S. 169-191

⁴⁵ Hickel, R., Die schwarze Null. Die Unfähigkeit, makroökonomisch zu denken und zu handeln, a.a.O., S. 151

sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Entprechende Regelungen wurden in die *Länderverfassungen* übernommen.

Die ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse ist sogar noch schärfer als die Regelung im *Europäischen Fiskalpakt*. Hier ist eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 3 Prozent bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt erlaubt, während der *Bund* in Deutschland sich spätestens ab 2016 nur noch bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verschulden darf. Und die *Bundesländer* (und damit zwangsläufig auch die Gemeinden) dürfen ab 2020 überhaupt keine neuen Schulden mehr machen. Um den finanzschwachen Bundesländern die Anpassung zu erleichtern, wurden ihnen zwischen 2011 und 2019 insgesamt 7,2 Milliarden Euro an Finanzmittel (jährlich 800 Millionen Euro) zur Verfügung gestellt.

Außerdem wurde die Schuldenaufnahme differenziert: In eine maximale Nettoneuverschuldung ($\frac{\partial D}{\partial t}$) bezogen auf eine *strukturelle* (D_s) und eine *konjunkturelle Komponente* (D_k).

$$\frac{\partial D}{\partial t} = g D = g D_s + g D_k$$

Bei der Neuverschuldung des *Bundes* von bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts handelt es sich „ausschließlich um Kredite zum Ausgleich eines so genannten *strukturellen Defizits*, also eines Defizits, das in einer wirtschaftlichen ‚*Normallage*‘ auftritt, dauerhaft und weder konjunkturell noch durch eine außergewöhnliche Notlage bedingt ist ‚und sich nicht im Lauf eines Konjunkturzyklus‘ selbständig wieder abbaut.“⁴⁶ Die *konjunkturelle Komponente*, die sich auf eine von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung bezieht, ist *symmetrisch* ausgestaltet, d.h., über einen Konjunkturzyklus hinweg, können Kredite im Abschwung aufgenommen werden, die dann aber im Aufschwung wieder abzubauen sind. Damit wollte man nicht völlig eine keynesianische antizyklische Fiskalpolitik eliminieren und weiter die Möglichkeit eröffnen, die *automatischen Konjunkturstabilisatoren*⁴⁷ wirken zu lassen. Was dabei aber eine von der „Normallage“ abweichende Konjunktur ist, darüber enthält das Grundgesetz keine Definition. Lediglich in § 5 Abs. 2 Satz 1 Artikel 115-Gesetz besagt, dass die Konjunktur von der Normallage abweiche, wenn die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten über- oder unterausgelastet sind, wenn also eine *Produktionslücke* auftrete. Dazu noch später unter Punkt „Konjunkturbereinigungsmodelle“.

⁴⁶ Bajohr, S., Die Schuldenbremse, a.a.O., S. 29

⁴⁷ Vgl. Neubäumer, R., Hewel, B. (Hrsg.), Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Wiesbaden 1998

Schuldenbremse auf Bundesländerebene

Die Übernahme der Schuldenbremse aus dem Grundgesetz in die *Länderverfassungen* ist nicht zwingend notwendig. Das Verschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG stellt eine „*Durchgriffsnorm*“ dar. „Das bedeutet, dass es unmittelbar auch für die Länder gilt, ohne dass die Landtage es bestätigen oder in die eigene Verfassung aufnehmen oder in Gesetze gießen müssen.“⁴⁸

Bisher haben die Bundesländer sich gemäß der folgenden Aufstellung in Sachen „*Umsetzung Schuldenbremse*“ verhalten.

Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in den Bundesländern			
Land	Landesverfassung	Landeshaushalts- ordnung	Konjunkturbereinigungsmodell
Baden-Württemberg	nein	ja	Trend-Modell bis 2019
Bayern	ja	ja	bislang keine Festlegung
Berlin	nein	nein	Produktionspotenzial-Modell des Bundes im Rahmen der Konsolidierungshilfen
Brandenburg	nein	nein	bislang keine Festlegung
Bremen	ja	ja	wie Berlin
Hamburg	ja	ja	Trend-Modell
Hessen	ja	ja	Produktionspotenzial-Modell des Bundes
Mecklenburg Vorpommern	ja	ja	Referenz-Modell
Niedersachsen	nein	ja	bislang keine Festlegung
Nordrhein-Westfalen	nein	ja	bislang keine Festlegung
Rheinland-Pfalz	ja	ja	Trend-Modell
Saarland	nein	nein	wie Berlin
Sachsen	ja	ja	Referenz-Modell
Sachsen-Anhalt	nein	ja	wie Berlin
Schleswig-Holstein	ja	ja	Trendmodell bis 2015, inzwischen wie Berlin
Thüringen	ja	nein	Referenz-Modell
Quelle: Der Steuerzahler Heft 9/2018			

Konjunkturbereinigungsmodelle

Kompliziert wird es beim sogenannten *Konjunkturbereinigungsmodell* zur Bestimmung des *strukturellen Schuldenspielraums*. Dies erfolgt durch Berücksichtigung der jeweils konjunkturellen Einflüsse auf die öffentlichen Haushalte mittels einer *Konjunkturkomponente*, welche die Nettokreditaufnahme-Obergrenze in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert und in konjunkturell guten Zeiten einschränkt („*symmetrische Berücksichtigung*“). „Die Kenntnis über

⁴⁸ Bajohr, S., Die Schuldenbremse, a.a.O., S. 35

die Konjunkturkomponente ist notwendig, um die strukturelle NKA (Nettokreditaufnahme), die frei von konjunkturellen Einflüssen ist, zu berechnen. Konjunkturbedingte Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben führen zu entsprechenden zusätzlichen oder geringeren Spielräumen bei der NKA bzw. machen Haushaltsüberschüsse erforderlich.“⁴⁹

Berechnungsbasis ist hier grundsätzlich eine sich auftuende *Produktionslücke*, eine Abweichung des Bruttoinlandsprodukts in Relation zum aufgebauten Produktionspotenzial.⁵⁰ Mit Hilfe eines ökonometrischen Schätzverfahrens und einer gesamtwirtschaftlichen *Cobb-Douglas Produktionsfunktion*⁵¹ wird hier der *strukturelle Verschuldungsspielraum* berechnet. Bei der Berechnung des gesamtwirtschaftlichen Potenzialoutputs kann jedoch manipuliert werden. Dazu schreibt Stephan Schulmeister vom österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) in Wien: „So geht etwa die EU-Kommission unbeirrbar davon aus, dass 90 Prozent der *Arbeitslosen* nicht mehr verwendbar sind, sie werden daher bei der Berechnung des sogenannten Potenzialoutputs nicht berücksichtigt. Folglich wird der Unterschied zwischen dem tatsächlichen und dem potenziellen Bruttoinlandsprodukt klein gehalten, der größte Teil der Staatsdefizite sei daher nicht durch die (*konjunkturelle*) Krise verursacht, sondern *strukturell* – und so muss weiter gespart (gekürzt) werden. Würde man dagegen – geleitet vom bloßen ‚Hausverstand‘ – annehmen, dass der größte Teil der Arbeitslosen durchaus arbeitswillig und -fähig ist (während weiter die Jobs fehlen!), so hätten die meisten EU-Länder *strukturelle Haushaltsüberschüsse* und müssten nicht weiter sparen.“⁵²

Inzwischen haben sich drei sogenannte *Konjunkturbereinigungsmodelle* etabliert. Neben dem Produktionspotenzial-Modell auch noch ein sogenanntes Trend-Modell und ein Referenzmodell. „Aus theoretischer Sicht ist das *Produktionspotenzial-Modell* am anspruchsvollsten. Es ist aber wenig transparent. Das *Referenz-Modell* wirkt in Boom-Phasen besonders stark schuldenbremsend. In Abschwungphasen gestattet es aber mehr ‚Konjunkturkredite‘ als das *Trend-Modell*.“⁵³ Letzteres ist auch durch eine hohe Transparenz gekennzeichnet.

Trotzdem: Bei so viel unterschiedlicher ökonomischer Theorie und Modellhaftigkeit droht die *Entmündigung der Politik*. Das parlamentarische *Budgetrecht* als „Königsrecht“ ist hier tan-

⁴⁹ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, Berlin 2015, S. 18

⁵⁰ Unter dem Produktionspotenzial versteht man das bei Vollbeschäftigung unter Einsatz aller Produktionsanlagen maximal realisierbare Bruttoinlandsprodukt (in konstanten Preisen).

⁵¹ In allgemeiner Schreibweise lautet die Funktion $Y = K^\alpha * A^\beta$. Mit $\alpha > 0$; $\beta > 0$. α und β sind dabei die Elastizitäten in Bezug auf den Kapital- und Arbeitseinsatz. Vgl. Richter, R., Schlieper, U., Friedmann, W., Makroökonomik, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York, 1978, S. 202ff.

⁵² Schulmeister, S., Die rechten Verführer und ihre Wegbereiter, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8/2016, S. 43

⁵³ Der Steuerzahler, Heft 9/2018, S. 200

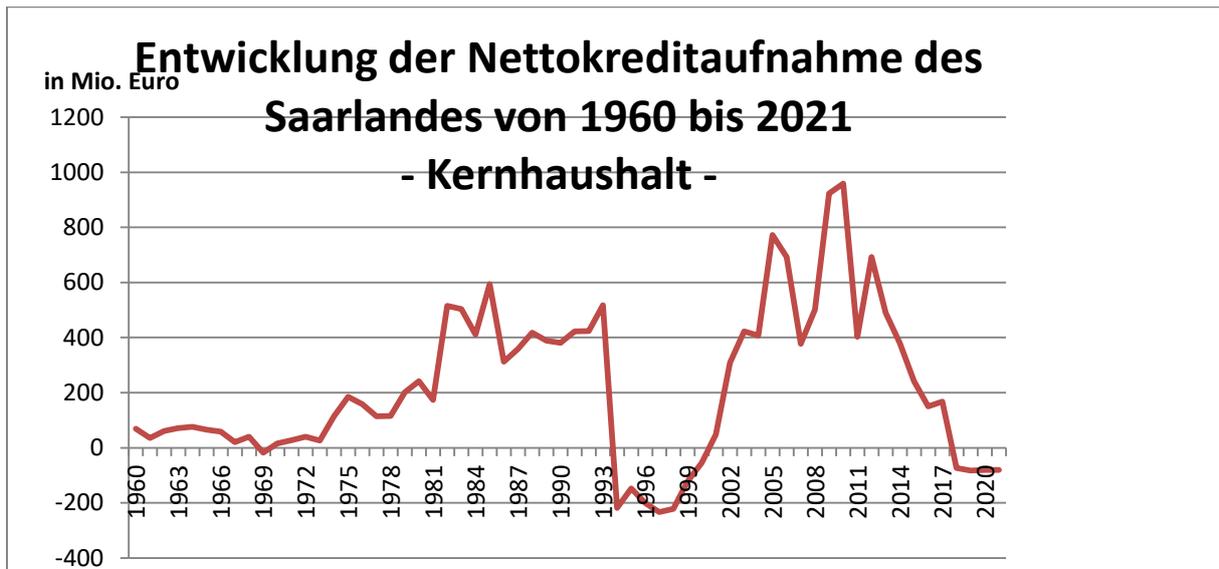
giert bzw. verletzt. „Wirtschaftswissenschaftliche Lehrmeinungen, Lehrstühle und Institute sowie Heerscharen von Ministerialbeamten drohen an die Stelle politischer Abwägung und Entscheidung zu treten.“⁵⁴ Und beim *länderbezogenen Verschuldungsverbot* ab 2020 kommt im Unterschied zum *Bund* noch etwas Grundsätzliches hinzu. Eine *Asymmetrie*. Die Einnahmenseite der Länderhaushalte ist durch eine *autonome Steuerpolitik* nicht beeinflussbar. Steuerpolitik findet in Berlin beim Bund statt. Dadurch können die Länder zur Einhaltung der Schuldenbremse nur auf der *staatlichen Ausgabenseite* reagieren und werden insofern gezwungen sich hier zu adaptieren. Dabei bestehen im Wesentlichen drei Möglichkeiten: Erstens eine *Reduzierung der Ausgaben (Austeritätspolitik)*. Hier müssen dann verstärkt die Sozialausgaben gekürzt werden. Zweitens können sich die Länder organisationstheoretisch anders aufstellen (*restrukturieren*). Dies geschieht in der Regel mit mehr IT-Aufwand und weniger Personal. Und drittens steht hier eine *Privatisierung* auf der Agenda. Also, ohne wesentlichen Einfluss auf die Einnahmenseite des Haushaltes müssen die Ausgaben angepasst werden. Diese Asymmetrie ist sogar doppelt zu sehen, da sich hier der Bund zumindest noch mit 0,35 Prozent verschulden darf, die Länder aber nicht. In Anbetracht der verfassungsrechtlich gegebenen *Haushaltsautonomie der Länder* ist diese doppelte Asymmetrie als *verfassungswidrig* einzustufen.

Für das *Saarland* greifen zur Einhaltung der Schuldenbremse noch erschwerend die Bedingungen aus dem *Sanierungsgesetz (SanG)*. Demnach hat das Saarland an Konsolidierungshilfen für den Zeitraum 2011 bis 2019 insgesamt 260 Millionen Euro jährlich erhalten. Ab 2020 sind hier *Tilgungen* in Höhe von jahresdurchschnittlich mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfen in einem Fünfjahreszeitraum gesetzlich vorgeschrieben. „Die Verpflichtung zu einer (absoluten) haushaltmäßigen Tilgung in der genannten Größenordnung ist in der Regel weitergehend als die Vorgabe aus der Schuldenbremse. Das SanG sieht vor, dass das Saarland *unabhängig* von der konjunkturellen Lage (also auch in *Abschwungphasen*) jahresdurchschnittlich eine Tilgung in Höhe von 80 Millionen Euro pro Jahr innerhalb von fünf Jahren leistet.“⁵⁵

⁵⁴ Bajohr, S., Die Schuldenbremse, a.a.O., S. 32

⁵⁵ Landtag Saarland, Gesetzentwurf, Drucksache 16/653, 26.11.2018, S. 2

Nettokreditaufnahme Saarland						
in Mio. EUR						
1960-1970	1971 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2000	2001 - 2010	2011 - 2018	2019 - 2021
497	1.228	4.058	164	5.413	2.453	-243
Quelle: Finanzministerium Saarland						



Wie soll das aber unter Berücksichtigung einer ex-post Betrachtung der Nettokreditaufnahme (siehe Tab.) gelingen? Dies ist für das Saarland die „Quadratur des Kreises“. Selbst wenn man eine massiv verschärfte *Austeritätspolitik* fahren würde, wird dies nicht gelingen. Außerdem impliziert jede kontraproduktive Kürzung aufgrund des „Schuldenparadoxons“ immer weitere Kürzungen, weil ansonsten die Verschuldungsbremse nicht gehalten würde.

Die *Abgeordnet*innen* im Parlament sollten sich doch bitte einmal nur die Frage stellen, was seit 1960 mit dem Saarland passiert wäre, bzw. wie heute das Saarland wirtschaftlich dastehen würde, wenn die Nettokreditaufnahmen der Vergangenheit, die zu einer staatlichen Nachfrage geführt hat, nicht erfolgt wären? Und die *Vermögenden*, die das Saarland kreditiert haben, sollten gleichzeitig zur Kenntnis nehmen, dass dann ihre *Anlagemöglichkeiten* für ihre Ersparnisse und in Folge ihre *Einkommen (Zinsen)* fürs Nichtstun geringer ausgefallen wären.

Dabei ist vor dem Hintergrund der gegebenen *relativen Verschuldung des Saarlandes* eine solche *wirtschaftlich destruktive Politik* überhaupt nicht notwendig. Die kumulierten Schulden lagen hier Ende 2018 bei 14,0 Milliarden Euro (inkl. eines Kassenkredits von 249,1 Millionen Euro). Bezogen auf ein für 2018 geschätztes Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 36,3

Milliarden Euro, ergibt sich demnach nur eine *Schuldenstandsquote* von 38,6 Prozent, die weit unter der erlaubten Schuldenstandsquote von 60 Prozent liegt.

Geht man nur von einer fortgeschriebenen jahresdurchschnittlichen nominalen Wachstumsrate des Saarlandes aus (in den Jahren 2010 bis 2017 lag die Wachstumsrate bei 2,6 Prozent) und berücksichtigt die maximal mögliche Schuldenstandsquote von 60 Prozent, dann dürfte sich das Saarland in den nächsten Jahren weiter mit jährlich rund 1,6 Prozent Nettoneuverschulden.

$$N/Y = g * D/Y; 1,56 = 0,026 * 60$$

Warum hier dann das Saarland zukünftig zur Finanzierung seiner Ausgaben *keine Kredite* mehr aufnehmen darf, ist absolut nicht nachvollziehbar und entbehrt jeder ökonomischen Rationalität, zumal das Saarland, wie alle anderen Bundesländer auch, in seiner gesamten *Infrastruktur völlig unterinvestiert* ist und ebenso bei den *Bildungsausgaben* einen erheblichen Nachholbedarf hat. Außerdem liegen im Saarland eine hohe registrierte Arbeitslosigkeit und zusätzlich eine Unterbeschäftigung sowie ein erhebliches Prekariat vor.

Mit gerechter Steuerpolitik gegen Staatsverschuldung

Will man keine Staatsverschuldung, so müssen zur Finanzierung eines *leistungsfähigen Sozialstaates*, zur *Bekämpfung der bestehenden hohen Arbeitslosigkeit* in Verbindung mit einem sich immer mehr verfestigenden *Prekariat* und drohender *Altersarmut* sowie ausreichender *öffentlicher Investitionen* in *Infrastruktur* und *Bildung* und nicht zuletzt zu einer nachhaltigen *ökologischen Vorsorge*, die *Steuern* massiv erhöht werden. Dies geht aber eben nur auf der *Bundesebene*. Steuererhöhungen bedeuten hier jedoch nicht „sprudelnde Steuermehreinnahmen“ durch ein *Wirtschaftswachstum*, dies war auf Bundesebene im Zeitraum von 2010 bis 2018 mit einer jahresdurchschnittlichen nominalen Wachstumsrate von 3,6 Prozent der Fall.

Hier sind aber nicht Steuermehreinnahmen durch *Wachstum* gemeint, sondern durch eine Erhöhung der *Steuersätze* oder auch durch die Einführung *neuer Steuerarten* (wie z.B. eine Finanztransaktionssteuer oder eine Vermögensabgabe).

Diesbezüglich fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zu Recht ein steuerpolitisches Umdenken in Berlin auf Bundesebene:

- Die Einführung einer einmaligen und auf zehn Jahre gestreckten *Vermögensabgabe*: Die Vermögensabgabe kommt ausschließlich dem Bundeshaushalt zu gute. Bemes-

sungsgrundlage ist das Nettovermögen, das oberhalb eines persönlichen Freibetrages von einer Million Euro und zwei Millionen Euro beim Betriebsvermögen liegt.

- Die Wiedereinführung der *Vermögensteuer*. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als 500.000 Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnern, bis das Ehegattensplitting ausläuft, das Doppelte) erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 100.000 Euro angewendet werden.
- Die ausgeschütteten Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen werden nicht mehr länger steuerfrei gestellt.
- Der *Körperschaftsteuersatz* sollte von derzeit 15 Prozent auf 30 Prozent erhöht werden.
- Zudem ist die Gewerbesteuer zu einer *Gemeindewirtschaftsteuer* umzubauen.
- Die Kapitaleinkünfte werden wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert.
- Eine zügige Einführung der *Finanztransaktionsteuer*.
- Die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung, wird durch eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung beendet.
- Um die *Besteuerung von Einkommen* gerechter zu gestalten, muss der Tarifverlauf bei der Einkommensteuer (Grenzsteuersatz) oberhalb eines deutlich erhöhten Grundfreibetrages beginnen und durchgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent festgeschrieben werden.
- Das *Ehegattensplitting* sollte schrittweise in Abhängigkeit von der Höhe des zu versteuernden Einkommens abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften Freibetrages des Ehepartners begrenzt werden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich außerdem seit langem dafür aus, endlich *Steueroasen* zu schließen und das *organisierte Verbrechen* in der Wirtschaft⁵⁶ massiv zu bekämpfen.

Außerdem muss sich Wirtschaftspolitik grundsätzlich an den vorhandenen Bedarfen der Bevölkerung und nicht an der *Verwertungslogik des Kapitals* orientieren. Eine solche gesellschaftliche Umgestaltung ist aber nur denkbar, wenn auch *wirtschaftliche Macht*, („Die Diktatur der Konzerne“ (Thilo Bode)) zurückgedrängt und die Wirtschaft insgesamt *demokratisiert*

⁵⁶ Vgl. Glenny, M., *McMafia – Die grenzenlose Welt des organisierten Verbrechens*, Stuttgart 2018

wird.⁵⁷ Autoritäre Strukturen und die Rückbesinnung auf abgeschottete Nationalstaaten sind dagegen kein Teil der Lösung. Demokratische und solidarische Politik jenseits von Profitinteressen kann nicht nur zur Lösung drängender Probleme führen, sie wird auch langfristig den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.

⁵⁷ Vgl. Bontrup, H.-J., Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, 5. Aufl., Köln 2013