

„Schwarze Nullen“ und das „Schuldhafte“ der Staatsverschuldung

Von staatlichem Verhalten die Korrektur eines fehlgeleiteten, privaten Verhaltens zu erwarten, schließt aus, staatliches Verhalten den gleichen Prinzipien zu unterwerfen wie das zu korrigierende private Verhalten. Wenn z. B. private Haushalte im Konjunkturaufschwung angesichts steigender Einkommen mehr ausgeben und im Konjunkturabschwung bei sinkenden Einkommen eher sparsam sind und weniger ausgeben, so empfinden wir dies als normal. Vom Staat aber das gleiche Verhalten zu erwarten, verschärft den Konjunkturverlauf und wirkt daher nicht stabilisierend antizyklisch, sondern eher destabilisierend prozyklisch. Die **Gegensätzlichkeit privater und staatlicher Verhaltensprinzipien** gilt auch für das Schuldenverhalten. Immer wieder wird in der politischen Diskussion das Gespenst des „Staatsbankrotts“ an die Wand gemalt, besonders gern in Wahlzeiten und besonders gern durch die Opposition, unabhängig von ihrer politischen Farbe. Es werden damit menschliche Urängste, insbesondere im deutschen Sprachraum, angesprochen, die nicht klar zwischen ökonomischer und moralischer Schuld unterscheiden können und jegliche Verschuldung als moralisch verwerflich ansehen. Der „Schuldturm“ wartet auf den „Schuldner“, weil er sich „schuldig“ gemacht hat und demnach büßen muss. Verschuldung erscheint in diesem Licht grundsätzlich als „schuldhaft“. Dementsprechend wird der Abbau der Staatsverschuldung euphorisch als Zeichen deutscher Solidität und der betreffenden Regierung gefeiert. Weniger Aufregung bzw. Euphorie und mehr sachliche Nüchternheit erscheinen angemessener. Wie steht es also tatsächlich um die Staatsverschuldung?

Ein Blick in die Praxis bestätigt zunächst, dass im Zeitablauf über die Jahrzehnte die deutsche **Staatsverschuldung tendenziell zugenommen** hat, trotz zeitweiliger Versuche der Finanzpolitik, diese Tendenz umzukehren. Betrag der staatliche **Schuldenstand** im Jahr 1950 noch ca. 11 Mrd. EUR, so ist er bis zum Jahr 2012 auf ca. 2.150 Mrd. EUR ($\approx 81\%$ des BIP) angewachsen, davon ca. 1.1356 Mrd. EUR beim Bund, ca. 670 Mrd. EUR bei den Ländern, ca. 141 Mrd. EUR bei den Gemeinden und der Rest bei den Sozialversicherungen und den Sondervermögen des Bundes. Pro Kopf der Bevölkerung stieg der staatliche Schuldenstand im gleichen Zeitraum von ca. 220 EUR auf ca. 26.220 EUR an. Die jährliche Zunahme des Schuldenstandes, die **Neuverschuldung** (\approx Nettokreditaufnahme = Bruttokreditaufnahme minus Tilgung), schwankte stark in der jüngeren Vergangenheit, nämlich zwischen ca. 44 Mrd. EUR ($\approx 2,9\%$ des BIP) im Jahr 1991, in der Spitze ca. 180 Mrd. EUR ($\approx 9,8\%$ des BIP) im Jahr 1995 und immer noch ca. 84 Mrd. EUR ($\approx 3,8\%$ des BIP) im Jahr 2004 in Folge der deutschen Wiedervereinigung, dann sogar einer Reduktion auf einen Haushaltsüberschuss in Höhe von ca. 7 Mrd. EUR im Jahr 2007, dann wieder einem starken Anstieg auf ca. 73 Mrd. EUR ($\approx 3,0\%$ des BIP) im Krisenjahr 2009 und letztlich ca. 62 Mrd. EUR ($\approx 2,4\%$ des BIP) im Jahr 2012. Die zulässigen Grenzwerte

(Konvergenzkriterien) von 60 % des BIP für den Schuldenstand bzw. 3 % des BIP für die Neuverschuldung nach dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Währungsunion (EWU) wurden damit für das Jahr 2012 beim Schuldenstand überschritten. Als Folge der zunehmenden Staatsverschuldung stieg die Zinsquote, d. h. der Anteil der Zinsausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben (also neben den staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben auch den Transferzahlungen und Subventionen) von ca. 1,8 % im Jahr 1950 auf ca. 9,5 % im Jahr 2012 an.

Diese wenigen Zahlen zeigen, dass die deutsche Staatsverschuldung im Zeitablauf der Nachkriegszeit deutlich zugenommen hat. Sie sind aber auch Ausdruck dafür, dass der Staat am Wirtschaftsgeschehen immer stärker teilgenommen hat, denn der Anteil der staatlichen Gesamtausgaben am BIP, die **Staatsquote**, stieg von ca. 32 % im Jahr 1950 auf ca. 48 % im Jahr 2009 und schwächte sich dann auf ca. 45 % im Jahr 2012 ab. Vereinfacht lässt sich sagen, dass mittlerweile fast jeder zweite EUR des BIP direkt (über den Staatskonsum und die staatlichen Investitionen) oder indirekt (über die Transferzahlungen und Subventionen) staatlich verwaltet wird. Angesichts dieser Zahlen drängen sich Fragen auf: Wie haben wir die zunehmende Staatsverschuldung zu beurteilen? Müssen wir einen Abbau der Staatsverschuldung verlangen, weil ihr etwas „Schuldhaftes“ anhaftet? Müssen „Schwarze Nullen“ das Ziel sein? Droht sonst ein „Staatsbankrott“? Gibt es überhaupt eine obere Grenze der Staatsverschuldung?

Zur **Beurteilung der Staatsverschuldung** sollten wir uns zunächst vor Augen halten, was sich hinter einer Verschuldung verbirgt. Sie ist nüchtern betrachtet nichts anderes als eine Umverteilung von Geld bzw. letztlich von Gütern. Es wird an einer Stelle Geld aufgenommen und an eine andere Stelle umgeleitet. Wichtig ist, klar zwischen einer Verschuldung im Innenverhältnis und einer Verschuldung im Außenverhältnis zu unterscheiden. So sind z. B. die Verschuldungsvorgänge innerhalb einer Familie als Gemeinwesen (z. B. in Gestalt des Haushaltsgeldes oder des Taschengeldes) eine Sache, aber die Verschuldung dieser Familie im Außenverhältnis (z. B. bei einer Geschäftsbank) eine andere Sache. Letztere kann problematisch werden, wenn Schulden nicht mehr getilgt werden können und der Gerichtsvollzieher droht. Im Innenverhältnis droht schlimmstenfalls ein Familienstreit, aber doch kein „Bankrott“, denn das Familieneinkommen hat sich nicht geändert, lediglich seine Verteilung. Ähnlich könnte für die Verschuldung eines Unternehmens im Innen- und Außenverhältnis argumentiert werden. Forderungen und Verbindlichkeiten im Innenverhältnis saldieren sich in der Summe zu Null.

Wenn wir diese Gedanken auf die gesellschaftliche bzw. staatliche Ebene übertragen, so wird uns bewusst, dass auch die jährliche Neuverschuldung des Staates erst einmal eine Umverteilung ist, eine Umverteilung des gesamten, gesellschaftlich verfügbaren Einkommens. Es entspricht in einer geschlossenen Volkswirtschaft und damit nur im Innenverhältnis dem Nettoinlandsprodukt (NIP). Von staatlicher Seite wird ein Kredit aufgenommen, indem z. B. eine Bundesanleihe begeben und diese

Anleihe z. B. durch deutsche Sparer gezeichnet wird, die dadurch in eine Gläubigerrolle gegenüber ihrem Staat geraten. Die durch die Kreditaufnahme erzielten außerordentlichen Einnahmen des Staates werden von diesem im Rahmen der Fiskalpolitik an eine andere Stelle (z. B. in die Produktion öffentlicher Güter) gelenkt, in der Hoffnung, dass die Mittel dort „besser aufgehoben“ sind. Unter diesem Blickwinkel ist die Höhe der staatlichen Neuverschuldung theoretisch nur durch das gesamte Verteilungsvolumen des NIP begrenzt. Die Tilgungs- und Zinszahlungen können entweder durch außerordentliche Einnahmen aus neuen Krediten oder durch ordentliche Einnahmen aus der Steuererhebung (auch bei den Anleihezeichnern selbst) geleistet werden. Die Möglichkeit, mit Steuereinnahmen Kreditverpflichtungen zu bedienen, hat nur der Staat. Er ist gegenüber seinen Bürgern der Souverän und hat das Gewaltmonopol, das sich z. B. in seiner Steuerhoheit äußert. Es macht im Kern auch den Unterschied zwischen einer staatlichen und einer privaten Verschuldung aus.

|| Eine Überschuldung des Staates mit der Gefahr des Konkurses im betriebswirtschaftlichen Sinne ist im Innenverhältnis gegenüber seinen Bürgern nicht möglich.

Eine Überschuldung des Staates ist nur im Außenverhältnis möglich, d. h. auf der internationalen Ebene gegenüber anderen Staaten und deren Bürgern. Allerdings ist auch dort der „Bankrott“ eines Staates im betriebswirtschaftlichen Sinne mit der Liquidation und damit der Auflösung des Staates selbst nur schwer vorstellbar. Dass er aber durchaus real sein kann, weil ein Staat seinen internationalen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen kann, hat in der jüngsten Vergangenheit z. B. die Euro-Krise mit kritischen Ländern wie z. B. Griechenland gezeigt. Ein möglicher Staatsbankrott auf dieser Ebene hat aber nicht nur eine andere Dimension wie z. B. ein Unternehmensbankrott, sondern wird international auch anders beurteilt und ist dementsprechend auch mit anderen Konsequenzen (z. B. mit Hilfsprogrammen durch andere Staaten) verbunden. Im Kern geht es um die Souveränität eines Staates, die mit einem möglichen Staatsbankrott in Gefahr geraten würde. Unternehmen können wegen Insolvenz von der Bildfläche verschwinden, Staaten wohl eher nicht.

Das Hauptproblem der Staatsverschuldung ist nach dem bisher Gesagten vor allem ein **Verteilungsproblem**. Ein Verteilungsproblem der Staatsverschuldung betrifft zum einen die **Einkommens- und Vermögensverteilung**. Sie wird durch eine zunehmende Staatsverschuldung zugunsten der höheren Einkommens- und Vermögenschichten der Gesellschaft verschoben. Insbesondere die Bezieher höherer Einkommen sind in der Lage, Staatsanleihen mit entsprechenden Zinseinkünften zu erwerben, die in der Folge ihr Geldvermögen noch weiter erhöhen. Die Zinszahlungen gehen dagegen zu Lasten der Steuerzahler, die vor allem den mittleren Einkommenschichten angehören. Ein anderes Verteilungsproblem der Staatsverschuldung betrifft die **Verteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor**. Eine zunehmende Staatsverschuldung, die über das gesamtwirtschaftliche Wachstum hinausgeht, bedeutet nämlich, dass die Staatsquote steigt und demnach die staatlichen Eingriffe in den privat-marktwirtschaftlichen Bereich an Gewicht gewinnen. Darin

könnte die grundsätzliche Gefahr von Ineffizienzen bzw. Wachstums- und Beschäftigungsverlusten gesehen werden, wenn das Vertrauen in einen marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus zur Verwirklichung des Wachstums- und Beschäftigungszieles größer ist als das Vertrauen in eine staatliche, zentralverwaltungswirtschaftliche Koordination.

In die gleiche Richtung zielt die Warnung vor dem schon kurz erwähnten **Crowding-out Effekt**, der von einer durch die staatliche Kreditnachfrage ausgelösten Zinserhöhung ausgeht, die zu einer Verdrängung der privaten und möglicherweise effizienteren Investitionsgüternachfrage führen könnte. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn durch die Krediteinnahmen nicht so sehr staatliche Investitionen, sondern vielmehr staatliche Konsumausgaben (z. B. in Gestalt höherer Personalausgaben) finanziert werden. Die „Väter“ des Grundgesetzes (GG) versuchten diesem Problem dadurch vorzubeugen, dass sie in Art. 115 GG die staatliche Kreditaufnahme grundsätzlich nur zum Zwecke der Finanzierung staatlicher Investitionen zuließen. Ausnahmen waren lediglich bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Sie verbanden damit auch die Hoffnung, dass mit staatlichen Investitionen noch am ehesten Wachstumseffekte ausgelöst werden können, die ihrerseits zu neuen Staatseinnahmen führen und die Tilgungs- und Zinszahlungen für die aufgenommenen Kredite gleichsam selbst finanzieren können. Auch die Vorstellung spielte eine Rolle, dass **Ungerechtigkeiten zwischen den Generationen** (Intergenerationengerechtigkeit) verhindert werden müssen. Sie können darin gesehen werden, dass Nutznießer der mit der staatlichen Kreditaufnahme finanzierten Staatsausgaben die gegenwärtige Generation ist, aber die Tilgungs- und Zinszahlungen von den künftigen Generationen mit ihrer Steuerzahlung zu finanzieren sind.

Allerdings ist festzustellen, dass die Verschuldensgrenze des Art. 115 GG häufig von jeder Regierung überschritten wurde, ohne dass dies gleich zu einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht geführt hätte. Als Begründung wurde immer die Ausnahmesituation einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angeführt. So betrug z. B. auch im Krisenjahr 2009 die Investitionsquote ca. 1,7 % bei einer Neuverschuldensquote von ca. 3,0 % des nominalen BIP. Im Jahr 2009 wurde dann im Zuge der Föderalismusreform – vor allem vor dem Hintergrund der hohen Staatsverschuldung und der Absicht zu deren Reduktion – die alte Verschuldensregel des Art. 115 GG geändert. Als neue Verschuldensregel und Schuldenbremse wurden mit Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG eine strukturelle, eine konjunkturelle und eine außergewöhnliche Komponente für die staatliche Neuverschuldung eingeführt. Die langfristige, **strukturelle Komponente** verpflichtet zu einer im Zeitablauf gleichsam „normalen“ Neuverschuldung des Bundes von nicht mehr als 0,35 % des nominalen BIP, während die kurz- und mittelfristige, **konjunkturelle Komponente** ein Überschreiten des strukturellen Grenzwertes bei einer antizyklischen Fiskalpolitik (vgl. Abschnitt 5.2.2) im konjunkturellen Abschwung zwar zulässt, jedoch die Rückführung des Differenzbetrages im konjunkturellen Aufschwung fordert. Weiterhin ist mit der

kurzfristigen, **außergewöhnlichen Komponente** ein Überschreiten der strukturellen Verschuldensgrenze auch in plötzlich auftretenden Notsituationen (z. B. Naturkatastrophen, aber auch Finanzkrisen) zulässig, allerdings nur mit einem klaren Tilgungsplan. Für die Bundesländer wurde die strukturelle Verschuldensgrenze insofern verschärft, als sie auf 0 % vom nominalen BIP festgesetzt wurde. Regelungen bezüglich einer konjunkturellen und außergewöhnlichen Komponente wurden der jeweiligen Landesverfassung überlassen.

Die staatlichen Verschuldensregeln des deutschen Grundgesetzes sind im Kern auch die Regeln, zu deren Einhaltung sich die meisten Länder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) in einem **Fiskalpakt** verpflichtet haben.

Zum **Problem der Intergenerationengerechtigkeit** ist zu sagen, dass erst einmal grundsätzlich jede Kreditaufnahme zu Einnahmen beim Kreditnehmer führt. Es ist also zu fragen, wie diese Einnahmen verwendet werden. Sie könnten z. B. dazu dienen, der jüngeren Generation mit staatlicher Unterstützung Bildungschancen zu eröffnen und zu finanzieren, die sie ohne diese Unterstützung nie hätte nutzen können und die ihr in der Zukunft ein höheres Einkommen sichern. Was spricht dann dagegen, diese geförderte Generation auch in späteren Jahren am Schuldendienst zu beteiligen? Angesichts einer staatlichen Kreditaufnahme von „Versündigung an künftigen Generationen“ zu sprechen, zeugt daher eher von vordergründiger Effekthascherei. Das Problem liegt also in diesem Fall und in ähnlichen Fällen mehr an der Verwendung der Krediteinnahmen als an dem Kredit selbst.

Inflationsgefahren könnten insofern von einer zunehmenden Staatsverschuldung ausgehen, als es mit der staatlichen Kreditaufnahme zu einer Ausweitung der umlaufenden Geldmenge kommt, die nicht auf eine entsprechende Ausweitung der Gütermenge stößt. Eine Ausweitung der Geldmenge ist allerdings nur mit Zustimmung oder zumindest Duldung der Zentralbank möglich. Diese aber ist gesetzlich und vorrangig zur Inflationsbekämpfung verpflichtet und in ihren Handlungen autonom. Eine direkte Kreditvergabe an den Staat ist ihr außerdem untersagt. Zu einer Ausdehnung der Geldmenge durch eine staatliche Kreditaufnahme könnte es auf indirektem Wege nur kommen, wenn die Zentralbank die entsprechend begebenen Staatsanleihen von den Anleihezeichnern (Geschäftsbanken, Unternehmen etc.) am Kapitalmarkt ankauft oder sie zumindest als Sicherheit bei einer zusätzlichen Bargeldversorgung der Geschäftsbanken akzeptieren würde. Dies aber würde – wie gesagt – voraussetzen, dass die Zentralbank entweder keine Inflationsgefahren sieht oder diese gesetzeswidrig für nebensächlich hält.

Ein letztes Argument gegen eine zunehmende Staatsverschuldung setzt bei den vertraglichen Zinszahlungen an und verweist darauf, dass mit steigenden Zinszahlungen die **Manövriermasse** des Staatshaushaltes abnimmt, weil immer mehr Mittel von vornherein auf der Ausgabenseite gebunden sind und nicht mehr flexibel zur Bekämpfung von wirtschaftlichen Krisensituationen eingesetzt werden können. Der

schon anfangs festgestellte Anstieg der Zinsquote an den staatlichen Gesamtausgaben auf gegenwärtig mehr als 8 % könnte dafür ein alarmierendes Zeichen sein. Allerdings lässt sich auch dafür kein objektiv messbarer, kritischer Grenzwert angeben. Zudem ist wiederum zu bedenken, dass aus volkswirtschaftlicher Sicht einzelwirtschaftliche Kosten in der Summe den Erträgen gleich sind, d. h. die staatlichen Zinsausgaben führen zu Zinseinnahmen bzw. -einkommen bei den meist privaten Kreditgebern und fließen außerdem über deren Steuerzahlung teilweise wieder an den Staat zurück.

Quellen:

KNORRING, E. VON, Volkswirtschaft – Rahmenbedingungen für eine Unternehmensstrategie. Bad Wörishofen: Holzmann Medien.