

Der Streit um Sinn oder Widersinn der Staatsverschuldung, also über die vom öffentlichen Sektor bei Dritten (vor allem bei Privaten) aufgenommenen Kredite, reicht weit zurück. So unterzog der Begründer der liberalen Volkswirtschaftslehre, Adam Smith, die Staatsverschuldung in bewusster Abkehr vom schuldenfreundlichen Merkantilismus einer vernichtenden Kritik (Smith 1904, S. 392–433) und Karl Marx betrachtete die Staatsschuld als die „Veräußerung des Staats“ (Marx 1962, S. 782). 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 (von Stein 1878, S. 347).

Bis ins erste Drittel des 20. Jahrhunderts hinein diente die Staatsverschuldung in aller Regel dem Ausgleich zu geringer Steuereinnahmen oder unvorhergesehener Steuerausfälle. Auch ein längerfristiger Bedarf des Staates oder der Wunsch seiner Funktionsträger, zusätzliche öffentliche bzw. für öffentlich erklärte Zwecke – Aufrüstung, kolonialpolitische Abenteuer, Luxuskonsum der herrschenden Eliten usw. – zu finanzieren, konnten den Weg zu privaten Kreditgeber/innen weisen. Erst der britische Ökonom John M. Keynes führte eine konjunkturtheoretische Rechtfertigung staatlicher Verschuldung in die Debatte ein. Anders als die sog. Klassiker und Neoklassiker der bürgerlichen politischen Ökonomie, die für einen zurückhaltenden, sich in das Marktgeschehen nicht einmengenden Staat plädierten und auf die Selbstheilungskräfte von Arbeits-, Waren- und Kapitalmärkten vertrauten, vertrat Keynes die Meinung, dass der Staat im konjunkturellen Abschwung in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen müsse.

Keynes' Konzept, das u. a. von der Roosevelt-Administration in den Vereinigten Staaten adaptiert wurde und als eine der Grundlagen des „New Deal“ gilt (Mattick 1974, S. 128), ging davon aus, dass nicht die Preise das Gleichgewicht auf den Märkten garantieren bzw. wiederherstellen, sondern dass das Güterangebot und die Beschäftigung von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (privatem Konsum,

Investitionsgütern, Staatsausgaben¹) abhängen. Diese Nachfrage und eben nicht das angesammelte Kapital eines Unternehmers entscheiden gemäß Keynes über dessen Investitionen und damit auch über die Beschäftigungssituation zahlreicher Menschen. Sinke die gesamtwirtschaftliche Nachfrage oder verfestige sich bei den Unternehmen die Erwartung sinkender Nachfrage (und damit sinkender Gewinne), so würden die Produktion und die Investitionen eingeschränkt, die Zahl der Arbeitnehmer/innen reduziert und angesammeltes Kapital anderweitiger Verwendung, zum Beispiel der Spekulation mit Finanzprodukten, zugeführt. Der konjunkturelle Abschwung verstärke sich, wenn sich der öffentliche Sektor in dieser Konstellation zurückhalte. Er müsse stattdessen ökonomisch aktiv werden und durch zusätzliche Nachfrage die Lücken füllen, die die Privatwirtschaft mit ihrem Rückzug vom Markt hinterlasse (antizyklische Konjunktursteuerung). Öffentliche Aufträge, beispielsweise der Ausbau und die Sanierung von Infrastrukturen, die Herstellung von Verwaltungsgebäuden und Bildungsstätten oder die Beschaffung von Maschinen und Großrechnern, sollen an die Stelle der privaten treten. Sie steigern die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, stimulieren die Erwartungen nicht nur der beauftragten Unternehmen, sondern darüber hinaus die ihrer Zulieferer und bewirken die Vermehrung der Zahl der Erwerbstätigen, die wiederum dank ihrer Einkommen die Konsumgüternachfrage verstärken. Parallel dazu sinken infolge rückläufiger Erwerbslosenzahlen die Sozialausgaben der öffentlichen Hände und steigen die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Die Konjunktur stabilisiert bzw. belebt sich und dem Aufschwung steht kaum mehr etwas im Wege.

Zur Frage, woher das Geld stamme, das der öffentliche Sektor zwecks Wiederankurbelung der Wirtschaft in die Hände nehmen sollte, äußerte sich *Keynes* nicht eindeutig. Setzte er bei Abschwüngen gewöhnlichen Ausmaßes auf die Verausgabung zuvor gebildeter Rücklagen, so galt ihm die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre als hinreichender Grund für eine Defizitfinanzierung („deficit spending“). Allerdings, und dies bleibt festzuhalten und soll hier gedanklich dreimal unterstrichen werden, ging *Keynes* davon aus, dass die aufgenommenen Kredite in konjunkturell besseren Zeiten getilgt und dass im Aufschwung keine neuen Kredite aufgenommen würden.

Die Politik der darauf folgenden Jahrzehnte hat sich – vor allem seit den 1960er Jahren – zwar keynesianisch eingefärbt und vor allem die öffentliche Kreditaufnahme als ein Instrument der Intervention in den Konjunkturverlauf begriffen. Ob überhaupt und inwieweit sie dadurch die Erwerbslosigkeit eindämmen konnte, ist umstritten. Dass aber *Keynes*’ „Allgemeine Theorie“ von der Politik amputiert wurde und nur die Kreditaufnahme, nicht aber die Tilgung übrig blieb (Deutscher Bundestag 2009c, S. 24866), ist unstreitig.

¹ In einer geschlossenen Volkswirtschaft unter Ausschluss der Auslandsnachfrage.

Die keynesianisch inspirierte Politik ermöglichte die Bewahrung und behutsame Erweiterung des Wohlfahrtsstaates – trotz ausbleibenden oder schwindenden Wirtschaftswachstums. Konflikte über die Verteilung der öffentlichen Einnahmen und ein Abbau öffentlicher Leistungen konnten durch Kreditaufnahmen, also durch die Verlagerung der Finanzlasten in die Zukunft, zeitweilig vermieden werden. Die Zuordnung der Kosten der Politik auf die verschiedenen sozialen Schichten wurde dadurch vernebelt (Singer 1996, S. 35). Die zu verteilende Finanzmasse reichte aus, diverse Anforderungen zu befriedigen, ohne die Bevölkerung insgesamt oder ausgewählte Bevölkerungsgruppen mit Abgabenerhöhungen zu belasten. Daraus entsprang eine gefährliche Fiskalillusion: Quantitativ ansehnliche, qualitativ hochwertige und nahezu jederzeit abrufbare kommunale und staatliche Leistungen ließen sich trotz einer im internationalen Vergleich niedrigen Steuerquote (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 392) scheinbar solide finanzieren.

Was aber als sozial drapiertes Lösungsmodell innerhalb marktwirtschaftlicher Produktionsverhältnisse daherkam, erwies sich bei näherem Hinsehen als gigantische Umverteilung von Einkommen und Vermögen von unten nach oben (vgl. Wolfer 1982, S. 182). Denn wegen ihrer nicht vorhandenen bzw. äußerst geringen Sparquote gewähren nicht Sozialleistungsempfänger/innen, Arbeitnehmer/innen mit kleinen und mittleren Einkommen oder Kleingewerbetreibende dem Staat Kredit, sondern einkommensstarke und vermögende Privathaushalte sowie Kapitalsammelstellen. Die Staatsverschuldung liegt also „vornehmlich im Interesse derer, die reich genug sind, dem Staat Geld zu leihen“ (Piketty 2014, S. 737). Die mit dem Kredit verbundenen Tilgungs- und Zinsverpflichtungen gegenüber dieser Minderheit von Gläubigern muss von der Allgemeinheit der Steuerzahler/innen erfüllt werden. Von den Vielen fließen also staatliche Zinsausgaben im Umfang mehrerer Milliarden Euro in Form privater Zinseinnahmen an Wenige.

Verschärft wird diese Umverteilung durch die Steuergesetzgebung der letzten Jahrzehnte. Sie hat wirtschaftlich weniger starke Schichten durch Erhöhungen indirekter Steuern (2002–2015 Tabaksteuer, 2007 Umsatzsteuer, 2010 Versicherungsteuer) überproportional an der Finanzierung von Zins und Tilgungsverpflichtungen beteiligt. Parallel dazu reduzierte sie die Belastung hoher und sehr hoher Einkommen und Vermögen durch

- Abschmelzung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer (ab 1990),
- Abschaffung der Börsenumsatzsteuer (1991),
- Aussetzung der Vermögensteuer (1997),
- Beseitigung der Gewerbesteuer (1998),
- Senkung der Körperschaftsteuer (ab 2001) und
- Reduktion der Erbschaftsteuer für Unternehmenserben zum Teil bis auf null (2009).

Dadurch sank der Anteil der Besitzsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen zwischen 1975 und 2013 von 60 auf 49 % (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 273, 294). Ein Füllhorn von Steuergestaltungsmöglichkeiten für international operierende Unternehmen (vgl. Liebert 2011, S. 142 ff.) komplettiert die abnehmende Einbeziehung hoher Einkünfte und Vermögen in die Steuerfinanzierung des öffentlichen Sektors. Daran ist auch die windige Politik von Zwergstaaten wie Luxemburg beteiligt, die globalen Konzernen dabei behilflich ist, auf Kosten anderer Gemeinwesen Milliardenbeträge am Fiskus vorbei in die Taschen von Milliardär/innen zu lenken (vgl. Süddeutsche Zeitung 2014). Diese Manipulationen tragen zu einem weiteren Anschwellen des Defizits in den öffentlichen Haushalten bei; der Zwang zu weiterer Verschuldung nimmt zu. Im Ergebnis wird die Verzinsung der öffentlichen Schuld durch eine wachsende Belastung der Masseneinkommen finanziert, während die gleiche gesellschaftliche Klasse, die den überwiegenden Teil der Zinseinkünfte aus Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte einsammelt, ihre Beteiligung am Schuldendienst qua Steuerentlastung und -umgehung kontinuierlich mindert.

Die zu Keynes' Zeiten national eingehegten Volkswirtschaften haben sich unter den Bedingungen von Globalisierung und freiem Kapitalverkehr längst entgrenzt, so dass die Annahme, die Gesellschaftsmitglieder würden sich nur bei sich selbst verschulden (vgl. Ganderberger 1981, S. 29), nicht mehr zutrifft. Tatsächlich fließen mittlerweile enorme Summen des steuerfinanzierten Schuldendienstes aus Deutschland ab. Ursache dafür ist die wachsende Auslandsverschuldung: 1980 entfielen nur rund neun Prozent der Schulden auf Gläubiger im Ausland; 2013 waren es bereits 61 % (vgl. Deutsche Bundesbank 1981, S. 59*, 2015, S. 63*). Das macht deutlich, dass sich der internationale Staatsverschuldungsmarkt fest etabliert hat: Die Geldschöpfung wird tendenziell nicht mehr von [...] Staaten vorgenommen, sondern von [...] internationalen [...] Finanzkomplexen (Rügemer 1995, S. 55), in deren Abhängigkeit sich die nationalen Ökonomien begeben haben. Was aber die Auslandsverschuldung gegenwärtig an zusätzlicher Ressourcennutzung ermöglicht, wird irgendwann im Wege des Verzichts abbezahlt werden müssen. Der Staat befindet sich hier – anders als bei der Inlandsverschuldung – im gleichen Verhältnis zum Gläubiger wie der private Schuldner. „Der einzige Teil des sogenannten Nationalreichtums, der wirklich in den Gesamtbesitz der modernen Völker eingeht, ist – ihre Staatsschuld“ (Marx 1962, S. 782 f.). Und während der Schuldendienst die Binnenkonjunktur dämpft, verflüchtigt sich das überschüssige Geldkapital – auf der Suche nach der jeweils profitabelsten Anlageform – in der virtuellen Welt globalisierter Finanzmärkte. Das ändert sich auch nicht dadurch, dass Inländer/innen ausländische Staatsschuldentitel besitzen, aus denen sie Zinseinkünfte erzielen.

Ab den 1980er Jahren formierte sich, angeführt von dem US-amerikanischen Ökonomen *Milton Friedman*, eine neoliberale Gegenbewegung. Diese Denkrichtung lehnt wie die Klassik und die Neoklassik staatliche Interventionen als weitgehend unwirksam oder sogar marktverzerrend ab und stellt der Notenbank die Aufgabe, für Geldwertstabilität zu sorgen, um Inflation zu verhindern und das Funktionieren der marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesse zu ermöglichen. Der Staat soll Wirtschaft und Sozialbeziehungen deregulieren und sich ansonsten darauf beschränken, den ungestörten Ablauf der marktwirtschaftlichen Prozesse ordnungsrechtlich abzusichern. Dementsprechend fordert der Neoliberalismus, die keynesianisch inspirierte Konjunkturpolitik mitsamt Defizitfinanzierung ein für alle Mal aufzugeben. Die Wirtschaftspolitik, die dieser Denkschule folgte, beschränkte sinkende Reallöhne, prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit oft unzureichenden Einkünften, Einschränkungen bei den Sozialleistungen sowie sinkende öffentliche und private Investitionen in die Realwirtschaft. Gewachsen sind die Einkommen und die Vermögen der wirtschaftlichen Eliten und die Volumina Gewinn suchender Liquidität auf den Weltfinanzmärkten. An der Aufgabe, die Massenerwerblosigkeit zu beseitigen, scheiterte der Neoliberalismus. Sein Versprechen, vom Wohlstand der Reichen würden auch die unteren Klassen profitieren, hat sich als Mär erwiesen.

Die Schuldenbremse

Politische Kritik des Staatsschuldenrechts

Bajohr, S.

2016, X, 58 S. 9 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-11323-0