

Horror Staatsverschuldung

Von Günther Grunert

Es kam, wie es kommen musste: Kaum war bekannt geworden, dass der Arbeitskreis Steuerschätzung hohe Einbußen für den Staat voraussagen würde, Hans Eichel aber trotz der Etatlöcher keine zusätzlichen Einsparungen vornehmen wollte, gab es die erwarteten Reflexe: "Jetzt brechen alle Dämme", "Noch mehr vom süßen Gift der Staatsverschuldung", "Kreditjunkie Eichel", "Prinzip: Nach uns die Sintflut" und ähnlich lauteten die Kommentierungen.

Quer über alle Kanäle ereiferten sich Politiker und "Experten", wurden "Schuldenuhren" zum Laufen gebracht ("pro Sekunde 2300 Euro Schulden mehr") und äußerten in Straßenumfragen Passanten die Sorge um ihre Kinder, die das Ganze auszubaden hätten und schon pleite seien, bevor sie den ersten Euro verdient hätten. Offenbar ist es kaum noch möglich, ein Thema wie das der Staatsverschuldung sachlich zu diskutieren. Sparen ist gut und Schulden sind des Teufels, so lautet die simple Botschaft, und vernünftig und verantwortlich handelt nur der Politiker, der Vorschläge zum eisernen Sparen unterbreitet.

Der vorliegende Text ist als Versuch zu verstehen, einen kleinen Beitrag zur Versachlichung der Debatte zu leisten. Dazu sollen die drei wichtigsten Argumente näher untersucht werden, die in der gegenwärtigen Diskussion zugunsten sofortiger, neuer Sparanstrengungen vorgebracht werden.

"Wir sparen, weil wir unseren Kindern nicht erdrückende Schulden und Zinslasten vererben wollen. Wir wollen nicht das Konto unserer Kinder und Enkel plündern." (Ministerpräsident Edmund Stoiber)

Das Argument, die Staatsverschuldung stelle eine finanzielle Belastung künftiger Generationen dar, erfreut sich gerade bei Politikern großer Beliebtheit. Wer wollte schon seinen Kindern Schulden hinterlassen, wer würde sich nicht darüber empören, dass "die Sparbücher unserer Kinder zum Plündern freigegeben" (Friedrich Merz) werden sollen?

Aus ökonomischer Sicht ist die These freilich blanker Unsinn. Offenbar glauben ihre Anhänger, dass nur die aus der Staatsverschuldung resultierenden Verbindlichkeiten vererbt werden, die Forderungen dagegen einfach verschwinden – wie Materie in schwarzen Löchern. Natürlich erben die nachfolgenden Generationen die heute aufgenommenen Schulden des Staates, die sie dann mit ihren Steuern bedienen müssen. Aber was geschieht mit den dafür ausgegebenen Staatsanleihen? Da sich Deutschland per saldo nicht im Ausland verschuldet (Deutschland insgesamt hat eine Netto-Gläubigerposition gegenüber dem Rest der Welt aufgebaut), landen die Forderungen gegenüber dem Staat gleichfalls Euro für Euro bei der nächsten Generation. Betrachtet man die Volkswirtschaft als Ganzes, hat die Staatsverschuldung folglich keinerlei Einfluss auf das Vermögen und damit das Einkommen unserer Kinder und Enkel. Weil sie eben nicht nur die Staatsschulden, sondern auch die dazu gehörenden öffentlichen Anleihen erben, gleichen sich für unsere Nachkommen insgesamt Zinseinnahmen und dafür erforderliche Steuerzahlungen immer exakt aus.

Es sollte in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass der Wohlstand unserer Kinder entscheidend davon abhängt, welchen Kapitalstock (Maschinen, Anlagen, Gebäude etc.) wir ihnen hinterlassen und welche Ausbildung wir ihnen ermöglichen. Der wichtigste Beitrag für die Zukunft besteht also in privaten und öffentlichen Investitionen sowie Staatsausgaben für die Bildung. Durch die extrem schwache private und öffentliche Investitionstätigkeit der letzten Jahre in Deutschland sind die zukünftigen Generationen also bereits erheblich belastet worden. Hier liegt das wirkliche Problem.

"Jeder Privatmann weiß: Wenn man weniger einnimmt, kann man auch nur weniger ausgeben. Nur unsere Politiker verstehen das offenbar nicht."

Woran die Wirtschaft in Deutschland gegenwärtig krankt, ist eine mangelnde Nachfrage seitens der privaten Haushalte, der Unternehmen und der öffentlichen Hand. Versucht der Staat jetzt noch mehr zu sparen, ist die Konsequenz, dass die Unternehmen noch weniger Einnahmen verzeichnen und ihre Ertragslage sich weiter verschlechtert. In einer sich entwickelnden, arbeitsteilig organisierten Wirtschaft geht es niemals um die Frage, ob man sich verschuldet, sondern allein darum, wer sich verschuldet. Das wird leicht ersichtlich, wenn man sich einen fundamentalen, unstrittigen Satz vor Augen führt, der für jede Volkswirtschaft gilt: Es steht hier nämlich in jedem Zeitraum dem Einnahmenüberschuss (oder aber: Ausgabenüberschuss) eines Wirtschaftssubjekts oder Sektors ein gleich hoher Ausgabenüberschuss (oder aber: Einnahmenüberschuss) bei der Gesamtheit der übrigen Wirtschaftssubjekte oder Sektoren gegenüber. Gibt also z. B. der Staat in der Bundesrepublik Deutschland in einem Jahr 40 Mrd. Euro mehr aus als er selbst an Steuern einnimmt (d. h. tätigt er Ausgabenüberschüsse in Höhe von 40 Mrd. Euro), haben dadurch zwangsläufig die übrigen Sektoren in der Welt 40 Mrd. Euro Einnahmenüberschüsse. Oder umgekehrt gesehen: Wenn ein Teil der Bevölkerung, in Deutschland die privaten Haushalte, spart, muss ein anderer Teil die Gegenposition übernehmen, d. h. sich entsprechend verschulden. Niemand kann sich verschulden, wenn nicht ein anderer spart und umgekehrt. Anders ausgedrückt: Niemand kann über seine Verhältnisse leben (also mehr ausgeben als er einnimmt), wenn nicht ein anderer unter seinen Verhältnissen lebt (also weniger ausgibt als er einnimmt), da ja die vorhandene Gütermenge nur einmal konsumiert werden kann.

Will sich der Staat schuldenfrei halten, dürfen entweder die privaten Haushalte nicht sparen oder aber die privaten Unternehmen müssen sich stets so stark verschulden, dass sie die Ersparnisse der privaten Haushalte vollständig abschöpfen (und investieren). Was aber geschieht, wenn – wie derzeit in Deutschland – die privaten Haushalte aufgrund der wirtschaftlichen Stagnation und unsicherer Zukunftserwartungen sogar mehr sparen als in den Jahren zuvor und wenn gleichzeitig die Unternehmen aus den gleichen Gründen weniger investieren und sich gerade nicht zusätzlich verschulden wollen? Was geschieht, wenn in einer solchen Situation auch noch der Staat spart und man sich nicht darauf verlassen kann und will, dass das Ausland "unsolid" ist und sich verschuldet? Die Antwort ist eindeutig: Wollen alle Akteure gleichzeitig sparen bzw. streben private Haushalte, Unternehmen und Staat gleichermaßen an, ihre Lage durch eine Einschränkung ihrer Ausgaben zu verbessern, muss letztlich – bei diesem Versuch, die nicht kompatiblen Sparpläne "unter einen Hut zu bringen" – das reale Einkommen aller Beteiligten dauernd sinken. Die Folge ist eine allgemeine Abwärtsspirale.

Der oben angeführte, für einen Privatmann durchaus plausible Satz "Wenn man weniger einnimmt, kann man auch nur weniger ausgeben" ist für die Gesamtwirtschaft unsinnig, da hier die Ausgaben des einen immer die Einnahmen des anderen sind. Für den einzelnen Haushalt oder das einzelne Unternehmen mögen Kostensenkung und Sparen geeignete Strategien zur Krisenbewältigung sein, in der Gesamtwirtschaft sind sie zum Scheitern verurteilt.

"Der Staat als zusätzlicher Kreditnachfrager sorgt für einen steigenden Zinssatz, verdrängt damit potenzielle private Kreditnachfrage und schwächt so die private Investitionstätigkeit."

Hinter dieser Behauptung steckt die Idee, dass der Kapitalmarkt ein großer "Topf" ist, der eine bestimmte Menge an liquiden Mitteln bereitstellt. Wenn nun einer, der Bund,

mehr davon entnimmt, so bleibt für die anderen nur weniger übrig. Gegen diese Vorstellung lassen sich zahlreiche Einwände formulieren, nur drei seien hier genannt: Was der Bund an Mitteln aufnimmt, sperrt er nicht in Horten oder Tresoren weg. Vielmehr verwendet er die aufgenommenen Gelder sofort dazu, entsprechende Ausgaben (Löhne, Investitionsausgaben etc.) vorzunehmen. Die Privaten erhalten so genau die Mittel wieder zurück, die sie zuvor an den Staat ausgeliehen haben. Mit jedem Ausgabenüberschuss des Staates fließen den Privaten also als "Inhaber" der entsprechenden Einnahmenüberschüsse Gelder zu, die wiederum zur neuen Anlage bereitstehen. Etwas präziser formuliert: Indem der Staat über seine Ausgaben "Produktionsfaktoren mobilisiert" und Einkommen schafft, erhöht er auch das Kapitalangebot, da ein Teil der neu entstandenen Einkommen (nämlich der zur Ersparnisbildung verwendete Teil) dem Kapitalmarkt wieder als anlagesuchende Mittel zufließt.

Die durch Sparen freigesetzten Finanzierungsmittel werden in einer wirtschaftlichen Stagnation von den privaten Investoren gar nicht vollständig in Anspruch genommen. Der Staat schöpft also die durch die Unternehmen (und das Ausland) nicht absorbierte Geldvermögensbildung der privaten Haushalte gewissermaßen als "Lückenbüßer" ab.

Zu einer Zinssteigerung kommt es – trotz erhöhter Kapitalnachfrage des Staates – auch deshalb nicht, weil die Ausgaben des Staates die Einnahmen und Gewinne der Unternehmen erhöhen, die Unternehmen bei höheren Gewinnen ihre Verschuldung reduzieren können und diese Summe also nicht mehr nachfragen. Im übrigen wird das Zinsniveau wesentlich durch die Geldpolitik der Zentralbank bestimmt. Die Zentralbank könnte über eine entsprechend expansive Politik gewährleisten, dass das Zinsniveau trotz einer erhöhten staatlichen Kreditnachfrage nicht ansteigt.

Fazit

Mit den vorangegangenen Ausführungen soll keineswegs einer schrankenlosen Ausdehnung der staatlichen Verschuldung das Wort geredet werden. Führt Staatsverschuldung zu einer ständig steigenden Schuldenstandsquote (Schuldenstand als Anteil am Bruttoinlandsprodukt), so nimmt – bei gegebenem Zinssatz – auch die sog. Zinslastquote zu, d. h. der Teil des Bruttoinlandsprodukts, der vom Staat für Zinszahlungen aufgewendet werden muss; mit der Folge, dass der Ausgabenpielraum für andere Haushaltsposten immer kleiner wird. Zudem wird heftig über mögliche Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung gestritten. Aber wenn man sich aus einer wirtschaftlichen Flaute befreien will, ist dies manchmal nicht ohne neue Schulden des Staates möglich. Da ist auch der häufig vorgebrachte Einwand, die Staatsschulden seien doch schon so hoch, belanglos, da auch bei einem hohen Schuldenstand zu geringe staatliche Schulden - bei fortgesetzten Ersparnissen der Privaten - schließlich nur in mehr staatliche Schulden oder in eine fatale Abwärtsspirale der Wirtschaft münden können. Hans Eichels Politik ist hier ein Paradebeispiel: Was immer man gegen den "Sparminator" vorbringen will (und da gibt es zweifellos einiges), man kann ihm sicherlich nicht vorwerfen, dass er nicht versucht hätte, mit radikaler Sparpolitik die Staatsfinanzen in den Griff zu bekommen. Über mehrere Jahre hinweg sind die geplanten Ausgaben des Bundes stets weit hinter dem erwarteten Wirtschaftswachstum zurückgeblieben. Das Ergebnis ist bekannt: Die Eichelsche Sparpolitik führte nicht etwa aus der "Schuldenfalle" heraus, sondern im Gegenteil schnurstracks in sie hinein. Die Kürzungen der staatlichen Ausgaben (sowie die zwischenzeitlichen Steuer- und Abgabenerhöhungen) schwächten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit auch das Wachstum und die Beschäftigung, mit dem geringeren Wachstum waren automatisch verminderte Steuereinnahmen und höhere Sozialtransfers (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe etc.) verbunden, wodurch der geplante Defizitrückgang nicht realisiert werden konnte. Die Sparbemühungen verpufften wirkungslos.

Andere Länder wie etwa die USA, Großbritannien, Dänemark oder die Niederlande haben es besser gemacht: Keines der genannten Länder hat in der Rezession zu Beginn der 90er Jahre eine Sparpolitik betrieben (ganz anders als Deutschland, das nicht nur seit 2001, sondern auch schon um 1982 und 1993 mitten in einer Konjunkturflaute eine ausgeprägte Sparpolitik startete). Stattdessen haben die Niederlande ihre Defizitquote auf 4% (1992-1995), die USA auf knapp 6% (1992) und Großbritannien gar auf fast 8% (!) (1993) anwachsen lassen und erst im Zuge des damit ausgelösten Wirtschaftsaufschwunges wieder abgebaut, als dieser den Arbeitsmarkt voll erfasst hatte. Dänemark legte 1993 sogar ein klassisches Investitionsprogramm auf. Alle diese Länder schafften es so, ihre Staatsdefizite bis zum Ende der 90er Jahre in Überschüsse zu verwandeln, Dänemark ab 1997, die USA und Großbritannien ab 1998 und die Niederlande ab 1999. Die angeführten Beispiele verdeutlichen, dass sich eine wachstums- und gesellschaftsverträgliche Konsolidierung des Staatshaushalts nur erreichen lässt, wenn statt einer Sparpolitik zunächst eine expansive Geld- und Finanzpolitik betrieben wird, um – auch unter Inkaufnahme zuerst deutlich höherer Staatsdefizite – einen kräftigen Wirtschafts- und Beschäftigungsaufschwung anzustoßen. Für den notwendigen Abbau eines Staatsdefizits ist der gesamtwirtschaftlich richtige Zeitpunkt entscheidend.

Zwei Schlussfolgerungen ergeben sich aus alledem: Erstens: Es wäre völlig verfehlt, in der gegenwärtigen Situation neue Sparprogramme aufzulegen, damit die Bevölkerung weiter zu verunsichern und den ohnehin sehr schwächlichen Aufschwung zu beeinträchtigen. Deutschland würde damit einen ähnlichen Fehler begehen wie Japan, das im Frühjahr 1997 – wegen der angehäuften Schulden – den gerade einsetzenden Konjunkturaufschwung durch unzeitgemäße Steuer- und Abgabenerhöhungen und Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen sofort wieder abwürgte. Ein erneuter Verstoß gegen den Stabilitätspakt ist – wie immer man dazu steht – unvermeidlich. Zweitens: Aus der Verschuldung kann man sich nicht "heraussparen", man kann nur aus ihr "herauswachsen". Deutschland braucht deshalb dringend eine neue Konsolidierungsstrategie. Dies beinhaltet nicht, das grundlegende Ziel der Sanierung der öffentlichen Finanzen aufzugeben, vielmehr geht es darum, den Anstieg der öffentlichen Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg zu vermeiden, ohne aber dabei konjunkturelle Flauten noch zu verstärken. Hier sollte die öffentliche Diskussion ansetzen. Notwendig wäre etwa, Mechanismen vertraglich festzuschreiben, die eine Konsolidierung in einem langanhaltenden konjunkturellen Aufschwung sicherstellen. Nicht nur die deutsche Regierung, auch die anderen Regierungen in Europa müssten verpflichtet werden, den Ausgabenanstieg auch in Boomjahren zu begrenzen und bei guter Konjunktur Mehreinnahmen und Minderausgaben zum Defizitabbau und zur Schuldentilgung zu verwenden.