

## ■ Staatshaushalt und Schulden

Von Fritz Helmedag

Die Dogmen der zeitgenössischen Volkswirtschaftslehre haben für die nach Vergewisserung suchenden Menschen in mancherlei Hinsicht eine durchaus ähnliche Rolle übernommen, wie sie vor der Aufklärung und der industriellen Revolution die Religion erfüllte. Fast alle Christen glaubten damals fest an ein Leben nach dem Tod und bemühten sich um ein gottgefälliges Dasein hienieden, indem sie die himmlischen Gebote hochhielten. Die Befolgung der Vorschriften des Allmächtigen im irdischen Jammertal versprach paradiesische Zustände im Jenseits und stellte ewiges Seelenheil in Aussicht.

Heute gilt es hingegen als ausgemacht, dass der Einzelne in eigener Verantwortung seines Glückes Schmied sei und sein Schicksal selbst in die Hand nehmen müsse. Dabei treibt viele Individuen die Verheißung künftigen Luxuskonsums an, den sie freilich noch auf Erden genießen möchten. Allerdings heiligt bei dem Streben nach materiellen Genüssen keineswegs immer jedes Mittel den Zweck: Es gilt nach wie vor in weiten Kreisen als anrühlich, über die jeweiligen Verhältnisse zu leben; die Konsumausgaben sind auf das zu beschränken, was man verdient habe: Schuldner wird vorgehalten, böse Sünder zu sein, die Buße tun müssen.

Die Verwerflichkeit einer Finanzierung von Ausgaben auf Kredit wird mit zunehmender Vehemenz insbesondere dem Staat angekreidet. Dies ist die Fortsetzung einer unter der Parole »Mehr Markt, weniger Staat« in den 1980er Jahren weltweit forcierten Kampagne. Die seinerzeit losgetretene konservative Wende hatte sich *expressis verbis* zum Ziel gesetzt, das »Biest«, sprich: den angeblich aufgeblähten Wohlfahrtsstaat, auszuhungern. Die erste Etappe des systematischen Mittelentzugs ist unterdessen bewältigt: Rund um den Erdball wurden die Steuern auf hohe Einkommen, Gewinne und Vermögen teilweise drastisch verringert.

Gegenwärtig steht die Trockenlegung der alternativen staatlichen Einnahmequelle auf der Agenda: Der Fiskus soll auf die Kreditfinanzierung regulärer Ausgaben verzichten! Politiker fast jeder Couleur gefallen sich darin, Ressentiments gegen das Leben auf Pump zu schüren, um bei Wählern zu punkten, denen man einimpft, sie müssten (womöglich neben eigenen) fremde Verbindlichkeiten abtragen. Inzwischen sind Schuldenbremsen in Verfassungen verankert, und auf europäischer Ebene wurde obendrein ein Fiskalpakt geschnürt. Deutschland sticht in dieser Szenerie durch besondere Radikalität hervor: Hilfen für die vor allem infolge der Finanz- und Bankenkrise in große Bedrängnis geratenen Etats der Südländer knüpft die Bundesregierung an strenge Auflagen. Vor heimischem Publikum



erhalten die prinzipientreuen Sparapostel dafür viel Beifall: Nach herrschender Meinung ist den verlotterten Sitten in der Peripherie Einhalt zu gebieten und läuternde Askese anzumahnen, die hierzulande musterhaft vorexerziert werde.

Indes lehrt nicht nur die Erfahrung der letzten Jahre, dass eine zum falschen Zeitpunkt verordnete und zudem in einer Überdosis verabreichte Medizin die Krankheit des Patienten verschlimmert. Allen rigorosen Kürzungsprogrammen und den damit verbundenen tiefen sozialen Einschnitten zum Trotz hat sich die Lage in den Krisenländern keineswegs zum Besseren gewendet. Im Gegenteil, in den betroffenen Nationen wachsen die Schuldenstände bei steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Verarmung großer Teile der Bevölkerung. Offensichtlich stimmt der Lehrsatz nicht, wonach die Streichung von Ausgaben stets Haushaltsdefizite schmälert. In Wahrheit erfüllen »fundierte« Schulden generell eine wichtige Funktion im modernen Wirtschaftsleben, und sie bieten speziell dem Fiskus ein geeignetes Instrument zur Stimulierung der ökonomischen Aktivität. Beklagenswerterweise leidet gerade in Deutschland die durch viel Hysterie geprägte Diskussion unter gravierenden Fehlinformationen und irreführenden Sachaussagen.

Der 1993 in Kraft getretene Maastricht-Vertrag erlaubt im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt eine jährliche Neuverschuldung in Höhe von 3 Prozent und einen Schuldenstand von 60 Prozent. Diese Kriterien sind allerdings willkürlich gegriffen und entbehren einer ökonomisch überzeugenden Begründung. Gleichwohl wurden diese Werte zu quasi sakrosankten Zulässigkeitschranken hochstilisiert. Ein praktisches Beispiel macht klar, dass die allenthalben akzeptierten Obergrenzen keine verlässliche Hilfe bieten, solides Wirtschaften zu identifizieren.

Das sprichwörtliche Motto schwäbischer Lebensführung lautet: »Schaffe, schaffe, Häusle baue«. Angenommen, das Einkommen einer nach eigenen vier Wänden strebenden Familie betrage dauerhaft netto 100 000 Euro pro Jahr. Der Wert des avisierten Objekts soll sich auf 300 000 Euro belaufen, 100 000 Euro stehen als Eigenkapital zur Verfügung. Mit einem Darlehen über 200 000 Euro wird die Finanzierungslücke geschlossen. Dies stellt in der gegebenen Konstellation überhaupt kein Problem dar, denn Kreditnehmer und Kreditgeber profitieren vom Geschäft: Die Bank erhält einen Teil des künftigen Einkommens ihres Kunden, und der kann die Immobilie schon vor der Abzahlung nutzen. Was aber kalkuliert ein auf die Maastricht-Kriterien geeichter Kommentator? Die braven Schwaben weisen anfänglich eine Schuldenquote von sage und schreibe 200 Prozent auf, die ohne Sondertilgung noch für etliche Jahre weit über den erlaubten 60 Prozent liegt! Tatsächlich sind unsere Eigenheimerwerber jedoch keineswegs in einer Schuldenfalle gefangen, sondern sie sind in Wahrheit sogar relativ gut betuchte Bürger. Man muss also neben den Passiva die Aktiva betrachten, um die Vermögensposition eines Akteurs zutreffend zu beurteilen.



Die gleiche Argumentation gilt für Unternehmer, die Kredit genießen, um fleißig zu investieren. Wenn ihnen dies mit Erfolg gelingt, überkompensiert das angewachsene Sachvermögen ihr negatives Geldvermögen. Diese Art der Reinvermögensbildung durch Akkumulation von Realkapital ist die erwünschte Begleiterscheinung einer Wirtschaft, in der die Anbieter unter Konkurrenzbedingungen Gewinne maximieren wollen. Idealerweise entsprechen die hierzu benötigten Fremdmittel den Ersparnissen vor allem der privaten Haushalte, so dass der Zustrom in den volkswirtschaftlichen Kreislauf mit dem Abfluss dem Betrag nach übereinstimmt.

Seit der Jahrtausendwende ist indes festzustellen, dass der Unternehmensbereich in Deutschland seine ihm zugedachte Funktion regelmäßig nicht mehr erfüllt, da er, statt mit Schulden materiellen Reichtum zu schaffen, selbst monetäre Aktiva anhäuft. Indes spiegelt jede Forderung eine Verbindlichkeit in gleicher Höhe wider, oder, was auf dasselbe hinausläuft, die Summe der sektoralen Finanzierungssalden beträgt null: Das Reinvermögen der Welt ist nichts anderes als das Aggregat aller Sachvermögenswerte – und nichts sonst. Wer kommt vor diesem Hintergrund in Frage, den Gegenposten zu den wachsenden Geldbeständen der deutschen Haushalte und Unternehmen zu bilden, um einen Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität zu vermeiden? Es bleiben bloß zwei Kandidaten, die für Stabilität sorgen könnten, indem sie Verbindlichkeiten eingehen, um anderen überhaupt erst eine Forderungsposition zu ermöglichen: der Staat und das Ausland.

Die typisch deutsche (und chinesische) Lösung setzt auf den Rest der Welt. Wie die Merkantilisten vor der industriellen Revolution trachtet man nach einer aktiven Leistungsbilanz: Die Exporte sollen die Importe übertreffen, je mehr, desto (vermeintlich) besser. Im globalen Wettbewerb der Standorte heißt das, die heimische Konkurrenzfähigkeit zu steigern. Unter dem Stichwort »Angebotspolitik« werden Steuern gesenkt, Löhne gedrückt, Arbeitsmärkte flexibilisiert – mit einem Wort: Der Zug soll möglichst ohne Halt und Umweg zurück in Richtung Manchesterkapitalismus fahren.

Das Fatale an dem Konzept ist aber nicht nur, dass Millionen Menschen die Zeche mit Wohlfahrtseinbußen bezahlen, sondern auch, dass die Rechnung auf lange Sicht nicht aufgeht. Wer im internationalen Handel dauerhaft mehr an andere liefert, als er von ihnen bezieht, erwirbt Forderungen, die sich früher oder später wenn schon nicht in Luft, dann in bloß bedrucktes Papier auflösen: Im Zeitablauf fallen Schuldner aus, Wechselkurse schwanken, und Preisniveauentwicklungen divergieren. Ferner geraten in einem einheitlichen Währungsraum die notorischen Defizitländer bei unzureichenden Kapitalimporten irgendwann an Finanzierungsgrenzen, sofern sie nicht das gemeinsame Geld nach Belieben schöpfen dürfen. Im Endeffekt hat der mehrfache Exportweltmeister Deutschland beträchtliche Teile der Nettoexporte vergangener Tage *verschenkt*. Ein Volk, das regelmäßig mehr aus- als



einführt, lebt in diesem Sinn *unter* seinen Verhältnissen. Um die Leistungsbilanz ins Lot zu bringen, sollten die inländischen Einkommen zunehmen. Damit steigen die Importe sowie der Binnenkonsum. Vor diesem Hintergrund war es völlig berechtigt, »außenwirtschaftliches Gleichgewicht« zum mit Gesetzeskraft versehenen Ziel der Wirtschaftspolitik zu erheben. Es ist ein deprimierendes Symptom des Verfalls ökonomischen Wissens, dass man hierzulande davon kaum mehr etwas hört. Stattdessen gelten möglichst große Exportüberschüsse geradezu als Nachweis einer erfolgreichen Standortpolitik.

Wenn aber eine kompensatorische Verschuldung des Auslands an Schranken stößt und eigentlich auch gar nicht sinnvoll ist, dann gibt es nur noch einen Gewährträger, dem systematisch die Schuldenlast aufgebürdet werden muss, um als notwendiges Pendant des privaten Geldvermögens zu fungieren: der Fiskus. Eine richtig gehandhabte Defizitpolitik ist indes nicht nur aus vermögenstheoretischer Sicht angezeigt, es handelt sich überdies um ein geeignetes Instrument, öffentliche Güter zu finanzieren und so die allgemeine Wohlfahrt zu heben.

Die Verteufelung des Staates als Schuldensünder ist ohnehin ein Urteil mit gehöriger Schlagseite, denn am Vorgang sind selbstverständlich zwei Seiten beteiligt. Wie in dem Häuslebauer-Beispiel schon erläutert, handelt es sich – im Unterschied zur Steuerpflicht! – um ein *freiwilliges* Geschäft, an dem Kreditgeber ebenfalls interessiert sind. Der australische Fiskus hat mit den sprudelnden Einnahmen aus dem Abbau natürlicher Ressourcen in den Jahren 1996 bis 2007 kräftig Schulden getilgt, bis er auf energisches Drängen der Banken und Finanzintermediäre wieder Wertpapiere emittiert hat, um der Branche eine sichere Rendite zu bieten. Der hiesige monetäre Sektor befindet sich desgleichen gegenwärtig im »Anlagenotstand«, der in jüngerer Vergangenheit mehrfach gesenkte Garantiezins der Lebensversicherungen legt davon Zeugnis ab.

Ferner ist der Blick allein auf die akkumulierten Defizite wenig aussagekräftig. Übersehen wird dabei, dass die Länder auch Geldvermögen in Form von Bargeld, Einlagen und Anteilen halten. Die so bereinigten Verbindlichkeiten liegen zum Teil deutlich unter den in der öffentlichen Diskussion fast nur erörterten Bruttoschulden. Beispielsweise reduziert sich die oft mit abschreckender Absicht genannte Quote Japans von über 200 Prozent im Jahr 2011 auf deutlich unter 130 Prozent. Und Deutschland hätte bei einer Nettobetrachtung im gleichen Jahr mit etwa 50 Prozent sogar das Maastricht-Limit eingehalten. Insoweit fällt die Lagebeurteilung zu dramatisch aus, wenn bloß darauf geschaut wird, mit welchem Volumen die Gebietskörperschaften absolut in der Kreide stehen.

Ein weiterer Gesichtspunkt wird gleichfalls regelmäßig ausgeblendet: Eigentlich kommt es gar nicht auf den Schuldenstand als solchen an, vielmehr zählen die damit einhergehenden Finanzierungskosten. Vor diesem Hintergrund thematisiert



die wortreich vorgetragene Klage gegen Defizitsünder überwiegend einen Phantomschmerz: Für etliche Staaten sind die Zinslasten seit der Jahrtausendwende eher gefallen als gestiegen. Deutschland erhält gegenwärtig sogar Geld fast zum Nulltarif, ein untrügliches Zeichen für die hervorragende Bonität, welche die Republik in den Augen der Gläubiger genießt. Die verkündeten Tatarenmeldungen über den Finanzstatus der Nation entpuppen sich vor dieser Kulisse als blinder Alarm.

Umso mehr stellt sich die Frage, weshalb die Krediteinnahmen des Gemeinwesens im Kreuzfeuer der Kritik stehen. Ein Grund ist gewiss ideologischer Natur: Weil das Angebot öffentlicher Güter auf Pump (angeblich) unsolide ist, führt an Ausgabenkürzungen kein Weg vorbei, der Moloch Staat muss schrumpfen! Andererseits glauben viele Menschen wirklich – nicht zuletzt als Folge einer Berichterstattung, deren Geschäftsmodell weniger auf objektive Information als auf Stimmungsmache setzt –, dass der Staat sich in einer Schuldenfalle befindet. Die kursierenden Meinungen beruhen jedoch weitgehend auf Irrtümern, die von einer unzulässigen Übertragung einzelwirtschaftlicher Handlungsbeschränkungen auf den Fiskus herühren.

Die erste Falschaussage betrifft die vermeintlich notwendige vollständige Tilgung der Verbindlichkeiten. Selbstverständlich erwartet eine Bank von einem privaten Kunden, dass er seine Schulden zu Lebzeiten zurückzahlt. Ältere haben deshalb oft Schwierigkeiten, größere Anschaffungen über einen Kredit zu finanzieren, wenn es überhaupt glückt. Das Gemeinwesen ist jedoch konzeptionell auf Ewigkeit angelegt, deshalb ist die Staatsschuld *revolvierend*, es gibt keinen fixierten Tag X, an dem die Gebietskörperschaften aller Verbindlichkeiten ledig sein müssen. Die Behauptung, die momentanen Defizite würden kommende Generationen belasten, führt also doppelt ins Abseits: Einerseits erhalten die Erben neben den Verbindlichkeiten die korrespondierenden Forderungen. Andererseits müssen die Kinder eben keineswegs die Schulden der Eltern zur Gänze abtragen. Vielmehr können sie reale Infrastruktureinrichtungen nutzen, welche die Vorgänger in die Welt gesetzt haben. Von einer schreienden Ungerechtigkeit gegenüber den noch Ungeborenen kann vor diesem Hintergrund keine Rede sein.

Im Übrigen ist nicht wirklich zu befürchten, dass die Schuldenquote über alle Schranken wächst, selbst wenn der Fiskus *permanent* Defizite macht. Vielmehr bleibt dieser Indikator stets eine endliche Größe, solange das Inlandsprodukt nominal zunimmt. Hierfür genügt schon eine moderate Teuerung, deren Zielmarke die Europäische Zentralbank zwar unter, aber immerhin nahe bei 2 Prozent sieht. Es gibt allerdings zwei Leitlinien, die zu befolgen sind, um von einer qualifizierten Schuldenpolitik zu sprechen.

Zunächst würde ein sachkundiger, an der generellen Wohlfahrt orientierter Finanzminister darauf achten, dass dem Fiskus von den Gläubigern mehr Mittel



zufließen, als Zins und Tilgung betragen. Der Haushalt weist dann ein »Primärdefizit« auf, die Ausgaben übertreffen die Steuereinnahmen. Der Saldo entspricht dem Unterschied zwischen neu aufgenommenen Darlehen und dem Schuldendienst. Die Differenz kommt den Bürgern in Form von öffentlichen Gütern zugute, für die sie keine Abgaben entrichten müssen. Eine gelegentlich monierte Umverteilung von den Steuerzahlern zu den Anlegern ist dann ebenfalls ausgeschlossen. Die aktuelle Politik in Deutschland missachtet dieses »Minimumprinzip«, das sozusagen eine *Untergrenze* der Defizite angibt. Trotz nach wie vor beträchtlicher Arbeitslosigkeit wirkt das aktuelle Budget des Bundes kontraktiv, denn der Fiskus leiht sich weniger, als er zurückzahlt. Konkret läuft das genannte Postulat darauf hinaus, dass die Wachstumsrate der Schulden größer sein sollte als der (durchschnittlich) fällige Zinssatz auf Altkredite.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass der Staat die effektiven Finanzierungskosten seiner Verbindlichkeiten durch Besteuerung der Zinsempfänger drücken kann. Zudem vermag eine kluge Zentralbankpolitik die fiskalischen Belastungen zu verringern. Schließlich wurden solche Institutionen ursprünglich geschaffen, um die Solvenz des Gemeinwesens sicherzustellen, denn eine Währungsbehörde emittiert das gesetzliche Zahlungsmittel und unterliegt daher keiner Budgetrestriktion. Eine in diesem Sinn unabhängige Zentralbank setzt deshalb eine wirksame Zinsobergrenze schon durch die Ankündigung, zu diesen Konditionen Staatsanleihen aufzukaufen. Meist reicht bereits das bloße Angebot, um für einen geringer rentierlichen Absatz der Papiere an Private zu sorgen. In diesem Fall kommt es auch zu keiner eventuell inflationsfördernden Aufblähung der Geldmenge, wie manche befürchten. In der beschriebenen Weise handelt etwa die US-amerikanische Federal Reserve, in deren Führungsriege offenbar mehr ökonomische Kompetenz versammelt ist als in den Direktorien anderer Notenbanken.

Bei Bedarf tritt neben das Minimumgebot als zweite Maxime ein »Konsolidierungsprinzip«. Obwohl keine abstrakte Obergrenze der Staatsverschuldung existiert, kann es unter Umständen opportun sein, den Bestand zu mindern, um Vertrauenskrisen sowie schlechteren Finanzierungsbedingungen vorzubeugen. Allerdings ist eine rigide Kürzungspolitik in aller Regel kontraproduktiv, da das propagierte »Gesundsparen« in solchen Situationen ein ohnehin bereits eingetrübtes Wirtschaftsklima verschlimmert. Die aktuellen Erfahrungen der europäischen Krisenländer bestätigen, dass geschmälerete öffentliche Ausgaben überproportionale Einnahmenverluste heraufbeschwören und damit sogar *höhere* Schuldenquoten nach sich ziehen.

Tatsächlich überwindet man eine Flaute durch eine Stärkung der effektiven Nachfrage, wofür der Fiskus mehr statt weniger Geld in die Hand nehmen muss. Wenn daraufhin das Inlandsprodukt kräftiger zunimmt als die Verbindlichkeiten,

dann sinkt die Schuldenquote, weil ihr Zähler geringer steigt als der Nenner. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist es zum Abbau der Staatsschulden daher geboten, das Wirtschaftswachstum durch Konjunkturprogramme anzukurbeln. Etatkürzungen verengen hingegen die Kreislaufströme und bewirken das Gegenteil. Eine erfolgreiche Einkommens- und Beschäftigungspolitik ist so gesehen zugleich das beste Instrument zur Haushaltssanierung; pauschale Schuldenverbote sind demgegenüber Zeichen fest verwurzelter Vorurteile sowie mangelnden volkswirtschaftlichen Sachverstands.