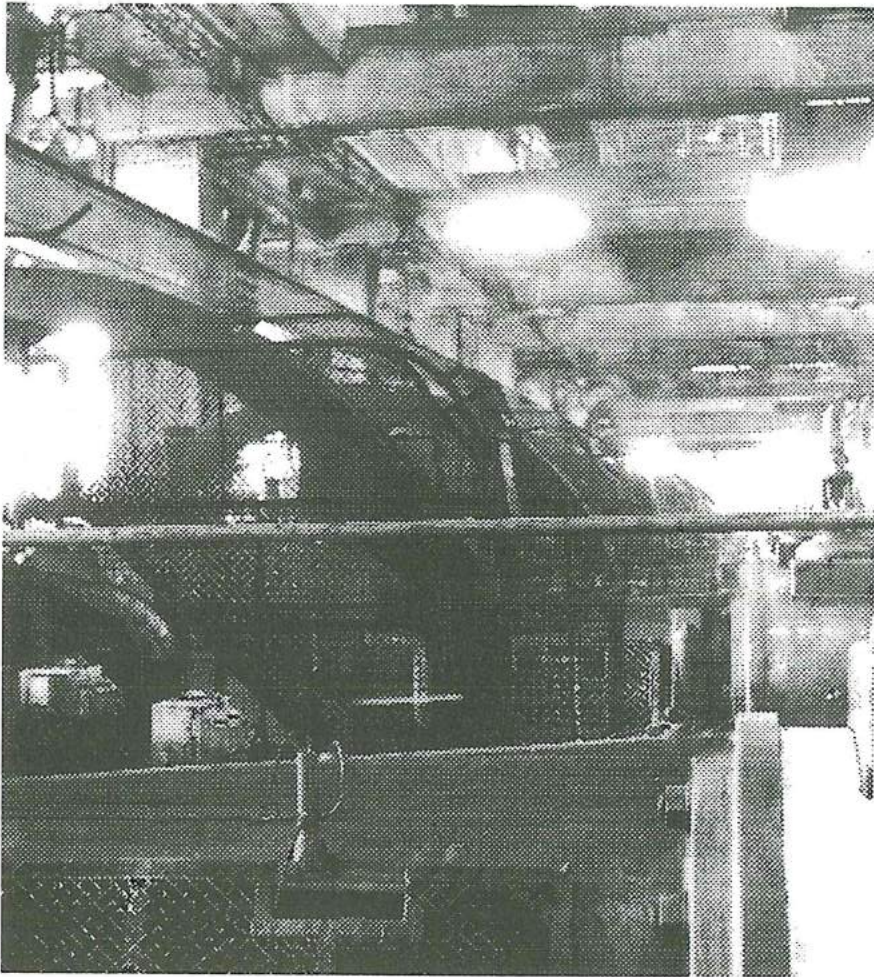




Staatsverschuldung – ein notwendiges Übel

Stefan Klimpel

Staatsverschuldung scheint eine Geißel zu sein, die früher oder später zu Inflation¹ oder in den Staatsbankrott² führen muß. Schon die Zahlen an sich³ signalisieren ein beängstigendes Gefährdungspotential. 1994 wird die Verschuldung des Gesamtstaates (Bund, Länder und Gemeinden) die Grenze von 2 Billionen Mark überschreiten. Das sind 60 % des jährlichen Bruttosozialprodukts (BSP) der BRD (nach dem Maastrichter Vertrag soll Volkswirtschaften mit einer Schuldenquote von mehr als 60 % der Zutritt zur Währungsunion verwehrt bleiben, damit sie die gemeinsame europäische Währung nicht gefährden können). Vor der deutschen Einheit betrug diese Staatsschuldenquote erst 41,5 %. Doch ein Ende der Schuldenlawine ist nicht in Sicht. Im Bundeshaushalt 94/95 kommt (nach Abzug der Tilgung) eine Neuverschuldung von (mindestens) 69 Mrd. Mark hinzu.

Diese Entwicklung ist verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern sogar im Grundgesetz angelegt. Denn seit der Finanzreform, die die große Koalition im Jahre 1969 durchführte, darf sich der Bund jährlich in der selben Höhe neu verschulden wie im Haushalt „für Investitionen veranschlagt“ (Art. 115 Abs. 1 S. 2, Hs. 1 GG). Bloße Umschuldungskredite werden nicht mitgerechnet.

Dahinter stehende Überlegung: An den Kosten von Ausgaben, die auch künftige SteuerzahlerInnen begünstigen (etwa eine verbesserte Infrastruktur), sollen diese kostenmäßig beteiligt werden dürfen.

In Ausnahmefällen, nämlich dann, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist, kann die jährliche Neuverschuldung sogar oberhalb der Investitionssumme liegen (Art. 115 Abs. 1 S. 2, Hs. 2 GG). Eine derartige Störung ist gegeben, wenn eines oder mehrere der folgenden Ziele grob verfehlt werden: Preis-

wertstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie „stetiges und angemessenes“ Wachstum. Ob der Bund von dieser Ermächtigung zu außerordentlichem „deficit spending“ Gebrauch macht, kann er nicht völlig frei entscheiden, denn er hat bei seiner Haushaltswirtschaft den „Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ (Art. 109 Abs. 2 GG). Damit ist die keynesianistische Wirtschaftstheorie im Grundgesetz verankert⁴, wonach der Staat antizyklisch handeln, d.h. die krisenbedingt ausfallende private Nachfrage durch staatliche Nachfrage ersetzen soll, um ei-

Anmerkungen

- 1 z.B. Flume 1991
- 2 z.B. Kratzmann, JZ 1982, 319ff
- 3 vgl. *Der Spiegel* 39/94 vom 26.9.1994
- 4 Maunz in MD, 1986, Art. 109 Rn 24; Naha-mowitz *DuR* 1990, 438; a.A. Höfling 1993, 234

ne sich verselbständigende Abwärtsspirale zu vermeiden.

Warum das Modell nicht optimal funktionierte

Die Bedingungen für staatliches „deficit spending“ wie auch für die in bescheidenem Umfang von der sozialliberalen Koalition verwirklichte Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums waren in den 70er Jahren sehr ungünstig. Denn die Verteuerung der Energiepreise als Folge der beiden Ölpreisschocks schwächte die Nachfrage und drückte auf die UnternehmerInnen Gewinne. Und die Bundesbank, die gerade erst nach dem Zusammenbruch der festen internationalen Devisenkurse ihrer Verpflichtung zur Dollarkursstützung entbunden war und damit ihre „volle“ Unabhängigkeit erlangt hatte, war 1974 nicht bereit, eine gewisse Inflation hinzunehmen. Ihre restriktive Geldpolitik neutralisierte jedoch weitgehend die expansive Haushaltspolitik, verteuerte dazu noch deren Kosten und trug so mit zum ersten großen Konjunktüreinbruch 74/75 bei⁵. Eine Konfliktstruktur, die später auch die Kohlregierung zu spüren bekam.

Neben diese äußeren Schwierigkeiten und den „Kosten der Einheit“, zu denen auch die kostensteigernde Privatisierungspolitik der Treuhand zu rechnen ist⁶, hat auch ein verfehlter Umgang mit den Strukturkrisen der deutschen Volkswirtschaft die Staatsverschuldung hochgetrie-

ben⁷. Weil auf diesem Wege die Krise über die üblichen Konjunkturzyklen hinaus verlängert und der wachsenden Arbeitslosigkeit auch nicht durch entschlossene Arbeitszeitverkürzung begegnet wurde, sah die Politik nie einen günstigen Zeitpunkt, um den zweiten Teil der antizyklischen Wirtschaftstheorie (die Haushaltssanierung in der Boomphase) zu verwirklichen.

Schadet Staatsverschuldung der Volkswirtschaft?

Oft wird unter dem Stichwort „Staatsverschuldung pro Kopf“ vorgerechnet, daß jedes Neugeborene (statistisch gesehen!) bereits mit über 15.000 Mark⁸ verschuldet sei. Dennoch braucht die hohe Staatsverschuldung den BürgerInnen nicht den Schlaf zu rauben: Kein GläubigerIn des Staates kann gegen die „überschuldeten“ SteuerzahlerInnen vollstrecken⁹.

Gefährlich würde es für die BundesbürgerInnen nur, wenn der Staat versuchen würde, mittels einer „Währungsreform“ seine Schulden z.B. auf ein Zehntel des bisherigen Wertes zu verringern. Allerdings müßte ein derartiger Coup quasi überfallartig erfolgen und würde zu einer hohen psychologischen Belastung künftiger Gesetzgeber führen. Denn fortan wäre die Bereitschaft, nochmals Staatsanleihen zu zeichnen, wohl eher gering. Als ernsthafte politische Option scheidet dieser Weg daher aus¹⁰.

Kassenkredite der Bundesbank sind jedoch gesetzlich und inzwischen auch europarechtlich verboten¹¹.

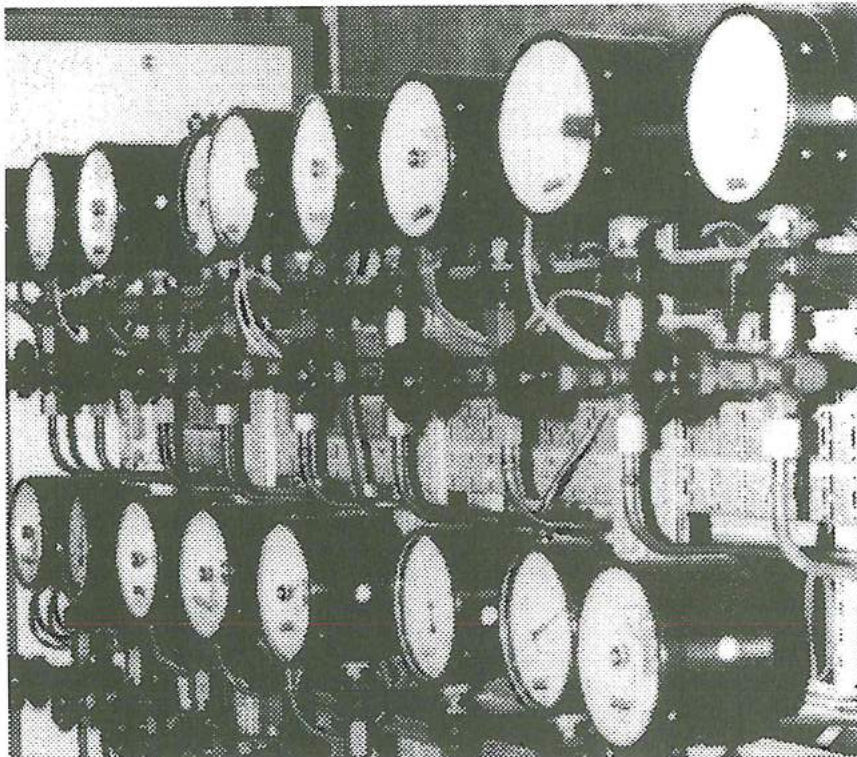
Deshalb führen manche konservative Ökonomen¹² gerne an, daß Staatsverschuldung zu einem „crowding-out“-Effekt führe, weil die staatliche Inanspruchnahme der Kapitalmärkte die Zinsen ansteigen lasse und dadurch private Investoren verdränge. Dadurch drohe eine Unterkapitalisierung, d.h. Schwächung der Privatwirtschaft. Tatsächlich ist aber die Annahme, es gebe nur ein beschränktes Maß an verfügbarem Kapital, das entweder der Staat oder Private in Anspruch nehmen könnten, durch die Liberalisierung der Kapital(-anlage)märkte weitgehend überholt¹³. Denn jede geringe Zinssenkung führt zu Kapitalabfluß, jede geringe Zinserhöhung zieht Kapital an. Daß sich die Deutschen allerdings nicht gerade beliebt machen, wenn sie mittels Hochzinspolitik das Kapital aus dem Ausland anziehen, hat die europaweite Kritik an der Bundesbank Anfang der 90er Jahre gezeigt. Dies jedoch ist vor allem ein Problem solidarischen Verhaltens der Bundesbank gegenüber den anderen Notenbanken und kann nicht primär der Staatsverschuldung, die andernorts ja auch nicht niedriger ist, angelastet werden.

Ist Staatsverschuldung undemokratisch?

Mit der proportional zum Schuldenberg steigenden Zinsbelastung schwindet jedoch auch der finanzielle Spielraum künftiger Parlamente. 1995 muß allein der Bund fast 100 Mrd. Mark an Zinsen zahlen, dies entspricht etwa einem Viertel des Bundeshaushalts¹⁴. Auch für ökologische Reformen im Falle anderer politischer Mehrheiten könnte der Haushalt bald nichts mehr hergeben. Damit tangiert Staatsverschuldung auch das Demokratieprinzip, denn Wahlen verleihen nur „Macht auf Zeit“¹⁵, während die Schulden des jetzigen Gesetzgebers von künftigen Gesetzgebern zurückgezahlt werden müssen.

„Macht auf Zeit“ heißt jedoch nicht, daß der gegenwärtige Gesetzgeber keine Entscheidungen mit Zukunftswirkungen treffen dürfe und insoweit zwangsläufig auch künftige Gesetzgeber „determiniert“. Dies stellte das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung klar, mit der eine Klage der CDU/CSU-Fraktion gegen den sozialliberalen Haushalt 1981 abgelehnt wurde¹⁶. Selbst eine über den Umfang für Investitionen hinausgehende Neuverschuldung kommt bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht nur als „letztes Mittel“ in Betracht, denn Kreditbegrenzung und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht sind gleichermaßen anerkannte Ziele der Verfassung und stehen sich nicht wie Eingriff und Grundrecht gegenüber¹⁷.

Diese Selbstbeschränkung des BVerfG ist zu begrüßen, denn in der Tat sollte in



ben⁷. Denn eine keynesianistische Nachfragestützung kann zwar „konjunktursensiblen“ Branchen wie der Bauwirtschaft über zyklische Krisen hinweghelfen, nicht jedoch den Strukturwandel solcher Branchen unnötig machen, deren Krisen nicht konjunkturbedingt sind (z.B. Werften,

Dasselbe gilt für die Möglichkeit, den gesteigerten Finanzbedarf des Staates vor allem über die Notenpresse zu decken. Dies würde massive Inflation auslösen, die nicht nur vor allem KleinsparerInnen trifft, sondern auch eine Volkswirtschaft gehörig durcheinander bringt. Derartige

einer Demokratie die Letztentscheidung, wenn es nicht um Eingriffe in die Rechtssphäre der BürgerInnen, sondern um (wirtschafts-)politische Fragen geht, dem Parlament überlassen bleiben. Im übrigen wäre künftigen Gesetzgebern wenig gedient, wenn aus Rücksichtnahme auf ihren finanziellen Spielraum z.B. der Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems unterbliebe. Dies später nachzuholen, wäre nicht nur wesentlich teurer, die damit verbundenen „ökologischen Kosten“ würden nachfolgende Parlamente noch stärker belasten als die Einengung ihres finanziellen Spielraums durch Zins und Tilgung. Selbst konjunkturbedingte Staatsschulden können den Spielraum späterer Gesetzgeber erhöhen, indem sie Kosten für Arbeitslosigkeit senken und zusätzliche Steuereinnahmen auslösen.

Was mit der Festschreibung einer absoluten Kreditobergrenze, wie etwa vom Bund der Steuerzahler gefordert¹⁸, beabsichtigt ist, zeigt der Vorschlag des Verfassungsrichters Kirchhof¹⁹, bei Deckungslücken im Haushalt automatisch soziale Leistungsansprüche zu kürzen! Hinter konservativer Kritik an Staatsverschuldung steht meist der Wunsch, die Staatsquote, also den staatlichen Anteil am BSP, insgesamt zu senken²⁰. Unter kapitalistischen Verhältnissen garantiert aber nur eine hohe Staatsquote, daß die betriebswirtschaftliche Effizienz dieser Wirtschaftsordnung nicht zu einer „Schieflage“ der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums führt und daß die vorhandenen Ressourcen auch in solche Bereiche gelenkt werden, die künftigen Generationen ein Überleben sichern (z.B. den Umweltschutz).

Ist Staatsverschuldung unsozial?

Bedenklich ist allerdings, daß auch die Staatsverschuldung selbst eine soziale Schieflage hat²¹. Denn während Konservative darüber jammern, daß GeldvermögensbesitzerInnen wegen der hohen Staatsverschuldung „inflationär enteignet“ würden, verdienen eben diese, soweit sie ihr Geld in Staatsanleihen angelegt haben (und auch sonst) gar nicht schlecht. Denn das Zinsniveau liegt auch nach Abzug der Geldentwertungsquote noch höher als der Zuwachs des Bruttosozialprodukts. Faktisch findet hier also über die von den SteuerzahlerInnen aufzubringenden Zinsen eine Umverteilung zugunsten der GeldvermögensbesitzerInnen statt. Noch krasser erscheint diese soziale Schieflage natürlich, wenn Staatsverschuldung in Kauf genommen wird, nur um damit Unternehmen steuerlich zu entlasten, wie dies jüngst FDP-Wirtschaftsminister Rexrodt vorgeschlagen hat²².

Tatsächlich ist eine gewisse Umorientierung in der Einnahme- und Ausgabenpolitik²³ jedoch wohl nötig, will der Gesetzgeber mittelfristig wieder finanzielle Handlungsspielräume zurückgewinnen. Im sozialen Bereich allerdings, dort, wo Konservative besonders gerne ansetzen,

bringen Kürzungen allzu häufig nur neue Folgekosten mit sich (z.B. Erhöhung der Sozialausgaben der Kommunen, erhöhte Kriminalität). Sinnvoll ist eine Verwal-



tungsreform, die dem staatlichen Sektor mehr Effizienz verleiht und damit zumindest weitere Kostenzuwächse bei steigenden Anforderungen vermeidet. Kürzungsmöglichkeiten findet die Linke allemal im Rüstungshaushalt, wobei die sog. Friedensdividende aber vor allem für Konversionskosten benötigt wird. Augenfälligstes Beispiel für verfehlte staatliche Subventionspolitik ist derzeit die Förderung der Sackgassentechnologie „Transrapid“.

Auf der Einnahmeseite steht seit langem eine ökologische Steuerreform auf der Tagesordnung. Hier muß es um große Summen gehen, damit nicht nur Einnahmen erzielt werden, sondern auch ökologische Steuerungseffekte eintreten. Die Gelder können zum Teil auf anderem Wege den Unternehmen und ArbeitnehmerInnen rückerstattet werden (z.B. indem über eine Senkung der Lohnnebenkosten die menschliche Arbeitskraft verbilligt wird), zum anderen Teil sind hierbei auch Sanierungseffekte für den Staatshaushalt möglich. Es fragt sich aber, ob die geplante EU-weite Einführung derartiger Modelle gelingt, auch die Bundesregierung ist hierbei mehr als zögerlich.

Wünschenswert wäre auch eine stärkere Besteuerung von Einkünften aus unproduktiven Kapitalanlagen. Dies hätte sogar den volkswirtschaftlich erwünschten Nebeneffekt, daß die „Rentabilitätshürde“ für Sachinvestitionen im Vergleich zu schnell verdienten Spekulationsgewinnen sinken würde. Solange jedoch aufgrund der liberalen Kapitalmarktpolitik bereits auf die (für Steuerehrliche) kostenneutrale Einführung einer Quellensteuer mit massiver Kapitalflucht nach Luxemburg und in andere Steueroasen reagiert werden kann, solange dürfte eine solche sozialpolitisch durchaus erwünschte Verbesserung der Einnahmenseite Wunschtraum bleiben.

Wenn man also die ökonomischen und gesellschaftspolitischen Nachteile der Staatsverschuldung nüchtern in Rechnung stellt und auf der anderen Seite die Alter-

nativen zu dieser Politik illusionslos betrachtet, dann zeigt sich, daß eine moderate „deficit spending“-Politik auch in den kommenden Jahren verantwortbar, ja sogar wünschenswert ist.

Stefan Klimpel studiert Jura in Freiburg

Literatur

Altwater, Elmar, Grün für Sachzwang, *Freitag* vom 4.2.1994

Bundesfinanzministerium (Hrsg.), Finanzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums, 1994

Flume, Werner, Enthemmte Verschuldung ist die Signatur der Politik, *Handelsblatt* vom 9.10.1991

Geiger, Helmut, Staatsschulden und Sparverhalten, in: Hahn, Hugo J. (Hrsg.), Geldwertstabilität und Staatsschulden, 1993, 35ff

Höfling, Wolfram, Staatsschuldenrecht, 1993

Kirchhof, Paul, Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat, in: Armin, Hans Herbert v./Littmann, Konrad (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch, 1984

ders., Die Staatsverschuldung im demokratischen Rechtsstaat, in: Papier, Hans Jürgen (Hrsg.), Grenzen der öffentlichen Verschuldung, 1983

Kratzmann, Horst, Staatsbankrott, *JZ (Juristenzeitung)*, 1982, 319

Maunz/Dürig (MD), Grundgesetzkommentar, Bd. IV, 1986

Miegel, Meinhard, Staatsverschuldung ohne Ende?, in: Simmert, Diethard B./Wagner, Kurt-Dieter, Staatsverschuldung kontrovers, 1981

Nahamowitz, Peter, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung, *DuR (Demokratie und Recht)* 1990, 427

Priewe, Jan/Hickel, Rudolf, Der Preis der Einheit, 1991

Scharpf, Fritz W., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, 1987

Schemmel, Lothar/Borell, Rolf (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler), Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, 1992

Schimmack, Wolfram, Öffentlicher Kredit und Verteilung zwischen Generationen, 1990

Sturm, Roland, Staatsverschuldung, 1993

Wenig, Alois, Gibt es wirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Verschuldung?, in: Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Grenzen der öffentlichen Verschuldung, 1983

Anmerkungen

5 näher bei Scharpf 1987, 170ff

6 Priewe/Hickel, 1991

7 kritisch z.B. zur Kohlesubvention: Bundesfinanzministerium 1994, 49ff

8 Zahl lt. FAZ vom 13.9.1991

9 Sturm 1993, 16

10 vgl. auch Kirchhoff 1983, 58

11 vgl. § 20 BBankG, Art. 104 EGV

12 z.B. Wenig 1983, 114; kritisch aber z.B. Geiger 1993, 39

13 vgl. z.B. Schimmack 1990, 28

14 *Die Zeit* vom 5.8.1994

15 Kirchhof 1984, 277

16 BVerfG NJW 1989, 2457, 2461

17 BVerfG NJW 1989, 2457, 2460

18 Schemmel/Borell 1992, 159ff

19 in v. Armin/Littmann 1984, 281

20 Miegel 1981, 223; Bundesfinanzministerium 1994, 21

21 Altwater 1994

22 *Die Zeit* vom 19.8.1994

23 Ansätze dazu bei Priewe/Hickel 1991, 257ff