ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

# IST DIE GANZE WELT BALD PLEITE?

## Staatsverschuldung: Was sie ist und wie sie funktioniert

luxemburg argumente

Die Angst vor dem Bankrott geht um – vor dem Staatsbankrott. «Geht bald die ganze Welt pleite?», fragt die BILD-Zeitung (13.07.2011) in Riesenlettern, und der SPIEGEL (32/2011) titelt «Geht die Welt bankrott?» In einer Umfrage des Magazins Stern von Anfang August 2011 steht die Staatsverschuldung an Nummer eins der Sorgen der Deutschen. Der Grund: Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg sind es nicht die sogenannten Entwicklungsländer, die eine Schuldenkrise erleben, sondern die etablierten Industriestaaten. In Europa stehen einige Staaten vor der Zahlungsunfähigkeit, die Euro-Zone droht zu zerbrechen, Milliarden werden in ihre Rettung investiert. Auch in den USA wachsen die Staatsschulden in Höhen, die sonst nur nach Kriegen erreicht werden. Die Ratingagentur Standard & Poor's hat daher die Kreditwürdigkeit der US-Regierung heruntergestuft – erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg. Nun haben sich alle Regierungen der Industrieländer vorgenommen, härter zu sparen. Dies trifft vor allem die Armen in Form von Sozialkürzungen – in allen Ländern. Warum ist das eigentlich so? Wo kommen überhaupt die ganzen Schulden her? Warum machen alle Staaten Schulden – obwohl sie allgemein als Übel gelten? Und warum streicht man die Schulden nicht, wenn schon die ganze Welt unter ihnen leidet? Dies sind einige Fragen, die diese Broschüre beantworten will. Sie will nicht behaupten, Staatsschulden seien eigentlich kein Problem. Sondern sie will zeigen, welchem Zweck Staatsschulden dienen, wann sie zu einem Problem werden – und für wen. Denn am Ende sind Schuldenfragen immer Verteilungsfragen: Einige müssen zahlen, andere dürfen verdienen.

**Inhalt:**


| | | |
|---|---|---|
| **1.** | **Die schwäbische Hausfrau als Vorbild: «Man kann nicht mehr ausgeben, als man einnimmt»** | 4 |
| **2.** | **«Die Enkel müssen unsere Schulden zurückzahlen»** | 5 |
| **3.** | **«Wir haben alle über unsere Verhältnisse gelebt»** | 8 |
| **4.** | **«Politiker verschwenden Geld – es ist ja auch nicht ihres»** | 11 |
| **5.** | **«Wir müssen sparen!»** | 15 |
| **6.** | **«Wir sind pleite!»** | 19 |
| **7.** | **«Die Finanzmärkte zähmen die Politik»** | 22 |
| **8.** | **«Soll man die Schulden doch einfach streichen!»** | 27 |
| **9.** | **«Wir brauchen strengere Regeln»** | 30 |
| **10.** | **Fazit: «Sind Staatsschulden nun gut oder schlecht?»** | 32 |
| **11.** | **Glossar** | 38 |




Das Thema der vorliegenden Broschüre ist durchgängig bebildert mit Bleiguss-Figuren. Bleigiessen ist ein alter Silvesterbrauch. Aus den geschmolzenen und im Wasser erstarrten Bleistücken wird versucht, die Zukunft herauszulesen. So geht auch die Ökonomie vor mit Wirtschaftsdaten: Stets werden von Wirtschaftsinstituten Wachstumszahlen vorhergesagt, die häufig nicht eintreffen. Im Jahr 2009 verweigerte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung eine Wachstumsprognose für 2010. Im SPIEGEL-Interview damit konfrontiert, dass die ökonomische Zunft dies als reinen PR-Gag werte, antwortete DIW-Chef Klaus Zimmermann: «Diese Kollegen wollen davon ablenken, dass sie auch nichts Genaues wissen und im Prinzip Kaffeesatzleserei betreiben.» (SPIEGEL ONLINE, 18.04.2009).

Die in dieser Broschüre farbig markierten Begriffe werden hinten im Glossar erklärt, siehe Seite 38.

1.

## Die schwäbische Hausfrau als Vorbild: «Man kann nicht mehr ausgeben, als man einnimmt»

2008 wurde Angela Merkel mit fast 95 Prozent zum fünften Mal zur Vorsitzenden der CDU gewählt. Auf dem damaligen Parteitag in Stuttgart strengte sie das Bild vom sparsamen Schwaben als Vorbild für staatliches Wirtschaften an: «Man hätte hier in Stuttgart, in Baden-Württemberg einfach nur eine schwäbische Hausfrau fragen sollen. Sie hätte uns eine eben so kurze wie richtige Lebensweisheit gesagt, die da lautet: ‚Man kann nicht auf Dauer über seine Verhältnisse leben'.» So einfach, so scheinbar wahr.



**Was ist dran?** Der Vergleich mit der schwäbischen Hausfrau hinkt. Ein Staatshaushalt funktioniert nach anderen Regeln als ein Privathaushalt. Wenn ein *privater Haushalt* einen Konsumentenkredit nimmt, um sich beispielsweise ein Auto zu kaufen, so handelt es sich um einen Akt des *vorgezogenen* Sparens: Der Haushalt spart nicht erst das Geld fürs Auto an und kauft es dann, sondern er nimmt Kredit, kauft das Auto und zahlt dann den Kredit an die Bank zurück – inklusive Zinsen. Der Kredit macht den Haushalt also ärmer (denn er zahlt den Kaufpreis des Autos + Zins an die Bank). Der Staat hingegen nimmt Kredit auf und baut mit dem Geld Straßen, Schulen, Telekommunikationswege. Er verbessert so die Standortbedingungen für *Unternehmen* und versucht, Investitionen anzuziehen und rentabel zu machen. Die Aufnahme von Schulden ist für den Staat ein Mittel, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln.[1] Der Staat vergibt z.B. Subventionen für junge «Wachstumsindustrien» und

1 In Deutschland war dieser Zweck sogar im Grundgesetz festgeschrieben: Die Neuverschuldung eines Jahres durfte ab 1996 laut Artikel 115 GG nicht über den Investitionen liegen – also nicht über dem Betrag, der die Standortbedingungen verbessern und darüber das Wirtschaftswachstum ankurbeln soll.

sichert per Militärausgaben die globalen Geschäfte seiner Unternehmen. Über Schulden finanzierte Ausgaben können zudem die gesellschaftliche Nachfrage stärken, so dass eine Krise schneller überwunden wird. Zentrale Maßzahl ist für den Staat daher nicht – im Gegensatz zum Privathaushalt – die *absolute* Höhe der Schulden in Euro, sondern die sogenannte Schuldenstands- oder Schuldenquote. Sie teilt die gesamten Staatsschulden durch die Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt oder BIP). Diese Quote misst, ob den wachsenden Schulden ein wachsendes BIP gegenübersteht – ob die Schulden also als Hebel für mehr Wirtschaftswachstum fungieren. Solange das funktioniert, sind Staatsschulden kein großes Problem und der Staat erreicht sein Ziel: Wachstum des nationalen Reichtums. Auch ein Unternehmen kann übrigens nicht mit einem Privathaushalt verglichen werden: Es nimmt Kredit auf, um sich beispielsweise eine Autofabrik zu bauen. Es investiert, der Kredit ist für das Unternehmen Kapital – Fremdkapital. Diese Fabrik – so der Plan – wirft einen Gewinn ab. Aus diesem Gewinn finanziert das Unternehmen den Zins und die Rückzahlung. Geht die Rechnung auf, so wird das Unternehmen durch den Kredit nicht ärmer, sondern reicher.



Eine Regierung kann also sehr wohl mehr ausgeben als sie einnimmt, *weil sie mit den Ausgaben ihre Einnahmen erhöhen kann*. Das kann die schwäbische Hausfrau nicht. Im Unterschied zum schwäbischen Privathaushalt kann ein Land durch Schulden sogar reicher werden. Es kommt darauf an, wofür die Regierung Schulden macht.

2.

## «Die Enkel müssen unsere Schulden zurückzahlen»

Der *Welt am Sonntag* (26.06.11) erklärte der SPD-Chef Sigmar Gabriel: «Wir leben auf Kosten unserer Enkel und Urenkel, denn die müssen das alles bezahlen.» In jeder Talkshow-Debatte über Staatsverschuldung fällt mindestens einmal die Bemerkung, dass «wir» uns nicht auf Kosten

unserer Kinder und Enkelkinder verschulden dürften. Das verlange der Grundsatz der «Generationengerechtigkeit». Das dramatische Bild ist klar: Heute gemachte Schulden müssen in ein paar Jahren oder Jahrzehnten zurückgezahlt werden. Werden jedes Jahr neue Schulden aufgenommen, wird der Schuldenberg größer. Je mehr Schulden auflaufen, so das Argument weiter, desto weniger Geld bleibt für andere Ausgaben, zum Beispiel für Bildung, Straßenbau und Soziales. Bis in die Grünen hinein hat sich inzwischen die Mär festgesetzt, Verschuldung finde auf Kosten zukünftiger Generationen statt.

**Was ist dran?** Es findet keine Umverteilung *zwischen,* sondern *innerhalb* der Generationen statt. Und zwar eine von «unten» nach «oben». Wie funktioniert das? «Unsere Enkel» erben nicht nur die Schulden, sondern auch die Forderungen, also die Vermögen. Man kann sich das anhand einer Familie vorstellen: Wenn die Mutter dem Vater 100 Euro borgt und beide sterben, so erben die Kinder nicht nur die 100 Euro Schulden des Vaters. Sie erben auch die Forderung der Mutter, die die 100 Euro verliehen hat und dafür Zinsen erhält. Auch bezogen auf den Staat gibt es Schulden *und* Vermögen, die weitergegeben werden. Wer erbt nun die Schulden *und* wer erbt die Forderungen? Wer hat dem Staat Geld geliehen und bekommt dafür Zinsen? Und vor allem: Wer bezahlt diese Zinsen und woher kommt das Geld dafür?

2008 warf allein die deutsche Staatsschuld 69 Milliarden Euro Zinsen ab. Die Schuldpapiere befinden sich überwiegend im Besitz von Banken, institutionellen Anlegern und Vermögenden. Sie leihen dem Staat überschüssiges Geld, indem sie Staatsanleihen kaufen und kassieren dafür Zinsen. Die Zinsen, die der Staat bezahlt, kommen aus dem Steueraufkommen. Die Steuern werden – dank der Steuerreformen der letzten zehn Jahre – zu ungefähr zwei Dritteln von den Lohnabhängigen finanziert. Das bedeutet: Es findet keine Umverteilung zwischen den Generationen statt (die Summe der Forderungen und Verpflichtungen gleichen sich nämlich aus). Vielmehr handelt es sich um einen Vermögenstransfer von denjenigen, die mittels ihrer Steuerabgabe die Zins- und Tilgungszahlungen finanzieren, hin zu jenen, die jährlich als Besitzer von Staatspapieren Milliarden Euro kassieren.

Staatsschulden werden im übrigen nicht «zurückgezahlt», sondern bedient. Das heißt, der staatliche Schuldenberg wird nicht abgetragen, nicht *getilgt,* so dass ein Staat irgendwann wieder schuldenfrei wäre. Wird ein Kredit fällig, d.h. die ursprünglich als Kredit aufgenommene Geldsumme muss zurückgezahlt werden, so geschieht das in Form eines «roll over», einer *Umschuldung:* Zur Rückzahlung alter Schulden werden neue Kredite aufgenommen. Die fälligen Schulden werden durch neue ersetzt – ein quasi permanenter Vorgang, der gar nicht extra erwähnt wird. Seit 1965 hat die Bundesrepublik nie getilgt, sondern immer nur umgeschuldet. Als «Neuverschuldung» gelten nur jene Kredite, die *über* die Umschuldung hinaus gehen. Dies bedeutet: Werden keine neuen Schulden aufgenommen, bleibt der Schuldenberg so groß wie vorher. So wird auch die kommende Generation oder «unsere Enkel» vorgehen. Die Schulden werden nicht abbezahlt, sondern bedient. Solange die Wirtschaftsleistung wächst, ist das auch kein Problem. Es kommt bei Staatsschulden, wie gesagt, nicht auf die absolute Höhe der Schulden an, sondern auf die Schuldenstandsquote (siehe Punkt 1).

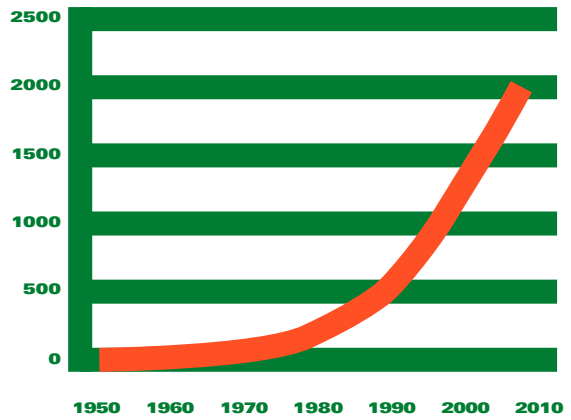
Nicht «unsere Enkel» müssen künftig die Schulden zurückzahlen, die «wir» heute machen, sondern die Lohnempfänger von morgen zahlen für die Finanzanleger von morgen. Dieser Unterschied zwischen Gewinnern und Verlierern der Staatsschuld verschwindet jedoch im nationalen «wir».

3.

## «Wir haben alle über unsere Verhältnisse gelebt»[2]

Die Bundeskanzlerin sagt, dass «die Deutschen» zu viele Schulden gemacht haben. Sie meint damit zwar nicht die privaten Unternehmen und nicht die privaten Haushalte, sondern den Staat, aber sie suggeriert, alle wären gemeint. Im Jahr 1950 lagen die öffentlichen Schulden der Bundesrepublik noch bei 9,5 Milliarden Euro. Im Jahr 1990 waren es 538 Milliarden Euro. Zwischen 2007 und 2010 wuchsen die Schulden wegen der Wirtschaftskrise noch einmal drastisch um fast 30 Prozent von 1550 auf 2000 Milliarden Euro.

**Deutschland: Wachsende Staatsschulden**
Bruttoschulden der öffentlichen Hand in Milliarden Euro




All das sollen «unsere» Schulden sein. Denn: «Der Staat, das sind wir alle.»[3] Ausgedrückt wird dies auch als Staatsschuld pro Kopf der Bevölkerung. Im Jahr 1950 lag sie bei 190 Euro und im Jahr 2010 etwa bei 24.500 Euro (vgl. Punkt 10). Sprich: Wir leben über unsere Verhältnisse.

**Was ist dran?** Zum ersten Punkt: Es stimmt, die Staatsschulden sind drastisch gestiegen. Aber: Was heißt denn hier «unsere» Schulden? Jedes Jahr stellt der Bundesfinanzminister einen Haushalt auf. Er prognostiziert seine Einnahmen und seine Ausgaben. Wenn die Ausgaben über den Einnahmen liegen, finanziert er die Differenz durch Neuverschuldung: Die Regierung nimmt Kredite auf. Der Haushalt und die Neuverschuldung werden dann durch das Parlament genehmigt. An all dem hat die Bevölkerung keinen Anteil. Sie kann die Haushaltsdebatte in den Medien verfolgen und sich eine Meinung bilden. Sie kann zufrieden mit dem staatlichen Finanzgebaren sein oder unzufrieden. Auf die Höhe der Neuverschuldung aber hat sie keinen Einfluss.

Die Schulden des Staates sind nicht die Schulden der Einwohner. Schließlich steigen die Staatsschulden pro Kopf der Bevölkerung, so sparsam der/die einzelne Erwerbstätige oder Erwerbslose auch lebt. Als Privatmensch kann man die Staatsschulden auch nicht zurückzahlen, selbst wenn man wollte. Und wenn man zur Bank geht und einen Kredit aufnehmen will, so wird keine Bank den Kredit mit den Worten verweigern: «Aber Sie sind doch schon mit Staatsschulden von 24.500 Euro verschuldet!»

Die Staatsschulden mögen zwar nicht die Schulden der Bevölkerung sein. Doch haftet die Bevölkerung letztlich für die öffentlichen Schulden. Wenn Schulden abgebaut werden sollen, so muss die Bevölkerung höhere Steuern zahlen, länger auf die Rente warten, mehr arbeiten, weniger verdienen oder sich mit weniger staatlichen Leistungen begnügen. So macht der Staat aus seinen Schulden «unsere» Schulden.

Zum zweiten Punkt: «Über seine Verhältnisse leben» – also mehr ausgeben als einnehmen – tut Deutschland übrigens nicht. Zumindest wenn man die gesamte Gesellschaft be-

2 Angela Merkel, 15.05.2010. http://www.pnn.de/titelseite/292348 3 http://www.regierenkapieren.de/Webs/KW/Content/DE/FAQ/WoKommtDasGeldHerUndWoGehtEsHin/wo-kommt-das-geld-her-und-wo-geht-es-hin

trachtet. Zwar hat der Staat steigende Schulden. Doch jedem Kredit, den jemand nimmt, steht eine Forderung gegenüber. Jeder Schuldner hat einen Gläubiger. Wenn Frau A 100 Euro an Herrn B leiht, dann haben nicht beide über ihre Verhältnisse gelebt. Sondern Herr B hat Schulden und Frau A eine Forderung, also ein Guthaben, auf das sie Zinsen kassiert. Beides gleicht sich aus (siehe auch Punkt 2). Wenn sich die deutsche Regierung von der Deutschen Bank eine Million Euro leiht, dann haben nicht «wir» über «unsere» Verhältnisse gelebt, sondern die Regierung hat sich verschuldet und die Bank hat eine Forderung, auf die sie Zinsen kassiert.

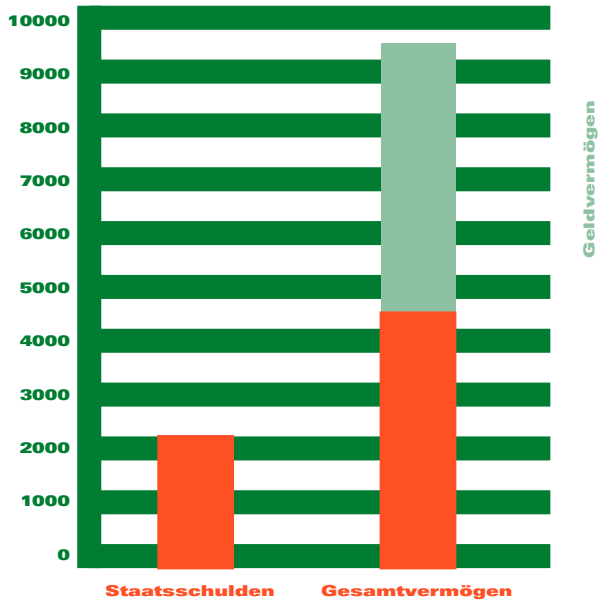
Nimmt man das «wir» ernst und rechnet alle Schulden und Vermögen aller Deutschen gegeneinander auf, so muss man feststellen: «Wir» haben nicht über «unsere Verhältnisse» gelebt. «Wir» sind nicht hoch verschuldet, sondern reich. Zwar betragen die Staatsschulden rund 2000 Milliarden Euro. Die privaten Nettovermögen[4] hingegen lagen auch im Krisenjahr 2009 bei mehr als 9000 Milliarden Euro.[5]

Das kann man auch pro Kopf der Bevölkerung ausrechnen: Auf Staatsschulden pro Kopf von 24.500 Euro kommt rein rechnerisch ein privates Nettovermögen von mehr als 90.000 Euro.[6] «Wir» sind also vermögend. Zumindest im Durchschnitt. In der Realität jedoch sind die Staatsschulden allen aufgelastet, sie sind öffentlich. Die Vermögen hingegen (zu denen auch die Forderungen an den Staat gehören, zum Beispiel Staatsanleihen) liegen in den Händen weniger Privatpersonen. 2007 gehörten den reichsten 10 Prozent der deutschen Bevölkerung 60 Prozent des Gesamtvermögens. Den reichsten 30 Prozent gehörten 90 Prozent des Vermögens.[7]

4 Bei den privaten Nettovermögen sind die Schulden schon abgezogen. 5 DIW-Wochenbericht 50/2010. Berechnet man nur die privaten Nettovermögen im engeren Sinn – also abzüglich Versicherungsguthaben wie Lebensversicherungen oder Rentenverträge, Haushaltsvermögen wie Fahrzeuge oder Hausrat – dann kommt man auf eine Summe von immer noch 7370 Milliarden Euro. 6 Basel Institute of Commons and Economics: http://commons.ch/. Pro Kopf werden «wir» übrigens auch immer reicher: Die öffentlichen Schulden je Einwohner stiegen zwischen 2000 und 2010 in Deutschland um 65 Prozent, die privaten Vermögen je Einwohner dagegen um 83 Prozent. 7 DIW-Wochenbericht 50/2010



**Öffentliche Schulden und privater Reichtum**
in Milliarden Euro im Jahr 2010 in Deutschland




4.

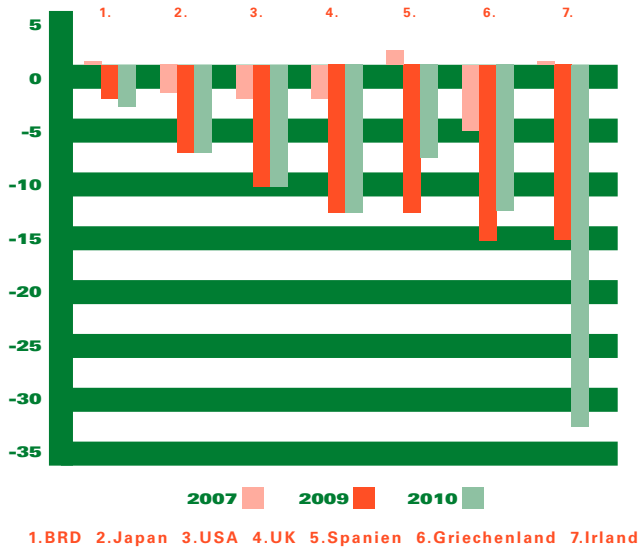
## «Politiker verschwenden Geld – es ist ja auch nicht ihres»

Politiker stehen im Verdacht der Verschwendungssucht. Immerzu sind ihnen die Staatseinnahmen zu gering, um ihre Ausgabenwünsche zu finanzieren.[8] Folge sind hohe Defizite im Staatshaushalt. Begründet wird dies häufig mit der Kurzsichtigkeit der Politiker,[9] mit ihrer Großmannssucht oder mit ihrem Wunsch, über Wohltaten das Wahlvolk

8 «Warum macht der Staat Schulden? Bei den vielen Ausgaben kommt der Finanzminister Jahr für Jahr wieder ins Schwitzen. Die Einnahmen, obwohl sie so hoch sind, reichen nicht aus, um die Kosten zu decken. Wir leben, wie man früher so schön sagte, über unsere Verhältnisse.» (www.regierenkapieren.de) 9 Regierungen «müssen endlich weiter denken als bis zur nächsten Wahl». (Spiegel 32/2011)

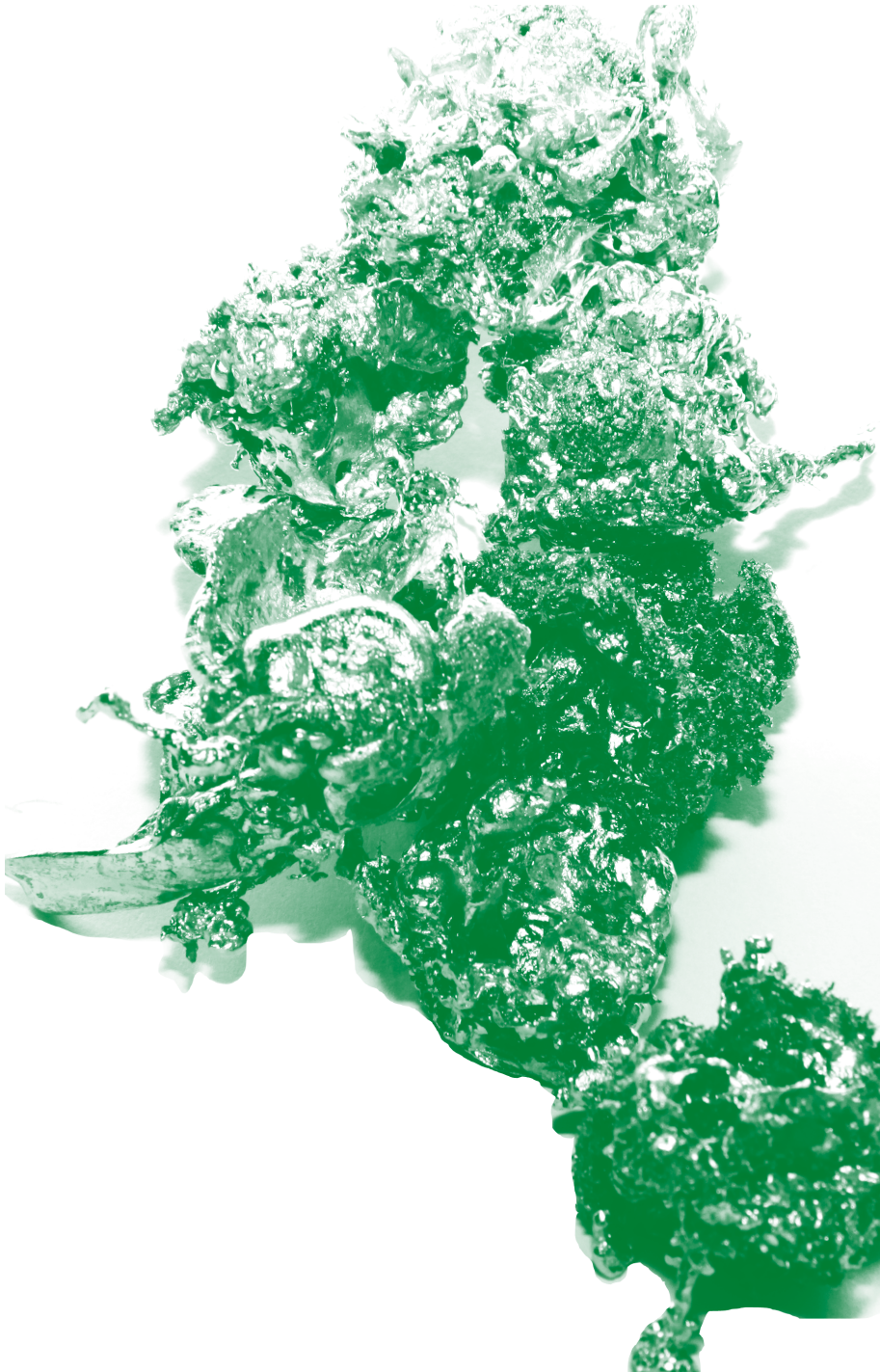
zu betören. Die Rechnung dafür kommt – aber erst, wenn die spendablen Politiker längst in Pension gegangen sind.

**Krise: Weniger Einnahmen, mehr Ausgaben**
Haushaltsdefizit in Prozent des BIP



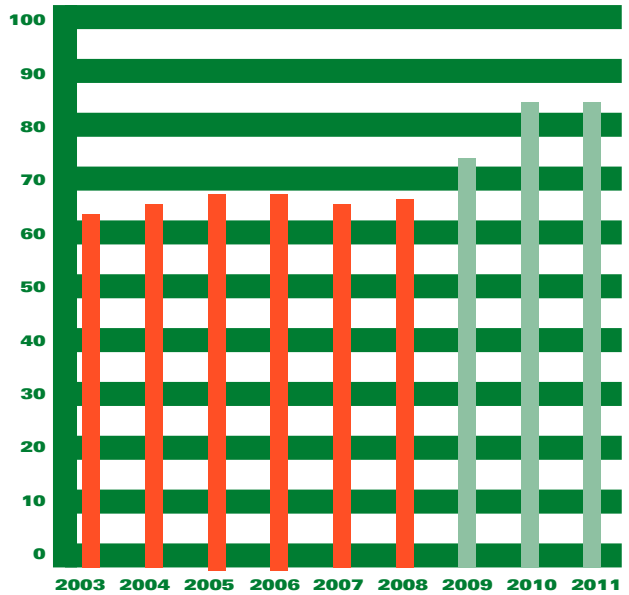



**Was ist dran?** Wenig. Sicher, Verschwendung kommt vor und wird alljährlich vom Bundesrechnungshof und vom Bund der Steuerzahler beziffert und beklagt. Handelten Politiker aber wirklich ausschließlich extrem kurzsichtig, so wäre es verwunderlich, dass sie nicht noch viel mehr Schulden machen als sie es ohnehin tun. Würden Politiker tatsächlich über Schulden Wählerstimmen «kaufen», so dürfte es in Diktaturen eigentlich keine Staatschulden geben oder zumindest weniger als in Demokratien (was nicht zutrifft). Politiker geben nicht bedenkenlos Geld aus. Wenn sie Schulden machen, ignorieren sie nicht das Wohl der Wirtschaft, sondern haben es zum Ziel (siehe Punkt 1). Insbesondere in den vergangenen Jahren jedoch hat das



nicht geklappt. Die Schulden wuchsen viel schneller als die Wirtschaftsleistung. Das zeigt die Entwicklung der Schuldenquote.

**Deutschland: Schuldenquote**
Öffentliche Bruttoschulden in Prozent des BIP




Dies lag in Deutschland nicht an den hohen Ausgaben des Staates, im Gegenteil: Zwischen 1998 und dem Beginn der Krise 2008 gingen die Staatsausgaben in realer Rechnung (also abzüglich der Inflationsrate) sogar zurück. Die steigende Schuldenquote hatte zwei andere Gründe: Erstens sind die Steuern in Deutschland seit 1998 stark gesunken. So sanken die Steuersätze für Wohlhabende, die Steuern auf Kapitaleinkommen (Abgeltungsteuer) und die Unternehmenssteuern. Im Jahr 2010 hätte der deutsche Staat 51 Milliarden Euro mehr eingenommen, hätten noch die Steuergesetze von 1998 gegolten.[10] Zweiter Grund war die Wirtschaftskrise. Als die Wirtschaftsleistung Ende 2008 einbrach, die Unternehmen nicht mehr so viel investierten und die Haushalte nicht mehr so viel konsumierten, sprang der Staat ein. Er nahm Kredite auf, rettete Banken und ersetzte die ausgefallene private Nachfrage durch Staatsnachfrage, um die Krise abzumildern. Dies ist auch gelungen. Ohne Eingriffe wie Bankenrettung, Abwrackprämie oder Kurzarbeitergeld wäre die Wirtschaftsleistung in Deutschland viel stärker eingebrochen. Dennoch: Die Schuldenstandsquote stieg. Doch war dies kein Zeichen für staatliche Verschwendungssucht, sondern dafür, dass der Staat mit öffentlichen Geldern die Geschäfte der Unternehmen halbwegs am Laufen hielt. Ergebnis: Die Gewinne der deutschen Unternehmen werden 2011 wieder ein Rekordniveau erreichen.[11] Im Jahr 2010 erzielten die 13 größten deutschen Banken wieder einen Überschuss von 5,3 Milliarden Euro. Die Regierung jedoch hat Deutschland ein Sparprogramm auferlegt, bei dem im Bereich Arbeit/Soziales am stärksten gekürzt werden soll.[12]





5.

## «Wir müssen sparen!»

Angesichts der steigenden Staatsschulden fordern Politiker und Ökonomen, Deutschland müsse mehr sparen. Konservative Ökonomen meinen, der Staat müsse seine Ausgaben zurückfahren. Linkere Ökonomen meinen, der Staat müsse seine Einnahmen erhöhen. Beide Wege könnten zu einem Schuldenabbau genutzt werden.

**10** Quelle: Hans-Böckler-Stiftung: http://www.pressemitteilungen-online.de/index.php/staatsausgaben-trotz-krisenabwehr-real-kaum-gestiegen **11** So lagen die Gewinne der 30 Konzerne aus dem Deutschen Aktienindex Dax im zweiten Quartal 2011 um 12 Prozent über dem 2. Quartal 2010 (Frankfurter Rundschau, 13./14.08.2011). **12** In der Summe lässt sich also sagen: In «normalen» Zeiten dienen Staatsschulden dem Wirtschaftswachstum. In der Krise dienen sie dazu, ein stärkeres Schrumpfen der Wirtschaftsleistung zu verhindern. Ein Sonderfall sind Kriege. Hier nimmt ein Staat bei seiner Verschuldung keine Rücksicht mehr auf das Verhältnis von BIP zur Staatsschuld, sondern setzt seine Ausgaben als absolut notwendig.

**Was ist dran?** «Sparen» ist für einen Staat gar nicht so leicht. Ein Staat kann zwar schlicht seine Ausgaben kürzen. Dann aber fällt er als Nachfrager aus, er «kauft» weniger Schulen, Straßen, Panzer usw. Oder er entlässt Angestellte, die dann arbeitslos werden und weniger kaufen können. Oder er kürzt die Rente, was die Kaufkraft der Rentner schmälert. In jedem dieser Fälle sinkt der gesamtgesellschaftliche Konsum. Ähnlich ist es, wenn der Staat Steuern erhöht, zum Beispiel die Mehrwertsteuer. Damit werden die Waren teurer, die Kaufkraft der Konsumenten sinkt.

Ein drastisches Beispiel hierfür sind die Sparprogramme Griechenlands aus den Jahren 2010 und 2011: Die Regierung kürzte Renten, Gehälter, entließ Tausende von Beamten, erhöhte Steuern und strich gleichzeitig ihre Ausgaben zusammen. Folge: Der Konsum brach ein und mit ihm die gesamte Wirtschaftsleistung. Damit gingen auch die Steuereinnahmen des Staates zurück. Zudem musste die Regierung mehr Geld für Erwerbslose ausgeben. Im Endeffekt baute Athen seine Verschuldung nicht ab, sie wurde im Gegenteil immer höher. Radikale Sparsamkeit kann eine Wirtschaft also ruinieren.



In den meisten Fällen bedeutet «Sparen» deshalb nicht, dass der Staat nur noch so viel ausgibt, wie er einnimmt, oder dass er gar weniger ausgibt, als er einnimmt und die Differenz «spart». Dies ist lediglich in Krisenzeiten oder unter Druck der Fall, so wie im Falle Griechenlands. Üblicherweise aber ist staatliches Sparen keine Frage von viel oder wenig ausgeben, sondern eine Frage des «Wofür wird Geld ausgegeben?» Wenn eine Regierung spart, schichtet sie ihre Ausgaben und Einnahmen um. Über «Sparprogramme» sollen die «Standortbedingungen» für Unternehmen verbessert werden, um das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. Ziel ist dabei nicht eine Senkung der Schulden, sondern eine Senkung der Schuldenstandsquote – also des Verhältnisses von Staatsschulden zum BIP.

Dementsprechend sehen Sparprogramme dann meist aus: Die Steuern für Unternehmen, Vermögen oder Kapital werden nicht erhöht. Stattdessen kürzt die Regierung Sozialausgaben und Löhne (vor allem im öffentlichen Dienst) und erhöht die Besteuerung des Konsums (Mehrwertsteuer). Daneben wird versucht, über gesetzliche Regelungen das Lohnniveau zu senken, um den Unternehmen bessere Investitionsbedingungen zu schaffen, damit die Wirtschaftsleistung wächst und darüber die Schuldenquote sinkt.[13] In der Konsequenz bedeutet all dies, dass die Lohnabhängigen für die Krise zahlen. Aufgabe der Unternehmen und der Finanzmärkte ist es dagegen, viel Geld zu verdienen und so das Wirtschaftswachstum anzutreiben. Es ist also nicht so, dass «wir alle» sparen müssen. «Sparen» ist ein Umverteilungsprogramm.

Solche Sparprogramme müssen politisch durchgesetzt werden. Damit die Bevölkerung bereit ist, «den Gürtel enger zu schnallen», können Schulden nützlich sein. Das ist der Politik auch durchaus bewusst. Der Wirtschaftsweise Peter Bofinger schreibt: «Wenn man die Rolle des Staates beschneiden möchte, muss man ihm seine finanziellen Ressourcen entziehen. (...) In einem ersten Schritt werden umfangreiche Steuerentlastungen vorgenommen. (...) Bei unveränderten Ausgaben ergibt sich dadurch eine steigende Neuverschuldung. Wenn man gleichzeitig in der Bevölkerung eine hohe Angst vor der Staatsverschuldung schürt, wird alsbald ein hoher politischer Druck für die Ausgabenkürzungen geschaffen.»[14]

Angemerkt sei hier noch: Würden die Staaten irgendwann alle keine Schulden mehr machen, so bekämen die Finanzmärkte ein großes Problem. Denn bei all ihrer riskanten Spekulation mit Derivaten, Rohstoffen und Aktien kennen die Finanzanleger einen «sicheren Hafen»: Staatsanleihen, auf deren Wertbeständigkeit sie sich verlassen. Die Industriestaaten allein haben Anleihen in Höhe von 38.000 Milliarden Dollar ausgegeben, die quasi das Fundament der Weltfinanzmärkte bilden. Das zeigte sich zum Beispiel im August 2011: Schuldenkrise und Rezessionsängste führten zu einem Absturz der Aktienmärkte. Anleger flüchteten in «Sicherheit», also in die Staatsanleihen beispielsweise Deutschlands oder der USA, deren Preise auf Rekordhochs stiegen. Und das trotz Staatsschuldenkrise! Das zeigt: Ohne Staatsanleihen – also ohne Staatsschulden – würde das ganze Finanzsystem ins Wanken geraten.

**13** Ein Beispiel aus Deutschland: 2002 warnte Bundesfinanzminister Hans Eichel (SPD) vor der «tickenden Zeitbombe» Staatsverschuldung (TV-Magazin Panorama, 18.04.2002). Zwischen 2003 und 2005 wurden dann unter anderem die Hartz-Reformen umgesetzt und die Zeitarbeit wurde liberalisiert. Dies sorgte mit dafür, dass die Löhne in Deutschland im Durchschnitt zehn Jahre stagnierten. **14** WSI - Mitteilungen 07/2008 S.351



6.

## «Wir sind pleite!»

Bei einer Umfrage des Magazins Stern im Juli 2011 fürchteten 63 Prozent der Befragten, die deutschen Staatsschulden könnten «ins Uferlose» steigen. «Ist die ganze Welt bald pleite?», fragte im Juli 2011 die BILD-Zeitung angesichts der wachsenden Schuldenstände in Europa und den USA. Seit Anfang des Jahres 2010 behaupten immer wieder auch Experten, Griechenland sei «pleite». Und im Juli 2011 sagte der Chef der Republikaner im US-Parlament, John Boehner: «Listen, we're broke.»

**Was ist dran?** Eines ist schon klar: «Die ganze Welt» kann nicht pleite sein. Denn die Summe der globalen Schulden ist genau so hoch wie die Summe der globalen Forderungen, also Vermögen (s. Punkt 3). Bei einzelnen Staaten ist das jedoch anders. Zwei Fragen tun sich auf. Erstens: Wann ist ein Staat pleite? Zweitens: Was bedeutet das überhaupt?

«Pleite» ist ein schwieriger Begriff, wenn man ihn auf Staaten anwendet. Bei einem Unternehmen ist es leicht: Die Firma kann ihre Rechnungen oder Zinsen nicht mehr bezahlen, erhält von Banken keinen Kredit mehr. Es folgt das Insolvenzverfahren. Kommt der Insolvenzverwalter zum Schluss, dass nichts mehr zu retten ist, wird das Unterneh-

men aufgelöst, was zu verkaufen ist, wird verkauft und die Gläubiger werden aus den Verkaufserlösen so gut es geht bedient. Dann ist die Firma weg.

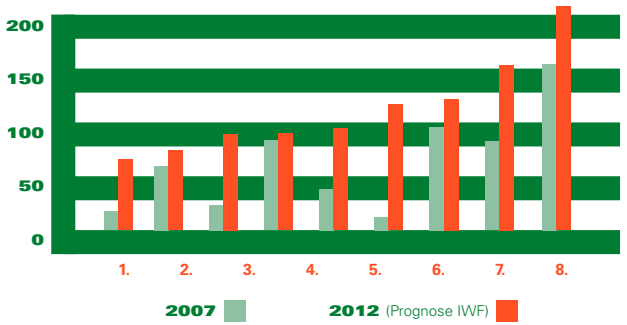
Wann aber ist ein Staat pleite? An der Höhe der Schulden ist dies nicht festzumachen und auch nicht am Verhältnis von Schulden zum BIP. So kam Griechenland 2010 auf Schulden von 140 Prozent des BIP und galt als insolvent. Spanien galt mit einer Quote von 60 Prozent des BIP immerhin als gefährdet. Japan hingegen erreichte 200 Prozent, galt aber als relativ solide.

Auch die sogenannte Zinslastquote – also wie viel der Staat jedes Jahr für Kreditzinsen zahlen muss – ist kein eindeutiger Indikator für eine Zahlungsunfähigkeit. Als Griechenland Ende 2009 in die Krise geriet, musste es Zinsen in Höhe von 5 Prozent seines BIP zahlen. Das ist relativ viel. Im Jahr 1996 waren es allerdings noch doppelt so viel.



**Höhere Schulden in allen Ländern**

Öffentliche Schulden in Prozent der Wirtschaftsleistung




Was Regierungen zudem von Privathaushalten oder Unternehmen unterscheidet: Sie können ihre Ausgaben und Einnahmen souverän festlegen. Fehlt ihnen Geld, können sie einfach die Steuern erhöhen oder die Ausgaben zum Beispiel für Arbeitslose senken (das hat natürlich seine Grenzen, s. Punkt 5). Oder eine Regierung kann versuchen, sich an den internationalen Finanzmärkten mehr Geld zu leihen. Klappt das nicht, kann sie die heimischen Finanzunternehmen auch schlicht dazu zwingen, ihr Geld zu leihen.[15] Ein Staat kann sich im Notfall auch bei sich selbst verschulden: Die Regierung legt eine Anleihe auf, und die Zentralbank des Landes kauft diese Anleihe. In diesem Fall druckt die Zentralbank also Geld und leiht es der Regierung. Die meisten Zentralbanken der Welt tun dies in mehr oder weniger starkem Ausmaß. So kaufte die US-Zentralbank Fed in den Jahren 2010/2011 Anleihen der US-Regierung über 900 Milliarden Dollar.[16] Mit der Ausweitung der Geldmenge droht jedoch Inflation.

Eine Regierung hat also viele Wege, ihre Zahlungsfähigkeit zu sichern.[17] Man könnte also sagen: Eine Staatspleite naht,

– wenn eine Regierung sehr hohe Schulden hat,
– wenn sie immer neue Schulden aufnehmen muss, um ihre Ausgaben zu finanzieren und ihre Alt-Schulden zu bedienen,
– wenn sie diese neuen Kredite nur zu hohen Zinsen erhält, so dass die Schuldenquote des Landes immer schneller steigt und immer mehr Staatsausgaben in den Schuldendienst fließen.

Insolvenz von Staaten ist damit abhängig von der Einschätzung der Geldgeber, der Finanzmärkte. Sie sind die Richter, sie bestimmen die Höhe der Zinsen für Kredite. Verlieren die Finanzmärkte das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit eines Landes, steigen die Zinsen, was zu einer Schuldenkri-

**15** Bekannt ist diese Technik als «finanzielle Repression»: http://www.derboersianer.com/uploads/tx_wcresearch/110527_WiF_dt.pdf **16** Zwar kaufte die Fed diese Anleihen nicht direkt von der Regierung, sondern von Anlegern, die diese Papiere zuvor erworben hatten. Der Effekt jedoch war letztlich der gleiche. **17** Dies gilt für große Industrieländer. Entwicklungsländer, die sich in ausländischer Währung verschulden, haben weniger Freiräume. Hat ein Entwicklungsland beispielsweise Schulden in Dollar und muss sie bedienen, so kann es diese nicht einfach drucken.

se führen kann. So zum Beispiel in Griechenland 2010.

Anders als ein Unternehmen kann ein Staat im Falle einer Pleite aber nicht vom Erdboden verschwinden. Insolvenz bedeutet daher, dass eine Regierung mit ihren Gläubigern eine Erleichterung der Schuldenlast verhandelt: Schulden werden verlängert, gestrichen oder die Zinsen gesenkt. Stimmen die Gläubiger – zumeist Banken – dem zu, so sinkt der Schuldenstand und das Land ist wieder zahlungsfähig. Von einem derartigen Schuldenerlass profitierte auch Deutschland: Im Jahr 1953 wurden ihm die im Weltkrieg aufgelaufenen Auslandsschulden zur Hälfte erlassen. Die Pleite eines Staates ist somit eine politische Entscheidung: Die Regierung eines überschuldeten Landes stellt fest, dass die Schulden zu hoch sind und sie sie nicht weiter tragen will.[18] Und die Regierungen des Auslands verweigern dem Land Unterstützung in Form billiger Kredite. Von einer Pleite sind Länder wie Deutschland oder die Vereinigten Staaten also noch weit entfernt.



7.

## «Die Finanzmärkte zähmen die Politik»

Gerade marktliberale Denker sind froh, dass es die Finanzmärkte gibt. Denn diese Märkte leihen den Staaten Geld und prüfen permanent, ob ein Staat solide haushaltet, also ihr Vertrauen verdient. Je solider ein Staat finanziell eingeschätzt wird, umso weniger Zinsen verlangen die Märkte für ihre Kredite. Macht ein Staat viele Schulden, so steigt der Zins, macht die Schuldenbedienung immer schwerer und neue Kredite immer teurer. So wie im Falle Griechenlands, Irlands und Portugals in den Jahren 2010/11, wo die Zinsen

18 Ein Staat kann die Bedienung der Schulden auch einfach verweigern. Als die USA zum Beispiel nach dem Spanisch-Amerikanischen Krieg 1898 Kuba besetzten, erkannten sie die Schulden der spanischen Vorgängerregierung schlicht nicht an. Da die USA sehr mächtig waren, konnte Spanien die Bedienung der Schulden nicht durchsetzen. Man sieht: Schulden sind ein Rechtsverhältnis – es gilt das Recht des Stärkeren.

so hoch stiegen, dass diese Länder neue Kredite nicht mehr bezahlen konnten und daher vor der Pleite standen. Dies ist die «Zinskeule des Finanzmarktes», lobt die Frankfurter Allgemeine Zeitung. «Nur diese eine Sprache versteht die Politik wirklich, nur diese zwingt sie zur Reaktion» (FAZ 16.08.2011), d.h. zum Schuldenabbau.

**Was ist dran?** An den Finanzmärkten, also bei Banken, Investmentfonds, Versicherungen sammelt sich das Geld der Welt – das Geld der Reichen und das Geld der «kleinen Leute», die zum Beispiel über Lebens- und Rentenversicherungen für das Alter sparen. Im eigenen oder im Auftrag ihrer Kunden legen die Finanzinstitute das Geld an. Kurz: Sie wollen es vermehren. Unter anderem, indem sie Staatsanleihen kaufen, Schuldscheine von Staaten, auf die sie einen Zins kassieren. Staatsanleihen sind bei Anlegern beliebt, da sie als sicher gelten. Schließlich ist der Staat ein verlässlicher Schuldner, da er – im Gegensatz zu Unternehmen oder Privathaushalten – Geld einfach per Beschluss bei seiner Bevölkerung eintreiben kann.

Die Finanzinstitute kaufen Staatsanleihen – und können sie auch sofort wieder verkaufen. Nämlich an der Börse. Das ist ihnen erlaubt. Staatsanleihen werden permanent gehandelt. Sie haben einen Preis, der sich laufend ändert. Staatsanleihen sind also Spekulationsobjekte. Anleger prüfen die Einnahmen eines Staates, seine Ausgaben, seine Schulden, sein Wirtschaftswachstum, seine Politik, seine Lohnentwicklung etc.[19] Insofern kann man sagen, die Finanzmärkte kontrollieren die Politik, was den ehemaligen Außenminister Joseph Fischer zu der Aussage bewog: «Gegen die Finanzmärkte kann man keine Politik machen» (Badische Zeitung, 3.09.2009).



**19** Dabei helfen ihnen die Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit von Staaten im Auftrag der Finanzmärkte laufend beurteilen. Dabei spielt vieles eine Rolle. So stufte die Ratingagentur Standard & Poor's im August 2011 die Kreditwürdigkeit Venezuelas herunter, unter anderem, weil die Krebserkrankung von Staatspräsident Hugo Chávez die Regierungspolitik unberechenbarer mache.

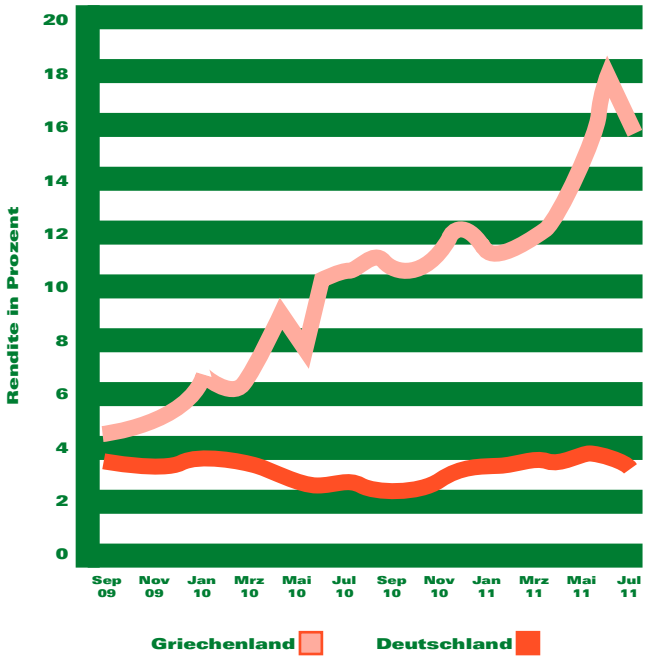
Doch sind Finanzmärkte kein einzelner, handelnder Akteur zur Bewertung der Solidität von Staaten. Vielmehr sind die Finanzmärkte die Gesamtheit der Geldanleger, die alle möglichst viel an ihren Kapitalanlagen verdienen wollen. Daher regieren an den Märkten Herdentrieb und Spekulation.[20] Ein Beispiel: Im Herbst 2009 kamen Zweifel – erst einmal nur Zweifel! – an der Zahlungsfähigkeit Griechenlands auf. Daraufhin stießen einige Anleger ihre Griechenland-Papiere ab, weil sie fürchteten, dass die Anleihen an Wert verlieren würden. Allein diese Furcht vor Verlusten drückte die Preise der Anleihen also weiter. Das war das Signal für weitere Anleger, ihre Griechenland-Anleihen abzustoßen, was den Wert dieser Papiere noch stärker drückte – ein klassischer Herdentrieb.

Dieser Wertverlust der Anleihen hat wiederum Auswirkungen auf die Finanzen des Staates. Wie das? Ein vereinfachtes Beispiel: Der Staat zahlt auf die Anleihe einen festen Zins, sagen wir 5 Prozent auf eine zehn Jahre laufende Anleihe über eine Million Euro. Der Anleger leiht dem Staat also eine Million und kassiert dafür jedes Jahr 50.000 Euro an Zinsen (5 Prozent auf eine Million. Euro). Fällt der Preis der Anleihe an den Finanzmärkten um 20 Prozent, so kann ein Anleger sie an der Börse für nur noch 800.000 Euro kaufen. Damit ist die Rendite der Anleihe gestiegen, da der Staat ja weiter 50.000 Euro Zinsen zahlt. Die neue Rendite beträgt 6,25 Prozent (50.000 Euro auf ein Kapital von 800.000). Will die Regierung nun eine neue Anleihe verkaufen, orientiert sich der Zins an der Rendite der alten Anleihe. Der Staat muss den Anlegern also nicht mehr 5 Prozent sondern 6,25 Prozent bieten (siehe ausführlicher auch Glossar). Als Anfang 2010 griechische Anleihen abstürzten, schoss damit ihre Rendite in die Höhe und neue Kredite wurden für Athen sehr teuer.[21]



**20** «Spekulation» bedeutet an dieser Stelle, dass sich Käufe und Verkäufe an den Finanzmärkten auf der erwarteten Wertentwicklung von Finanzanlagen gründen. Also: Ein Wertpapier wird gekauft, wenn ein Anstieg seines Preises erwartet wird. Handeln viele Finanzmarktakteure so, dann führt die wachsende Nachfrage nach diesem Wertpapier zu einem Kursanstieg – der Kurs steigt, weil sein Anstieg erwartet wird. **21** Zu den Gründen für den Absturz siehe «Verkauft doch eure Inseln, ihr Pleite-Griechen», Seite 21 http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publikationen/Broschur_Pleite-Griechen_d.pdf

**Wenn Anleger das Vertrauen verlieren**
Rendite 10-jähriger Staatsanleihen in Prozent




Dies wiederum wurde an den Märkten als Zeichen interpretiert, dass Griechenland Probleme mit der Rückzahlung bekommen könnte. Folge: Die Anleihen sanken weiter, die Rendite stieg. Ein Teufelskreis, bei dem die Finanzmärkte nicht die Kreditwürdigkeit des Staates neutral bewerteten, sondern vielmehr diese Bewertung die Kreditwürdigkeit beschädigte. Die Anleger erwarteten Finanzprobleme Griechenlands, ließen die Anleihen fallen und führten so die Krise herbei. Gleichzeitig wurden andere Länder «angesteckt»: Um erwartete Verluste zu vermeiden, warfen Anleger Anleihen von Portugal und Irland auf den Markt – mit den gleichen Folgen. Insofern stimmt es: Staaten hängen bei ihrer Finanzierung vom Urteil der Finanzmärkte ab. Es stimmt aber nicht, dass die Märkte die Politik wie ein Raubtier «zähmen» – dass also den «wilden» Staaten «vernünftige» Anleger gegenüber stehen.[22] Denn erstens sind Finanzmärkte nicht vernünftig, in diesem Zirkus regieren Herdentrieb und sich selbst erfüllende Prophezeiungen. Und zweitens: Selbst in normalen Zeiten bewerten Investoren die Staaten der Welt anhand eines schlichten Maßstabs: möglichst sichere und hohe Rendite. Sie behandeln Menschen, Betriebe, Länder und ganze Kontinente wie eine Maschine zur permanenten Geldvermehrung und unterwerfen sie diesem Maßstab. Das ist zwar in der Logik der Profitmaximierung rational, aber was soll daran vernünftig sein?



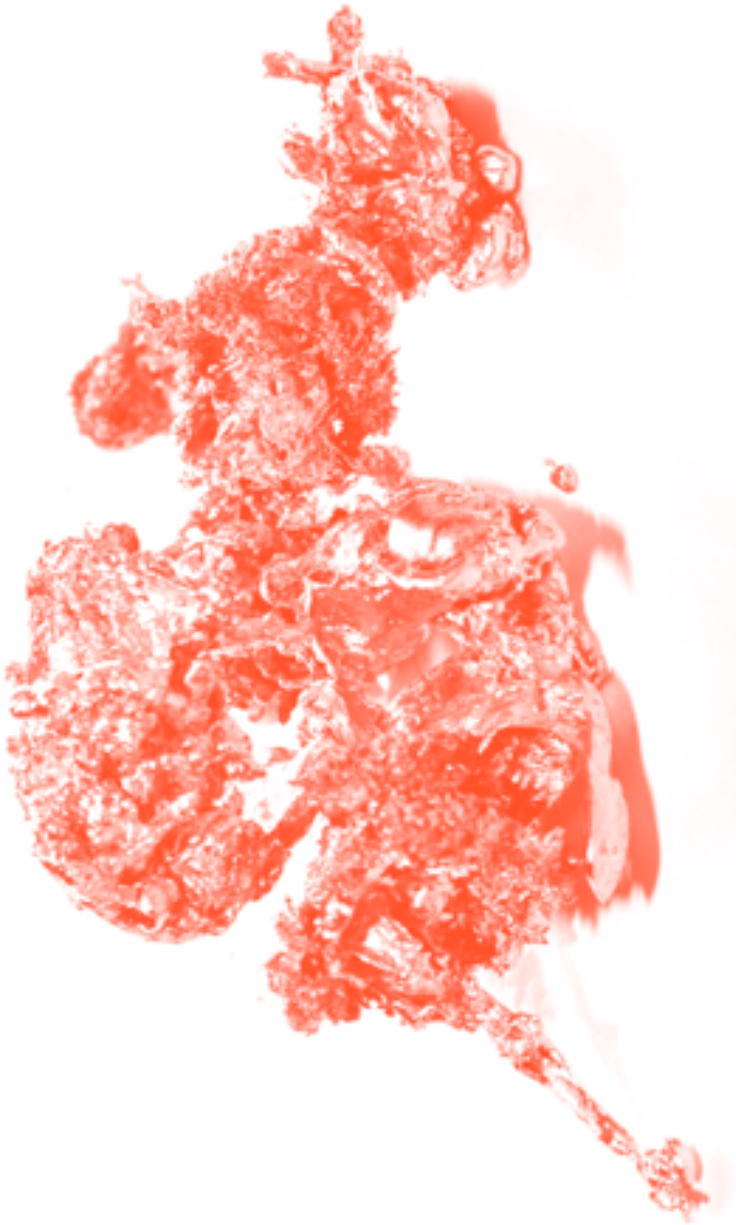
8.

## «Soll man die Schulden doch einfach streichen!»

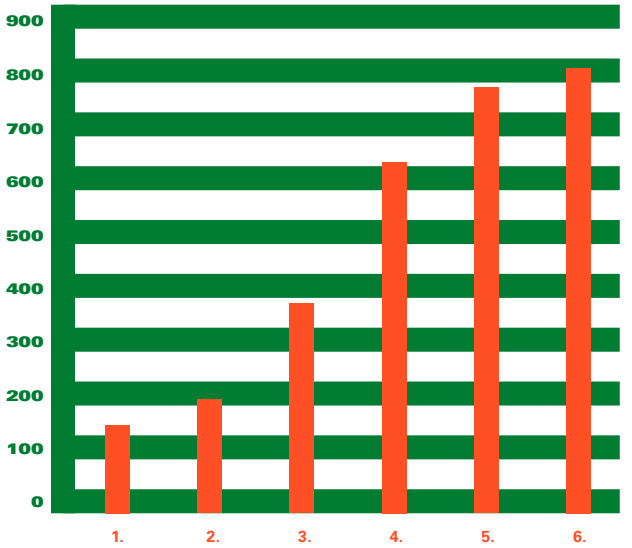
Wenn die Schulden so ein Problem sind für die Wirtschaft vieler Staaten, für die Weltwirtschaft und für hunderte von Millionen Menschen, dann liegt die Frage nahe: Warum streicht man nicht einfach diese Schulden? Dann wäre das Problem gelöst!

**Was ist dran?** Erstens: Die Schulden, die den Staat so drücken, sind an anderer Stelle Vermögen. Für die Gläubiger (Banken, Fonds, Versicherungen) sind die Staatsanleihen Kapital – Geldkapital, also eine Geldsumme, die einen Ertrag abwirft. Entlastet man die Staaten durch Schuldenstreichung, dann entwerten sich diese Vermögen.[23] So kann eine Bank schnell bankrott gehen.

**22** Was der Spiegel aber glaubt: «Die ominösen Finanzmärkte sind weder gut noch böse, sie agieren nur vernünftig.» (Spiegel 32/2011) **23** Dies geschieht übrigens auch, wenn bloß die Zinsen für Anleihen zwecks Schuldenerleichterung gesenkt werden. Denn der Wert einer Anleihe bemisst sich nach ihrem Ertrag, also nach der Rendite, die sie abwirft. Sinkt sie, so sinkt der Wert der gesamten Anleihe.



## Das Risiko der Banken




**Forderungen europäischer Banken in Milliarden Euro gegenüber den jeweiligen Ländern (Stand Ende 2010)**

1.Griechenland 2.Portugal 3.Irland 4.Spanien 5.Italien 6.Frankreich

Zweitens besteht die Gefahr eines Domino-Effekts, so wie im Falle Griechenlands im Jahr 2011. Da beschloss die Europäische Union, Athen einen Teil der Schulden zu erlassen bzw. die Schulden zu strecken. Dies bedeutete Verluste für die Gläubiger, also Banken, Fonds, Versicherungen. Viele dieser Gläubiger fürchteten nun, dass auch Portugal oder Irland Schulden erlassen werden könnten. Infolgedessen verkauften sie ihre Portugal- und Irland-Anleihen, was die Situation dieser Länder verschärfte (s. Punkt 7). Auch auf diese Weise kann eine Finanzmarktkrise entstehen.

Drittens: Verweigert ein Staat die Bedienung seiner Schulden oder streicht er sie, so kann er sich sicher sein, dass die Geldgeber sich dies merken. Seine Kreditwürdigkeit wäre

dahin. Und jeder Staat weiß: Bald braucht er neue Kredite. Mit einer Schuldenstreichung aber schreckt er Investoren ab und gefährdet so die Finanzierung seines Programms. Schuldenstreichungen funktionieren daher nur mit der Zustimmung der Gläubiger. Dementsprechend selten und geringfügig sind sie.

9.

## «Wir brauchen strengere Regeln»

Im Jahr 2009 nahm die Bundesregierung eine Schuldenbremse in die Verfassung auf. Sie soll die Staatsverschuldung begrenzen und die Reduzierung der Verschuldung ab 2011 verbindlich regeln. Die Neuverschuldung darf 0,35 Prozent des BIP nicht übersteigen. Die Bundesländer dürfen gar keinen neuen Kredit aufnehmen. Bei Naturkatastrophen oder einer Rezession gelten Ausnahmen. Auf Bestreben von Angela Merkel und Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy sollen andere europäische Länder ähnliche Schuldenbremsen beschließen. Dem liegt die Vorstellung zu Grunde: Wenn die Politik nicht sparsam haushalten will, dann muss sie eben per Gesetz dazu gezwungen werden.

**Was ist dran?** Auffällig ist: Es gibt bereits verschiedene Regeln, die die Ausgaben der Regierung begrenzen. Zum Beispiel den Euro-Stabilitätspakt. Er legt fest, dass ein Euro-Land nur eine Neuverschuldung von maximal 3 Prozent des BIP haben darf und eine Schuldenquote von maximal 60 Prozent des BIP. Viele Länder haben jedoch häufig gegen diese Regel verstoßen – insbesondere Deutschland.[24]

Es gibt also jede Menge Regeln und Instrumente. Warum aber garantieren sie keine sinkenden Staatsschulden? Und warum werden auch neue Gesetze oder Verbote daran wenig ändern? Der Grund dafür ist einfach: «Stabilität» der Staatsfinanzen lässt sich nicht verordnen. Wirtschaftliche Dynamik verläuft nicht nach Vorschrift und Krisen machen mit den Wirtschaftsministerien keinen Termin aus. Sicher, über Regeln können Staatsausgaben einfach begrenzt (oder Einnahmen erhöht) werden. Nur wirkt dies unter Umständen schädlich, wenn zum Beispiel die Konjunktur einbricht. Dann muss der Staat Kredite aufnehmen und Geld ausgeben, um Schlimmeres zu verhindern. Unterlässt er dies, um die Schuldenregel nicht zu brechen, so kann sich die Krise verschlimmern. Dadurch wiederum sinkt die Wirtschaftsleistung und die Verschuldungssituation – gemessen an der Schuldenstandsquote – verschärft sich, gerade weil der Staat sich so streng an die geltende Regel hält.[25]

Eine solche Schuldenbegrenzungsregel mag also nicht besonders sinnvoll sein. Allerdings macht sie es einer Regierung leicht, Ausgabensenkungen oder Steuererhöhungen politisch durchzusetzen. Sie kann einfach auf die Regel verweisen und ihre Politik damit begründen, das Gesetz verlange diese Schritte, ihr seien die Hände gebunden. Regeln sind daher eine Form der «autoritären Stabilisierung»: Alternativen werden schlicht ausgeblendet. So wie beim von der Europäischen Union beschlossenen Euro-Plus-Pakt, der die Mitgliedsstaaten auf mehr Wettbewerbsfähigkeit und auf Schuldensenkung verpflichtet. Dabei sieht die Europäische Union in den Lohnstückkosten einen wichtigen Indikator für «Wettbewerbsfähigkeit». Der Pakt sieht nun vor, dass die Lohnbildung in allen Staaten überprüft wird. Ziel sind moderate Lohnabschlüsse (vor allem im öffentlichen Sektor), steuerliche «Entlastung» des «Faktors Arbeit» und Arbeitsmarktreformen, die die Arbeit «flexibilisieren», also verbilligen sollen. Durch den Euro-Plus-Pakt wirken diese Lohnsenkungen nicht mehr wie (kritisierbare) politische Beschlüsse, sondern schlicht wie eine (zwangsläufige) Folge der Rechtslage.

24 Anders als Länder wie Irland oder Spanien, die heute als Krisenländer gelten.

25 Daher erwarten auch einige Ökonomen, dass Deutschland seine Schuldenbremse irgendwann wieder abschaffen oder aufweichen wird. Zum Beispiel Dennis Snower, Chef des Wirtschaftsforschungsinstituts IfW: «Es ist mir gänzlich unverständlich, warum ein Land wie Deutschland sich einer harten Schuldenbremse unterwirft und dieses Modell auch noch exportieren will» (Berliner Zeitung, 26.08.2011).

10.

## Fazit: «Sind Staatsschulden nun gut oder schlecht?»

Hört man den Politikern zu, so scheinen Schulden vor allem schlecht zu sein. Denn, so ihr Hauptargument: Immer größere Anteile seiner Einnahmen muss der Staat für die Bezahlung der Zinsen ausgeben. Daher sollen die Schulden abgebaut werden. «Jeder fünfte Euro geht für Zinszahlungen drauf... Erst, wenn kein neuer Kredit mehr aufgenommen wird, lassen sich die bereits angehäuften Schulden langsam wieder abtragen und damit auch die Zinszahlungen verringern. Dann könnte der Staat noch mehr Sinnvolles und Nützliches tun... Eine schöne Vorstellung.»[26]

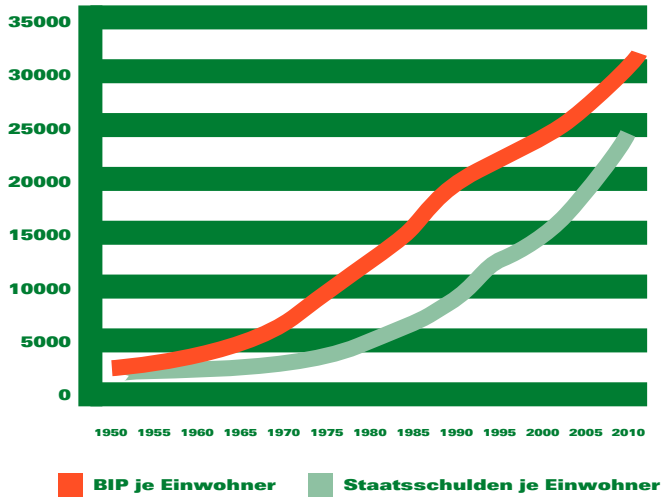
Schulden gelten einerseits als schlecht. Gleichzeitig aber macht der Staat immer neue. Dieser scheinbare Widerspruch löst sich auf, wenn man Staatsschulden als das betrachtet, was sie sind – ein Instrument, mit dem die Regierung einen bestimmten Zweck erreichen will: Wirtschaftswachstum. Mit dem geliehenen Geld finanziert der Staat seine Ausgaben. Vor allem versucht er, die Standortbedingungen zu verbessern und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Über das Volumen der Staatsverschuldung, wie hoch sie sein darf, kann man also nicht mehr sagen als: nicht «zuviel». Dieses «Zuviel» kennt in der Praxis einen Maßstab: das Wirtschaftswachstum. Ihm sollen Staatsschulden dienen, dieses Wachstum dürfen sie nicht beschädigen. Die Frage, ob Staatsschulden nun gut oder schlecht sind, läuft also auf die Frage hinaus: Wie gut oder schlecht ist kapitalistisches Wirtschaftswachstum?

26 http://www.regierenkapieren.de/Webs/KW/Content/DE/FAQ/WoKommtDasGeldHerUndWoGehtEsHin/wo-kommt-das-geld-her-und-wo-geht-es-hin



**Schulden und Wirtschaftsleistung**

Staatsschulden je Einwohner
und BIP je Einwohner in Euro (BRD, bis 1990 ohne DDR)




Dass Staatsschulden das Wirtschaftswachstum ankurbeln können, ist keine Streitfrage, sondern Fakt. Ebenso Fakt ist aber, dass es ein Problem ist, wenn den höheren Schulden kein entsprechend höheres Wirtschaftswachstum und keine höheren Staatseinnahmen gegenüber stehen und darüber immer größere Teile des Staatshaushaltes in die Schuldenbedienung fließen.

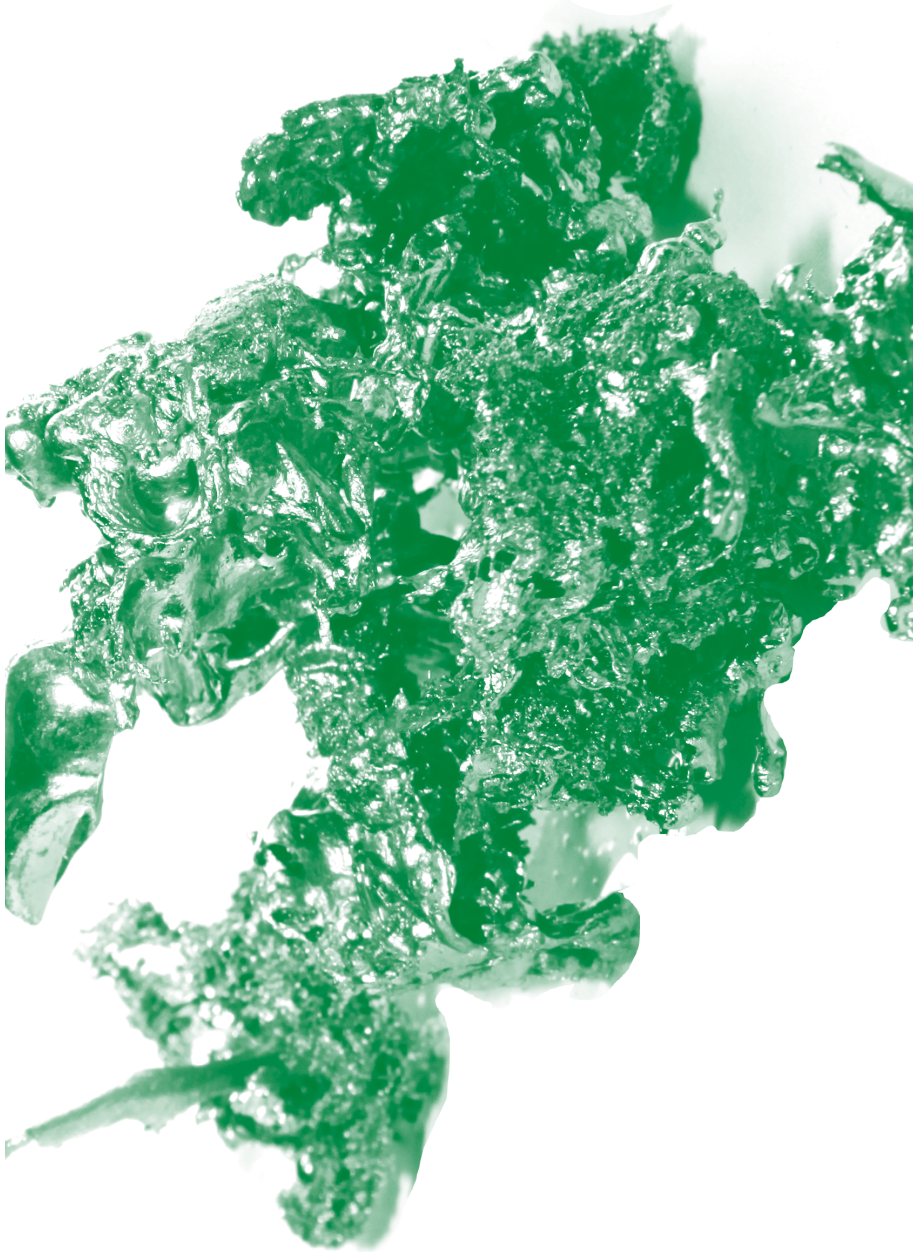
Staatsschulden sind also – wie die Schulden von Unternehmen – eine Art vorfinanziertes Wachstum. Über die staatliche Kreditaufnahme spekulieren Regierungen und ihre Geldgeber – die Finanzmärkte – darauf, dass die Schulden mehr Wirtschaftsleistung und mehr Staatseinnahmen generieren. Mit ihrer Verschuldung macht eine Regierung ihre Bevölkerung dafür haftbar, dass diese Rechnung aufgeht. Bebildert wird diese Haftung durch die Zahl «Staatsschulden pro Kopf der Bevölkerung».

In die Irre führt die Frage, ob Staatsschulden «für uns» oder für «Deutschland» ein Problem sind. Denn die Menschen sind von diesen Schulden sehr unterschiedlich betroffen – je nach ihrer Stellung und Funktion in der Wirtschaft. Für die Gläubiger sind die Staatsschulden Geldkapital, also sich vermehrender Reichtum. Über Zinszahlungen profitieren sie von der Schuldenlast.

Dass diese Rechnung aufgeht, dafür müssen andere einstehen. Dies sieht man besonders deutlich, wenn ein Staat Probleme mit der Schuldenbedienung bekommt und «sparen» will. Dieses «Sparen» trifft logischerweise immer dieselben: die Empfänger von staatlichen Transferleistungen, die Arbeitnehmer, die Konsumenten. Ge- und befördert werden dagegen die «Träger des Wachstums», also die Unternehmen und die Finanzinstitute. Sie sollen investieren und Kredite vergeben, sie sollen verdienen, sie sollen Arbeitsplätze «schaffen» und so die Wirtschaftsleistung steigern. Dass Mehrwertsteuererhöhungen, Lohn- und Rentensenkungen die Massenkaufkraft mindern, die gesellschaftliche Nachfrage reduzieren und damit das Wachstum schädigen, ist ein Widerspruch bei diesem Programm (siehe das Beispiel Griechenland in Punkt 6). Mit ihm wird aber klar gestellt, an wem «gespart» wird, wenn es heißt: «Wir müssen sparen.»[27]

Angemerkt sei hier noch: Zwar wird ständig darüber geklagt, der Staat gebe zu viel aus. Selten kritisiert wird aber die Einnahmeseite: von wem er eigentlich Geld einnimmt, um seine Schulden zu bedienen – wer also für die Schulden (Zinsen) bezahlt. Hier ist die Entwicklung eindeutig: Seit 1977 wird die Steuerbelastung vermehrt von den Lohnabhängigen (die auch zum großen Teil die Mehrwert- und Verbrauchersteuern zahlen) getragen. Die Belastung von Gewinnen und Vermögen hingegen sinkt. Die Steuerquote





27 «Wie kann es sein, dass um jeden Euro Erhöhung des Hartz-IV-Satzes gefeilscht wird, das Versagen einiger Banker aber die staatlichen Taschen öffnet?» (Süddeutsche Zeitung, 30.09.2008)

geht seit Jahrzehnten tendenziell zurück, die Vermögen wachsen. Man sieht: Steuerpolitik ist wesentlich Umverteilungspolitik.

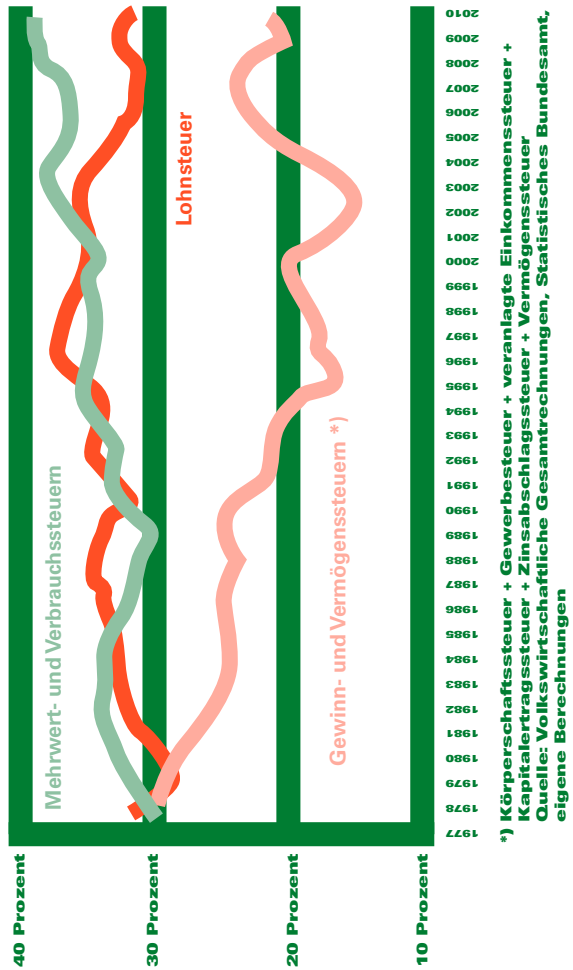
Die Lohnabhängigen wiederum, die etwa zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens tragen, zahlen also nicht bloß für den Großteil der Staatsverschuldung. Sie sollen sich außerdem in Lohnzurückhaltung üben und müssen gleichzeitig seit Jahren die Folgen der Kürzungen von staatlichen Sozialleistungen hinnehmen.

Somit ist auch die Schuldenfrage eine Verteilungsfrage und nicht zuletzt eine Machtfrage. Das musste selbst die FAZ eingestehen, die die Soziologen Jens Beckert und Wolfgang Streeck zu Wort kommen ließ: «Nachdem die Zuwächse des Sozialprodukts während der vergangenen dreißig Jahre vornehmlich den oberen Bevölkerungsschichten zugute kamen, stellt sich in der Schuldenkrise die Frage, ob und mit welchen Mitteln die Wohlhabenden versuchen werden, ihre Position auch um den Preis einer massiven sozialen und politischen Krise zu verteidigen.» (FAZ, 20.08.11)



**Entlastung der Gewinne und Vermögen (Deutschland)**

Anteile an den Steuereinnahmen, Quelle: ver.di Bundesvorstand, Bereich Wirtschaftspolitik




*) Körperschaftssteuer + Gewerbesteuer + veranlagte Einkommenssteuer + Kapitalertragssteuer + Zinsabschlagssteuer + Vermögenssteuer
Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

11.

## Glossar

Die Börse ist der Ort, an dem Finanzanlagen wie Aktien (verbriefter Anteil an einem Unternehmen), Staatsanleihen oder Derivate gehandelt werden. Große Börsen befinden sich in New York, Chicago, London, Tokio oder Frankfurt am Main. Die Börse ist im Wesentlichen gleichbedeutend mit den *Finanzmärkten* (siehe unten). Hier treffen sich Käufer und Verkäufer von Wertpapieren. Die Geldsumme, zu der eine Anleihe oder Aktie gehandelt wird, ist ihr Preis (bei der Aktie «Kurs»). Anleger kaufen Wertpapiere zumeist, weil sie glauben, sie in Zukunft teurer verkaufen zu können und so einen Gewinn zu machen; und sie verkaufen sie, weil sie einen Wertverlust erwarten. Erwartungen sind hier also entscheidend und werden häufig zu Selbstläufern. Ein Beispiel: Händler A kauft Wertpapier B, weil er denkt, dass sein Wert steigen wird. Erwarten viele Händler, dass das Wertpapier B steigt, so kaufen sie es. Die hohe Nachfrage nach Wertpapier B lässt seinen Kurs steigen – die lediglich erwartete Wertsteigerung wird Realität. Umgekehrt: Erwarten die Händler, dass ein Wertpapier fallen wird, verkaufen sie es und machen die erwarteten Verluste zum Fakt. Aber an der Börse werden nicht nur Erwartungen Realität, die Sache ist noch skurriler. Denn ein Händler wird Wertpapier B nur dann kaufen, wenn er erwartet, dass alle anderen Händler einen Wertanstieg erwarten. Denn nur dann wird der Kurs des Papiers auch steigen. Die Erwartungen der Investoren richten sich also stets auf die Erwartungen aller anderen Investoren. Die Börse agiert zirkulär. Der Ökonom John Maynard Keynes verglich den Wertpapierhandel daher mit einem Schönheitswettbewerb, bei dem jeder nicht den Kandidaten (Aktie/Anleihe) wählt, den er am schönsten findet, sondern den, von dem er glaubt, dass alle anderen ihn am schönsten finden.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist die Summe der Waren und Dienstleitungen, die innerhalb eines Landes und Jahres produziert wurden. Das BIP gilt als die wichtigste Kennziffer für Wirtschaftsleistung und -wachstum.

Als Finanzmärkte bezeichnet man diejenigen Märkte, auf denen «Finanzprodukte» gehandelt werden. Der Begriff kam erst in den 1970ern auf und umfasst meist den Kapitalmarkt (für Wertpapiere wie Aktien und Anleihen), den Geldmarkt (kurzfristige Geldgeschäfte zwischen Banken und mit der Zentralbank) und den Devisenmarkt für Währungsgeschäfte. Hinzugezählt wird auch der Derivatenmarkt, auf dem «abgeleitete» Wertpapiere gehandelt werden. «Abgeleitet» deswegen, weil mit Derivaten auf die Wertentwicklung von anderen Wertpapieren wie Aktien, Anleihen, Zinsen oder Rohstoffe gewettet werden kann. Akteure an den Finanzmärkten sind vor allem Banken, Investmentfonds, Pensionsfonds, (Lebens-) Versicherungen und vermögende Einzelanleger. Umgangssprachlich wird der Finanzmarkt häufig gleichgesetzt mit seinen Akteuren, zum Beispiel wenn es heißt «Finanzmärkte verlieren das Vertrauen in Griechenland».

Als Investitionen bezeichnet man die Anschaffung von Sachkapital, wie beispielsweise Maschinen, Gebäude, etc. mittels Geld mit dem Ziel, Waren zu produzieren oder Dienstleistungen anzubieten. Nicht als Investition gilt der Konsum von Privathaushalten. Als Kapital fungiert das verausgabte Geld jedoch nur, wenn der Zweck der Verwertung des vorgeschossenen Geldes erreicht wird. Der Staat investiert nicht mit dem Ziel, Profit zu machen. Seine Investitionen sollen einen bestimmten Gebrauchswert zur Verfügung stellen (Schulen, Straßen etc.). Staatliche Investitionen sollen aber die Verwertungsbedingungen des Kapitals verbessern.

Ratingagenturen sind Privatunternehmen. Sie bewerten regelmäßig die Kreditwürdigkeit von Staaten, Gemeinden und Unternehmen. Für diese Kreditwürdigkeit geben sie Noten: das Rating. An diesen Noten orientieren sich die Finanzanleger: Eine gute Note bedeutet hohe Kreditwürdigkeit, also mehr Sicherheit für den Anleger. Unternehmen und Staaten mit guten Ratings müssen den Gläubigern daher geringere

Zinsen zahlen als Schuldner mit schlechten Ratings. Sinkt das Rating, so steigt der Zins.[28] Das Urteil der drei großen Ratingagenturen Standard & Poor's, Moody's und Fitch ist also von großer Bedeutung für Regierungen.

Rendite bringt den prozentualen Gewinn auf eine Geldanlage zum Ausdruck und bezieht sich meist auf ein Jahr. Beispiel: Kauft der Anleger ein Wertpapier für 100 Euro, das ihm 5 Euro Ertrag bringt, so beträgt die Rendite 5 Prozent. Der Zins ist die bekannteste Renditekennzahl. Der Zins ist der Preis, den ein Kreditnehmer dafür zahlt, dass ihm Geld geliehen wird.

Die Schuldenstandsquote oder Schuldenquote benennt, wie hoch die Gesamtverschuldung des Staates im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ist. So liegt Deutschlands Gesamtverschuldung etwa bei 2000 Milliarden Euro und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei etwa 2400 Milliarden Euro. Die Schuldenstandsquote beträgt also rund 83Prozent (2000:2400). Demgegenüber drückt das Haushaltsdefizit die Neuverschuldung in einem Jahr im Verhältnis zum BIP aus. So erzielten in Deutschland Bund, Länder und Gemeinden im ersten Halbjahr 2011 Einnahmen über 555,1 Milliarden Euro, die Ausgaben lagen bei 570,7 Milliarden Euro. Die Neuverschuldung betrug also 15,6 Milliarden Euro. Die Wirtschaftsleistung (BIP) lag bei 1274 Milliarden Euro. Das Haushaltsdefizit betrug daher 1,2 Prozent des BIP. Ein *ausgeglichener Staatshaushalt* liegt dann vor, wenn die Einnahmen und die Ausgaben sich decken.

Eine Staatsanleihe ist ein festverzinsliches Wertpapier und die wichtigste Form, wie sich Staaten auf den Finanzmärkten Kredit nehmen. Für die Bundesrepublik Deutschland gibt die Deutsche Finanzagentur die Anleihen aus. Die Agentur ist in Bundesbesitz und führt das Schuldenmanagement durch.

Eine Anleihe hat einen Nennwert. Zu diesem Wert wird sie erstmalig ausgegeben, und auf diesen Wert bezieht sich auch der festgelegte Zinssatz. Für einen Kredit von einer Million Euro vergibt die Finanzagentur bspw. zehn Anleihen zu einem Nennwert von 100.000 Euro. Weil die Bundesrepublik als sicherer Schuldner gilt, muss sie wenig Zinsen bezahlen – derzeit etwa 2,2 Prozent (im Folgenden zur Vereinfachung 2 Prozent). Die Laufzeit einer Staatsanleihe beträgt 10 bis 30 Jahre. Während dieser Laufzeit bekommen die Besitzer der Anleihe jährlich Zinsen, 2 Prozent auf 100.000 Euro, d.h. 2.000 Euro. Nach Beendigung der Laufzeit wird die aufgenommene Summe zurückbezahlt – für die Rückzahlung werden meist neue Kredite aufgenommen («roll over»). Anleihen werden während der Laufzeit auch gehandelt, d.h. an der Börse ge- und verkauft. Jedoch nicht unbedingt zum Nennwert. Ein vereinfachtes Beispiel: Sinkt die Kreditwürdigkeit Deutschlands und muss es für einen neu aufgenommenen Kredit höhere Zinsen zahlen, dann werden die alten Anleihen nur gekauft, wenn sie eine gleich hohe Rendite abwerfen. Anleger wären ja sonst schön blöd, die weniger rentablen Anleihen zu kaufen. Was bedeutet das? Verdoppelt sich für eine neu ausgegebene Anleihe von 100.000 Euro der Zinssatz von 2 Prozent auf 4 Prozent, so bekommt der Besitzer der Anleihe jährlich 4.000 Euro. Das ist das Doppelte der alten Anleihe, trotz gleichem Nennwert. Die alte Anleihe kann deshalb nicht mehr für 100.000 Euro verkauft werden, niemand würde sie kaufen. Ist der gegenwärtige Marktzins 4 Prozent, fragen sich die Händler, wie viel eine Anleihe wert ist, die bei 4 Prozent Zinsen 2.000 Euro abwerfen würde. Das sind die Konditionen der alten Anleihe. Ergebnis: Eine Anleihe mit einem Wert von 50.000 Euro würde bei einem Zinssatz von 4 Prozent diese Rendite abwerfen. Das bedeutet: Obwohl die alte Anleihe einen Nennwert von 100.000 hat, kann sie nur für 50.000 Euro weiterverkauft werden. Damit wäre sie mit der neuen Anleihe gleich rentabel. Dieser Mechanismus greift auch dann, wenn die Anleger eine Zinserhöhung erwarten und deshalb nicht bereit sind, für Anleihen den vollen Nennwert zu bezahlen. Das passiert, wenn Zeitungen titeln: «Renditen griechischer Staatsanleihen ziehen kräftig an.» Umgekehrt wird das Sinken des Kurswerts einer Anleihe selbst als Hinweis darauf gedeutet, dass die Zinsen steigen müssen, der Gläubiger keine gute Bonität (Kreditwürdigkeit)

mehr vorweist. Im realen Handel mit Anleihen werden noch andere Faktoren berücksichtigt – etwa die Laufzeit.

Der Staatshaushalt ist das Budget, mit welchem die «öffentliche Hand» ihre Aufgaben finanziell organisiert. Er umfasst die Einnahmen und Ausgaben, ist aber keine Bilanz, keine «Erfolgsrechnung» im betriebswirtschaftlichen Sinne. Vielmehr legt der Staat erst fest, welche Leistungen finanziert werden müssen und sollen. Bei der Erstellung des Haushaltsplans wird somit zunächst ein «Soll» festgestellt, das es zu finanzieren gilt. Dem werden die Einnahmen gegenüber gestellt. Liegen die Ausgaben über den Einnahmen, so muss der Staat dies über Kredite finanzieren. Er macht ein Haushaltsdefizit. Dieses Haushaltsdefizit entspricht der Neuverschuldung.

Die Zinslastquote drückt den Anteil der Zinszahlungen im Verhältnis zu allen staatlichen Gesamtausgaben oder im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung aus. So betrugen die Zinszahlungen des deutschen Staates 2010 etwa 2,7 Prozent des BIP (Zinszahlungen von 65 Milliarden Euro geteilt durch das BIP in Höhe von 2400 Milliarden Euro.) Die Zinslastquote stellt am ehesten das dar, was gerne als die «Einschränkung der Handlungsfreiheit des Staates» bezeichnet wird. Denn sie gibt an, welche Summe eine Regierung an die Gläubiger zahlen muss, welche Summe ihr also nicht mehr für andere Ausgaben zur Verfügung steht. Die Zinssteuerquote gibt dagegen Auskunft darüber, wie hoch der Anteil der Zinszahlungen am staatlichen Steueraufkommen ist.



**Bildungsbroschüre Staatsverschuldung**
**luxemburg argumente Nr. 1/2011**
Überarbeitete 2. Auflage
Berlin, November 2011
Autoren: Stephan Kaufmann und Ingo Stützle

**Herausgegeben von:**
Dr. Antonella Muzzupappa
Dr. Sabine Nuss
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e.V.
Franz-Mehring-Platz 1
10243 Berlin

**Kontakt:**
Tel. 030 44 310-448, nuss@rosalux.de
Tel. 030 44 310-421, muzzupappa@rosalux.de

**Grafik/Layout:**
AEIOU www.bureau-aeiou.com
**Druck:**
MediaService GmbH Druck und Kommunikation

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG