

## **Stellungnahme zur**

### **Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732**

#### **Allgemeine Vorbemerkungen:**

##### I.

Der zur schriftlichen Anhörung erstellte umfängliche und gemeinsame Fragenkatalog der Fraktionen der CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke wird im Folgenden nicht aus juristischer, sondern ausschließlich aus *ökonomischer Sicht* beantwortet. Deshalb nehme ich nur zu den unter Punkt 1. aufgeworfenen Sachverhalten bzw. „Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse“ Stellung. Dabei kann wegen des Umfangs der Fragestellungen und der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit nicht auf alle Fragen im Einzelnen eingegangen werden.

##### II.

Im Hinblick auf Staatsverschuldung sollte *allgemein* folgendes beachtet werden: „Staatsverschuldung ist nicht in erster Linie das Ergebnis einer ‚falschen Politik‘, sondern einer ‚falschen Ökonomie‘. Sie wuchs im Prozeß der ökonomischen Entwicklung, die alle in der Logik des Kapitals angelegten Widersprüche zur Entfaltung brachte. In der Staatsverschuldung entladen sich diese Widersprüche und werden durch sie mühselig abgemildert. (...) Die Staatsverschuldung zeigt an, daß in der Ökonomie Kräfte vorherrschen, die nicht beherrscht werden können und die den Staatskredit als Puffer brauchen.“<sup>1</sup>

Wie in der Vergangenheit, so ist deshalb auch in Zukunft die Staatsverschuldung das Spiegelbild für eine *nicht krisenfrei* verlaufende private kapitalistische Marktwirtschaft. Im Jahr 1936 formulierte der große britische Ökonom Sir John Maynard Keynes (1883-1946) es so: „Die hervorstechenden Fehler der Wirtschaftsgesellschaft, in der wir leben, sind ihr versagen, für Vollbeschäftigung zu sorgen, und ihre willkürliche und ungerechte Verteilung des Reichtums und der Einkom-

---

<sup>1</sup> Vgl. Roth, R., Das Kartenhaus. Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt a.M. 1998, 155ff.

men.“<sup>2</sup> Damit hier eine potenzielle und immanent auftretende kapitalistische Krise aber nicht entartet, muss der *Staat* mit kreditfinanzierten Ausgabenprogrammen und die Notenbank mit einer expansiven Geldpolitik den *konjunkturellen Abschwung* auffangen und ein Abgleiten in eine womöglich tiefe Stagnation bzw. Depression mit verheerenden Folgen verhindern. Die private profitorientierte Konkurrenzwirtschaft ist mit ihren angeblichen „Selbsteilungskräften des Marktes“ auf Grund vielfältiger „*Rationalitätsfallen*“ bzw. einem „*Konkurrenz-Paradoxon*“ nicht zur Krisenauflösung in der Lage. „Die einzelwirtschaftliche Rationalität, d.h. das, was der Einzelne mit seinem Handeln beabsichtigt, und die gesamtwirtschaftliche Rationalität, d.h. das, was sich für die Gesamtheit als Ergebnis einstellt, fallen auseinander.“<sup>3</sup> Die Überwindung der „Fallen“ gelingt nur dem *Staat* durch ein vulgär-keynesianisches deficit-spending, wie einmal mehr in der gerade ablaufenden schweren weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich geworden ist.

Aber nicht nur zyklische (konjunkturelle) Schwankungen bzw. Krisen sind ein Systemproblem.<sup>4</sup> Das kapitalistische System produziert auch eine *überzyklische (strukturelle/chronische) Arbeitslosigkeit*.<sup>5</sup> Allein die gesamtfiskalischen Kosten der seit 35 Jahren in Deutschland vorliegenden Massenarbeitslosigkeit liegen dabei jährlich bei rund 70 Mrd. EUR und haben massiv zum Anstieg der Staatsverschuldung beigetragen. Das aber weder konjunkturelle noch strukturelle Arbeitslosigkeit mit einer wie auch immer gearteten neoliberalen „Markttheologie“ bekämpft werden kann, ist eigentlich mit der von Keynes bereits in den 1930er Jahren formulierten und heute hinlänglich empirisch verifizierten Theorie einer kapitalistisch endogen bedingten Wachstumsabschwächung, mit seiner *langfristi-*

---

<sup>2</sup> Keynes, J. M., *The General Theory of Employment Interest and Money*, London 1936, in deutscher Übersetzung von Fritz Waeger, verbessert und um eine Erläuterung des Aufbaus ergänzt von Jürgen Kromphardt und Stephanie Schneider, 11. Aufl., Berlin 2009, S. 314.

<sup>3</sup> Bofinger, P., *Wir sind besser, als wir glauben. Wohlstand für alle*, 3. Aufl., München 2005, S. 108.

<sup>4</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., *Keynes wollte den Kapitalismus retten. Zum 60. Todestag von Sir John Maynard Keynes*. Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2006.

<sup>5</sup> An der sich heute zu allem Überfluss auch noch die *öffentlichen Arbeitgeber* mit massiven *Personalentlassungen im Staatssektor* beteiligen. Der „Wirtschaftsweise“ Peter Bofinger schreibt dazu: „In der öffentlichen Diskussion herrscht der Eindruck, dass es bei uns viel zu viele Beamte und öffentliche Arbeiter und Angestellte gibt, die deshalb den ganzen Tag kaum etwas Vernünftiges zu tun haben. Ein Blick auf die Entwicklung des Personalstandes von Bund, Ländern und Gemeinden zeigt jedoch, dass sich dort in den beiden letzten Jahrzehnten eine Menge verändert hat. Von 1991 bis 2007 sind 1,8 Millionen Vollzeitarbeitsplätze im öffentlichen Dienst gestrichen worden. Das entspricht einem Personalabbau von 42 Prozent; bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist sogar jeder zweite Arbeitsplatz entfallen. Die zusätzlichen rund 250.000 Teilzeitjobs sind hierfür nur ein sehr kleiner Ausgleich. Selbst wenn der öffentliche Dienst im Jahr 1991 deutlich überbesetzt gewesen sein mag, nach dieser Schrumpfkur dürften die größten Ineffizienzen beseitigt worden sein. Dass der deutsche Staat in dieser Hinsicht kein grundlegendes Problem aufweist, zeigt sich auch im Benchmarking mit anderen Ländern. Die öffentlichen Personalausgaben belaufen sich in Deutschland im Jahr 2008 auf 6,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Kein anderes vergleichbares Land gibt so wenig Geld für sein Personal im öffentlichen Dienst aus.“ Bofinger, P., *Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen*, Berlin 2009, S. 157f.

gen *Stagnationshypothese*, aufgezeigt worden.<sup>6</sup> Hierauf hat Norbert Reuter mit seiner Habilitationsschrift<sup>7</sup> dankenswerterweise noch einmal aufmerksam gemacht – was aber offensichtlich vom „Politikbetrieb“ nicht bemerkt worden ist.

Im Stadium eines hoch entwickelten Kapitalismus, von Keynes als „*goldenes Zeitalter*“ bezeichnet, kommt es im Vergleich zum Investitionsvolumen zu einem höheren Sparniveau ( $S > I$ ). In Folge eines hohen *Sättigungsgrades auf den Märkten* gehen der Konsum und die Investitionen immer mehr zurück. Die private Ersparnis steigt. Die Wirtschaftspolitik muss jetzt, wie Keynes ausdrücklich betont, dem Sparen entgegenwirken, sonst droht *langfristige (strukturelle) Arbeitslosigkeit* zumal gleichzeitig der *technologische Fortschritt* immer mehr vorschreitet und den Faktor Arbeit durch Kapital substituiert. „Es wird notwendig sein, sinnvollen Konsum zu fördern, Sparen zu missbilligen – und einen Teil des unerwünschten Überangebots durch vermehrte Freizeit zu absorbieren, mehr Urlaub (welch ein wunderbar angenehmer Weg ist, Geld loszuwerden) und *kürzere Arbeitszeiten*.“<sup>8</sup>

Aber nicht nur dies ist im Hinblick auf das keynessche Gesamtwerk zu erwähnen, sondern auch seine Forderung nach einer „*Sozialisierung der Investitionen*“ durch mehr öffentliche Güter und insbesondere die Forderung von Keynes nach einer spürbaren *Umverteilung von oben nach unten* zur Erhöhung der Konsumneigung. Dazu forderte er nicht nur eine *produktivitätsorientierte Reallohnpolitik*, sondern auch „eine *Steuerpolitik*, die dem Staat mehr Einnahmen verschafft und die niedrigen Einkommen aufbessert. Dies alles sollte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen; belastet werden sollten dagegen die *Gewinneinkommen*. Ausgangspunkt ist die statistisch vielfach belegte Überlegung, dass je höher das Einkommen ist, umso weniger für den Konsum ausgegeben wird. Die hohen Einkommen sind jedoch im allgemeinen Gewinneinkommen, während die niedrigen Einkommen Lohneinkommen sind. Die Konsumausgaben hängen also von der richtigen Verteilung des Volkseinkommens in Gewinn und Lohn ab. Deshalb muss nach Keynes der Staat, einen leitenden Einfluss auf den ‚Hang zum Verbrauch durch ein *System der Besteuerung* ausüben.‘ Dies ist die Basis für den *Linkskeynesianismus* – und für die älteren Programme der sozialdemokratischen Parteien. Mit der Einkommensverteilung stellt Keynes die *Machtverhältnisse* in der kapitalisti-

---

<sup>6</sup> Die endogene Wachstumsabschwächung und damit einhergehende strukturelle Arbeitslosigkeit kann man aber nicht mit einem Vulgärkeynesianismus, mit einer antizyklischen Konjunkturhydraulik, über kreditfinanzierte Konjunkturprogramme bekämpfen. Deshalb hielt Keynes zum *langfristigen Systemerhalt* auch eine ganz andere Wirtschaftspolitik für dringend notwendig, die mit den jetzt kurzfristig aufgetretenen „Wendehals-Keynesianern“ (Karl Georg Zinn) nur wenig gemein hat.

<sup>7</sup> Vgl. Reuter, N., *Ökonomik der „Langen Frist“*. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften, Marburg 2000.

<sup>8</sup> Keynes, J. M., zitiert bei Reuter, N., *Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität*, 2. Aufl., Marburg 2007, S. 162.

schen Gesellschaft in Frage<sup>9</sup> – wofür er übrigens schon damals, aber fälschlicherweise insbesondere von rechts-konservativen Parteien und dem Unternehmerlager, „sozialistischer Umtriebe“ bezichtigt wurde.

### III.

Zur Beurteilung von Stand und Zunahme der Staatsverschuldung in einer Volkswirtschaft sind immer nur *relative und keine absoluten Größen* entscheidend. Für eine „nachhaltige Finanzpolitik“ gilt dabei eine konstante staatliche Schuldenstandsquote ( $D/Y$ ). Diese determiniert in Abhängigkeit von der nominalen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ( $g$ ) die staatliche Defizitquote ( $S/Y$ ) bzw. die Netto-Neuverschuldung.

$$S/Y = -g (D/Y)$$

Bei einer angenommenen nominalen Wachstumsrate von  $g = 5$  Prozent und einer zu stabilisierenden Schuldenquote von  $(D/Y) = 60$  Prozent des Bruttoinlandsprodukts, ergibt sich eine Defizitquote ( $S/Y$ ) von 3 Prozent. Aus dieser Gesetzmäßigkeit folgt nach Evsey Domar<sup>10</sup> zwingend, dass die zulässige Defizitquote immer nur in Abhängigkeit von der Wachstumsrate und der zu stabilisierenden Schuldenstandsquote, nie aber allgemeingültig formuliert werden kann. Solange demnach die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts gleich oder größer dem Wachstum der öffentlichen Netto-Neuverschuldung ist, bleibt die entscheidende relative Schuldenstandsquote unverändert oder sinkt sogar, obwohl die absolute Verschuldung zunimmt.

Weder für Deutschland insgesamt, noch für Hessen wurden aber in der Vergangenheit die Bedingungen für eine zumindest *konstante Schuldenstandsquote* erfüllt. Die Wachstumsraten der Wirtschaft waren in Relation zu den Wachstumsraten der jeweiligen Verschuldungen zu schwach bzw. die Verschuldung war größer als das Wirtschaftswachstum.<sup>11</sup> So stieg über alle Gebietskörperschaften (Bund,

---

<sup>9</sup> Schui, H., Was ist Ursache der Krise?, in: Becher, J., Ebert, W., Marquardt, J., (Hrsg.), Es geht nur anders! Denkanstöße für politische Alternativen, Köln 2009, S. 204f.

<sup>10</sup> Vgl. Domar, E. D., The burden of debt and National Income, in: American Economic Review, No. 34/1944.

<sup>11</sup> „Vergleicht man die Entwicklung der Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden/Gv. (jeweils einschließlich ihrer Extrahaushalte) in den letzten zehn Jahren, das heißt von 2000 bis 2009, wird einerseits deutlich, dass das Schuldenniveau des Bundes stets deutlich über dem der Länder und dem der Gemeinden lag. Weiterhin wird auch ersichtlich, dass beim *Bund* die Schulden in den letzten zehn Jahren absolut (+279 Mrd. EUR) am meisten zugenommen haben. Dies entspricht einem Anstieg um 36 Prozent. Die *Länder* hatten absolut zwar nur einen Schuldenanstieg um 189 Mrd. EUR zu verbuchen, dies war allerdings gleichbedeutend mit einer relativen Erhöhung um 56 Pro-

Länder und Gemeinden) seit 1970 die Schuldenstandsquote von unter 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf heute fast 70 Prozent. Auch die Netto-Neuverschuldung zeigt seit 1970 nur in vier Jahren (1989, 2000, 2007 und 2008) einen positiven Wert, d.h. einen gesamtstaatlichen Überschuss.

Neben der allgemeinen Schuldenstandsquote und der Netto-Neuverschuldung spielen innerhalb der Staatsschulden die *Zinszahlungen* für die aufgenommenen Kredite eine wesentliche Rolle. Sie haben einen *Opportunitäts- und Umverteilungscharakter*, weil die Zinsen der Politik für investive und konsumtive Staatsausgaben nicht mehr zur Verfügung stehen und somit der politische Handlungsspielraum eingeengt wird und die Zinsen an vermögende Kreditgeber gezahlt und entweder aus Steuern und/oder Staatsverschuldung bezahlt werden (Umverteilung). Der staatliche (politische) Spielraum wird dabei zunehmend restringiert, wenn der Wachstumstrend des Bruttoinlandsprodukts unter dem Zinssatztrend bleibt.<sup>12</sup> Im Ergebnis steigt dann die relative Zinslast, die *Zins-Lastquote*.<sup>13</sup> „Die Entwicklung des Primärhaushaltes zeigt, dass seit Beginn der achtziger Jahre die gesamte Neuverschuldung und ein geringer Teil der Steuern und Abgaben für Zinszahlungen verwendet werden musste – die Defizite schufen also keine (zusätzlichen) Handlungsspielräume, sondern ermöglichten ausschließlich eine Umverteilung der Ressourcen von heutigen Sparern zu früheren Sparern (Kreditgeber der öffentlichen Haushalte) – die hochgradig identisch sein dürften. Der Staat verschuldet sich also bei denen, denen er Zinszahlungen aus zurückliegender Kreditaufnahme schuldig ist.“<sup>14</sup>

Hier wird eine *Umverteilung von unten nach oben* angesprochen, die immer wieder kritisch gegen Staatsverschuldung vorgebracht wird. Schließlich würde sich der Staat bei Vermögenden verschulden und die fälligen Zinsen würden aus dem allgemeinen Steueraufkommen beglichen. Diese Kausalität ist aber im Hinblick auf Staatsverschuldung nicht richtig. Denn: „Zinseinkommen entstehen dadurch, daß einzelne Haushalte in der Lage sind, Ersparnisse zu bilden. Aus der Staatsverschuldung folgt somit kein *Gerechtigkeitsproblem*, das nicht mit Blick auf die

---

zent. Weniger stark angewachsen ist hingegen der Schuldenstand auf *kommunaler Ebene*: Er lag im Vergleich zum 31. Dezember 2000 am Jahresende 2009 um insgesamt 16 Mrd. EUR bzw. 16 Prozent höher.“ Gauss, L./Scharfe, S., *Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2009 im Zeichen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise*, in: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 8/2010, S. 757f.

<sup>12</sup> Auch hier lässt sich nach Domar eine Nachhaltigkeitsregel formulieren, die den *Primärsaldo* (Differenz von Staatsausgaben und Staateinnahmen nach Abzug der Zinszahlungen) in Abhängigkeit von der zu stabilisierenden Schuldenstandsquote ( $D/Y$ ) und der Differenz vom Zinssatz auf die Staatsschuld ( $i$ ) und der Wachstumsrate ( $g$ ) bestimmt wird:  $(S_p/Y) = (i - g) (D/Y)$ . Sobald der Zins ( $i$ ) über die Wachstumsrate ( $g$ ) steigt, also ein positives Zins-Wachstums-Differenzial entsteht, öffnet sich die Schuldenfalle.

<sup>13</sup> Will man in einer solchen Situation in Folge einer *steigenden Zins-Lastquote* kein weiteres Ansteigen der Staatsverschuldung hinnehmen, so ist zur Kompensation im *Primärsaldo* ein *Überschuss* notwendig. Vgl. Kromphardt, J., *Arbeitslosigkeit und Inflation*, Göttingen 1987, S. 170f.

<sup>14</sup> Heise, A., *Einführung in die Wirtschaftspolitik*, München 2005, S. 189.

vorhandenen *Einkommens- und Vermögensdisparitäten* bereits bestanden hätte. Für den einzelnen Geldvermögensbesitzer ist es letztlich unerheblich, ob er gegenüber dem Staat oder einzelnen Privaten im In- und Ausland eine Gläubigerposition einnimmt: Daß die Kreditzeichner sich unter den mannigfachen Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt ‚zufällig‘ für ein Staatspapier entschieden haben, ist nicht kausal für die Zinseinkommen; denn hätte sich der Staat für eine *Steuerfinanzierung* entschieden, so hätten sie eine alternative Anlageform wählen müssen und dafür ebenfalls ein Zinseinkommen bezogen. Das dem Gläubiger zufließende Zinseinkommen ist in jedem Fall von Dritten aufzubringen.<sup>15</sup>

Die Tatsache, dass die Verschuldung des Staates kein zusätzliches Gerechtigkeitsproblem schafft, läßt sich auch unter Rückgriff auf das keynessche Gesamtwerk verdeutlichen. Wie bereits unter II. ausgeführt, kommt es in reifen kapitalistischen Gesellschaften zu einem Übersparen ( $S > I$ ), dass zu einer langfristigen Stagnationskrise mangels renditeträchtiger Anlagemöglichkeiten in der sogenannten Realwirtschaft und zu einer gefährlichen spekulativen Aufblähung der Finanzmärkte führt. Das Sparen ist dabei völlig ungleich verteilt. Mit einem entsprechenden *Steuersystem* könnte nach Keynes die Überersparnis abgeschöpft und in gesellschaftliche Investitionen (öffentliche Güter) überführt werden. Genau das Gegenteil wird aber von der herrschenden Politik seit etwa Mitte der 1970er Jahre unter dem neoliberalen Paradigma praktiziert. Hier steht Privatisierung und Marktradikalität auf allen Märkten (auch auf den Arbeitsmärkten) auf der Agenda. Das Steuersystem wurde benutzt, um die eh schon ungleiche primäre Marktverteilung zwischen Arbeit und Kapital beim Einkommen<sup>16</sup> als auch beim Vermögen<sup>17</sup> durch *Steuersenkungen* noch ungleicher zu machen. So sind nicht zuletzt als Ursache für eine zugenommene Staatsverschuldung auch massive *Steuersenkungen*<sup>18</sup> sowie eine *verfehlte Ausgabenpolitik* im Sinne monopolkapitalistischer Subventionen für Konzerne und nichtreproduktive Rüstungsausgaben zu nennen. Als außerordentliche (deutsche) staatliche Verschuldungsursache ist zudem die *Wiedervereinigung* anzuführen, weil auch hier auf eine weitgehende Steuerfinanzierung des Aufbaus Ost verzichtet wurde.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001, Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln 2001, S. 264.

<sup>16</sup> Vgl. Schäfer, C., Aus der Krise in die Krise? WSI-Verteilungsbericht 2009, in: WSI-Mitteilungen, Heft 12/2009.

<sup>17</sup> Vgl. Frick, J. R./Grabka, M. M., Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht Nr. 4/2009.

<sup>18</sup> Von 2000 bis 2009 ist es durch Steuerrechtsänderungen zu staatlichen Einnahmeausfällen in Höhe von 283,4 Mrd. EUR gekommen. Bis 2013 werden noch Einnahmeausfälle in Höhe von 206,8 Mrd. EUR hinzukommen. Vgl. Eicker-Wolf, K./Truger, A., Entwicklung und Perspektiven der Kommunal Finanzen in Hessen, Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt a. M. 2010.

<sup>19</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Deutsche Zweiheit – Oder: Wie viel Unterschied verträgt die Einheit? Bilanz der Vereinigungspolitik, Köln 2010.

#### IV.

Bei Schulden, so hat es den Anschein, wird immer vergessen, dass diesen im Verhältnis eins zu eins *Forderungen* (Vermögen bzw. Guthaben) gegenüberstehen. Ohne eine Staatsschuld könnten die *privaten Haushalte* und auch die *Finanzinstitute* nicht annähernd so hohe *Finanzierungsüberschüsse* erzielen, wie dies in Deutschland und auch in anderen Volkswirtschaften der Fall ist. So haben die *privaten Haushalte* allein in Deutschland von 1991 bis 2009 einen Vermögenszuwachs von 1.839,9 Mrd. EUR akkumuliert und auch die *Finanzinstitute* (Banken, Versicherungen) konnten einen positiven Saldo, d.h. einen Vermögenszuwachs in Höhe von 257,6 Mrd. EUR erwirtschaften. Die *nicht finanziellen Unternehmen* („Produktionswirtschaft“ i.w.S.) wiesen dagegen traditionell mit 461,1 Mrd. EUR einen negativen Finanzierungssaldo auf. Außerdem war Ende 2009 das *Ausland* mit 748,7 Mrd. EUR in Deutschland verschuldet. Ohne den *Staat*, der sich von 1991 bis 2009 mit 887,7 Mrd. EUR verschuldet hat,<sup>20</sup> hätten die Überschussbereiche im *Inland*, insbesondere die privaten Haushalte, keine zinstragende Verwertung ihrer Vermögensbestände bei einem sehr solventen Kreditnehmer, wie dem Staat, gefunden. Es sei denn, die *nicht finanziellen Unternehmen* und das *Ausland* hätten die ausfallende deutsche Staatsverschuldung in Form einer noch höheren Verschuldung kompensiert.

---

<sup>20</sup> Zu den Zahlen vergleiche die gesamtwirtschaftliche Vermögens- und Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank. Stand Juli 2010.

## **Zum Fragenkatalog:**

### Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?

Diese prognostische Frage kann seriös nicht beantwortet werden. Hier sind zu viele Prämissen zu berücksichtigen. Wie ist in Zukunft der konjunkturelle Verlauf? Wie tief fallen die Krisen aus. Wie verläuft der Wachstums- und Zinssatztrend mit welchem Differential? Welche grundsätzliche Steuerpolitik praktizieren der Bund und das Land Hessen in Zukunft? Gibt es Verteilungsänderungen im horizontalen und vertikalen Finanzausgleich? Wie verändern sich die Ausgaben des Landes Hessen und in welchen Bereichen kommt es zu Anpassungen, mit jeweils unterschiedlichen multiplikativen Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung?

### Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?

Solange in Deutschland *Massenarbeitslosigkeit* vorliegt und keine adäquate von oben nach unten *umverteilende Steuerpolitik* betrieben wird, wird weder *ohne* noch *mit* einer Schuldenbremse eine weitere Zunahme der Staatsverschuldung zu vermeiden sein. Kommt die europäische und insbesondere die noch verschärfte deutsche Schuldenbremse<sup>21</sup> allerdings zur Anwendung, wird es *negative multiplikative Auswirkungen* auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung geben. Am Ende ist die Staatsverschuldung nicht geringer, sondern größer („Sparparadoxon“). Dies musste mit seiner „Sparpolitik“ schon leidvoll der ehemalige deutsche Bundesfinanzminister Hans Eichel erfahren.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ab 2020 sollen die Haushalte der Bundesländer in „normalen“ Konjunkturzeiten keine Schulden mehr machen dürfen. Für eine Übergangszeit von 2011 bis 2020 plant man die Neuverschuldungen stufenweise zurückzuführen. Die armen Bundesländer erhalten zur Begleichung ihrer Altschulden neun Jahre lang 850 Mio. EUR aus einem Topf von Bund und reichen Ländern. Dem Bund erlaubt man ab 2016 noch eine maximale Neuverschuldung bis 0,35 Prozent bezogen aufs Bruttoinlandsprodukt. Dies wären heute etwa rund 9 Mrd. EUR. Ein solch niedriger Wert wurde in den letzten 18 Jahren seit der Wiedervereinigung in keinem Jahr auch nur annähernd erreicht. Die jahresdurchschnittliche Verschuldung des Bundes lag zwischen 1991 und 2008 bei 29,8 Mrd. EUR und die Verschuldung inklusive der Länder, Gemeinden und Sozialversicherung bei jahresdurchschnittlich 45,4 Mrd. EUR. Die von der Föderalismuskommission II gemachten Vorgaben gelten dabei nicht für jedes einzelne Jahr, sondern für einen Konjunkturzyklus. Im Abschwung dürfen Bund und Länder noch einen Kredit aufnehmen, der aber im nächsten Aufschwung sofort zurückzuzahlen ist. Ausnahmen sind nur noch für Naturkatastrophen und schwere Wirtschaftskrisen, wie beispielsweise in der jetzigen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise vorgesehen.

<sup>22</sup> Vgl. Bofinger, P., *Wir sind besser, als wir glauben*, a.a.O., S. 117ff.



Ist es aus Ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken?

Nein. Selbst wenn man es unvernünftigerweise wollte, würde es nicht funktionieren. Siehe dazu die allgemeine Vorbemerkung unter II. Außerdem ist folgendes zu beachten: Eine *absolute Grenze* der staatlichen Verschuldung lässt sich wissenschaftlich nicht bestimmen. Und auch eine *relative Grenze* ist, wie Domar aufgezeigt hat, von Prämissen abhängig. Dennoch wurden und werden wirtschaftspolitisch *haushaltsrechtliche Grenzen* für die Aufnahme von Staatskrediten definiert. So schrieb in Deutschland Art. 115 Abs. 1 GG (a.F.) eine Obergrenze für die Neu-Verschuldung in Höhe der *Investitionsausgaben* vor. Mit der jetzt ins Grundgesetz festgeschriebenen „*Schuldenbremse*“ wurde diese Regel abgeschafft und quasi durch ein „Null-Defizit“ ersetzt. Auch auf europäischer Ebene verlangen die „*Maastricht-Kriterien*“ Defizit-Obergrenzen in Höhe von 3 Prozent bezogen auf das jährliche Haushaltsdefizit und von 60 Prozent bezogen auf den Schuldenstand jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.<sup>23</sup>

Neben fehlenden absoluten Verschuldungsgrenzen kann auch ein *staatliches Verschuldungsoptimum* nur allgemein, aber nicht exakt definiert werden. Sicher ist hier nur, dass ein gesamtwirtschaftliches Verschuldungsoptimum solange unterschritten wird, „wie zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben insgesamt oder in spezieller Form (z.B. durch öffentliche Investitionen)

- (a) zu einer besseren *Auslastung des Produktionspotentials* führen,
- (b) das volkswirtschaftliche *Produktionspotenzial ausweiten oder verbessern* und
- (c) eine weitere Annäherung an die gewünschte *Verteilung* erwarten lassen.<sup>24</sup>

So war es bisher auch richtig und konsequent, dass beim Vorliegen eines *suboptimalen Zustandes* der Wirtschaft, dieser ist bei vorliegender *Massenarbeitslosigkeit* mehr als gegeben, von der Kreditobergrenze (siehe Art. 115 Abs. 1 GG (a.F.)) abgewichen werden konnte, weil eine „*Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*“ gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorlag. Die Suboptimalität, die sich unterhalb ihrer gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten bewegt, wird zukünftig von der „*Schuldenbremse*“ in fataler Weise ignoriert. Kommt die „*Schuldenbremse*“ zur Anwendung wird sich die Suboptimalität nicht verringern, sondern sogar kontraproduktiv vergrößern.

---

<sup>23</sup> Hier plant die EU-Kommission zukünftig gegen Defizitsünder verschärft vorzugehen. Wird der Schuldenstand von 60 Prozent überschritten, so verlangt die Kommission, dass jährlich 5 Prozent oberhalb der 60 Prozent-Grenze abzubauen sind, sonst drohen Sanktionen in Höhe einer Sicherheitsleistung (Pfand) von 0,2 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes. Werden danach die von der EU-Kommission verlangten Haushaltskürzungen nicht umgesetzt, wird das Pfand in eine Strafe umgewandelt und endgültig einbehalten.

<sup>24</sup> Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München, Wien 1996, S. 383.

Halten Sie einen Verzicht auf die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf die Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?

Ja. Bezüglich der Generationenfrage gilt der alte Grundsatz des Finanzwissenschaftlers Lorenz von Stein: „*Ein Staat ohne Staatsverschuldung tut entweder zu wenig oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.*“<sup>25</sup> Außerdem ist Staatsverschuldung kein *intergeneratives Problem*. Schließlich werden nicht nur Schulden, sondern auch in exakt gleicher Höhe entsprechende Vermögen an die nächsten Generationen vererbt. Sie sind auch Nutznießer von heute kreditfinanzierten Investitionen in öffentliche Infrastruktur, ökologische Erneuerungen und Bildung. Die Staatsverschuldung ist das einzige Instrument öffentlicher Finanzierung, das eine fiskalische Beteiligung an den staatlich erzeugten Wohlstandsvorteilen durch künftige Generationen ermöglicht.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen darf?

Keine negativen. Siehe Antwort zuvor. Kommt es aber zur Schuldenbremse, wird es negative Konsequenzen haben. Werden heute Investitionen in Infrastruktur oder Bildung unterlassen, so sind die zukünftigen Lasten für die nachwachsenden Generationen beträchtlich bzw. überproportional hoch.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für den nationalen und internationalen Finanzmarkt, wenn der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf?

Wenn der Staat zukünftig gemäß der „Schuldenbremse“ so gut wie keine neuen Schulden mehr machen darf, und auch die „nicht finanziellen Unternehmen“ ihre Investitionen weitgehend aus eigenen Mitteln, aus dem Cash Flow, finanzieren oder sogar noch Schulden aus Finanzierungsüberschüssen tilgen, dann bleibt den deutschen Sparern für ihre Vermögensanlage bzw. für ihre Finanzierungsüberschüsse nur noch das *Ausland*. Was mit der „Schuldenbremse“ somit konkret bewirkt wird, ist eine *Finanzierung ausländischer Staaten durch inländische Sparer*.<sup>26</sup> „Faktisch bedeutet ein Nulldefizit, dass der Staat als Kreditnehmer für die laufende private ‚Überakkumulation‘, die den Kreditbedarf der privaten Wirtschaft für den Binnenmarkt übersteigt, ausfällt. Folglich kann nur der Ausweg über die

---

<sup>25</sup> Zitiert bei Hickel, R., Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung, in: Diehl, K./Mombert, P., (Hrsg.), Das Staatsschuldenproblem, Frankfurt a. M, Berlin, Wien 1980, S. VI.

<sup>26</sup> Vgl. Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten?, Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen, Berlin 2009, S. 196.

jährlich hohen *Kapitalexportüberschüsse* die Absorption der Geldersparnisse erreichen. Dies führt bei eskalierenden Exportüberschüssen zu schärferen internationalen Widersprüchen.<sup>27</sup> Die Griechenlandkrise läßt hier grüßen!

*Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelung gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?*

Mir ist kein Staat bekannt. Aber selbst wenn es einen solchen Staat geben sollte, sagt dies noch nichts über eine allgemeine Wohlstandsentwicklung in einer solchen Volkswirtschaft aus. Ein ausgeglichener Staatshaushalt sollte kein volkswirtschaftlicher Selbstzweck sein.

*Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?*

Eindeutig negativ, mit schweren ökonomischen und gesellschaftlichen Verwerfungen. Das Wachstum und die Beschäftigung wären geringer ausgefallen, um die Infrastruktur und Bildung wäre es noch schlechter bestellt und die Armutsquote im Land wäre noch höher.

*Wie werden sich nach der vorgeschlagenen Einführung der Kreditbremse die Ausgaben Hessens entwickeln?*

Hier verweise ich auf den Kontext der zuvor gemachten Ausführungen. Hochwahrscheinlich werden auf Grund des gesamtwirtschaftlichen „Sparparadoxon“ die Ausgaben steigen.<sup>28</sup>

*Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- bzw. Ausgabenprioritäten setzen?*

Der Staat hat mehrere Ziele zu erfüllen: Erstens ist er zur Bereitstellung öffentlicher Güter aber auch meritorischer Güter verpflichtet (Allokationsfunktion). Zweitens muss er die marktbezogene Primärverteilung beim Einkommen und Vermögen durch eine Sekundärverteilung rektifizieren (Distributionsfunktion). Und drittens muss der Staat durch eine Fiskalpolitik die gesamtwirtschaftliche

---

<sup>27</sup> Mai, K., Nulldefizit und Entschuldung der öffentlichen Haushalte, in: Berliner Debatte Initial, Heft 4/2008, S. 43.

<sup>28</sup> Vgl. Bofinger, P., Wir sind besser, als wir glauben, a.a.O., S. 119ff.

Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung beeinflussen (Stabilisierungsfunktion).

Wäre der vollständige Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits in Hessen ohne Einnahmeerhöhungen realisierbar?

Nein.

Ist die Entwicklung des strukturellen Defizits des hessischen Landeshaushaltes vorwiegend auf die Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben zurückzuführen?

Auf die Entwicklung der Einnahmen, abgeleitet aus einem zu geringem Wirtschaftswachstum und steuerrechtlich bedingten Einnahmeverlusten.

Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?

Es muss in Deutschland zu einer völlig veränderten *Steuerpolitik* kommen. Die wird allerdings vom Bund gemacht. Die Länder haben hier nur beschränkte steuerrechtliche Möglichkeiten. Sie müssen aber über den *Bundesrat* Druck auf die jeweilige Bundesregierung ausüben. Die gewinnträchtigen Unternehmen und die Spitzenverdiener sind im Vergleich zu heute wesentlich höher zu besteuern. Der *Spitzensteuersatz* (Grenzsteuersatz) bei der Einkommensteuer muss ab einem zu *versteuernden Einkommen* von 60.000 Euro auf 48 Prozent angehoben werden. Der *Körperschaftsteuersatz* ist auf 35 Prozent zu erhöhen. Bei Gewinnthesaurierungen, die nachweislich für beschäftigungssichernde Investitionen im Unternehmen verbleiben, können Steuerabschläge gewährt werden. Marktbeherrschende Unternehmen haben dagegen eine zusätzliche „*Monopolsteuer*“ zu entrichten. Das *Ehegattensplitting* muss ab einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 Euro abgeschafft werden. Die zu versteuernden Einkommen unterhalb von 60.000 Euro sind zu entlasten. Die *Abgeltungsteuer für Kapitaleinkünfte* (Zinsen, Mieten/Pachten und Dividenden) ist abzuschaffen und wieder mit den Gesamteinkünften entsprechend zu besteuern. Es kann nicht sein, das Kapitaleinkommen steuerrechtlich besser gestellt werden als Arbeitseinkommen. Die völlig ungleich verteilten Vermögenswerte sind durch adäquate *Vermögens- und Erbschaftsteuern* zum Teil der Gesellschaft zurück zu geben. Erben haben für ihre Erbschaft nichts geleistet. *Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung* ist radikal zu bekämpfen. Hier gehen dem Fiskus in Deutschland jährlich allein 100

Mrd. Euro verloren.<sup>29</sup> Hinsichtlich der *Sozialabgaben* muss uneingeschränkt zum Prinzip der Solidarität in Form eines „öffentlichen Gutes“ zurückgekehrt werden. Mit Leistungskürzungen und Privatisierungen ist hier Schluss zu machen. Die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen sind in Richtung *Arbeitgeberbeiträge* zu erhöhen und in Richtung *Arbeitnehmerbeiträge* zu senken. Die Staatsverschuldung kann mit diesen Maßnahmen mittel- und langfristig antizyklisch abgebaut werden.

Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?

Die deutsche gesamtwirtschaftliche Steuerquote (21,9 Prozent) lag 2006 weitaus niedriger als im Durchschnitt der EU15 (28,8 Prozent) und der OECD-Länder (26,8 Prozent). Berücksichtigt man die Steuerstruktur, so fällt auf, dass die Einnahmen aus den Einkommens- und Gewinnsteuern mit 10,8 Prozent – in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt – deutlich unter dem Durchschnitt der übrigen EU15-Länder (13,8 Prozent) wie auch der OECD-Länder (13,0 Prozent) liegen. Bei den Vermögenssteuern und den indirekten Steuern war das Aufkommen im Jahr 2006 relativ zum Bruttoinlandsprodukt ebenfalls geringer als im OECD-Raum und in den EU15-Ländern.<sup>30</sup>

Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?

Bei der Sozialabgabenquote liegt Deutschland (2006) mit einem Wert von 13,7 Prozent weit über dem Durchschnitt der EU15-Länder (11,2 Prozent) und dem der OECD-Länder (9,1 Prozent).<sup>31</sup> Fast man Steuer- und Sozialabgabenquote zur *staatlichen Abgabenquote* zusammen, so lag Deutschland 2006 mit 35,6 Prozent dennoch deutlich unter dem Durchschnitt der EU15-Länder mit 39,8 Prozent und auch noch etwas unter dem der OECD-Länder mit 35,9 Prozent.

Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten des Landes Hessen, seine Ausgaben und Einnahmen so zu gestalten, um den Anforderungen einer Kreditbremse zu genügen?

---

<sup>29</sup> Vgl. Hickel, R., Milliardenverbrechen Steuerhinterziehung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9/2010, S. 57.

<sup>30</sup> Vgl. Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten?, a.a.O., S. 173f.

<sup>31</sup> Vgl. Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten?, a.a.O., S. 171f.

Schlecht. Die Einnahmenseite hängt weitgehend von der vom Bund gemachten Steuerpolitik ab. So verbleibt nur eine Anpassung über die Ausgabenseite. Da aber schon heute der Staatssektor in Hessen weitgehend ausgedünnt ist, werden weitere Kürzungen schwerwiegende ökonomische und soziale kontraproduktive Wirkungen haben.

---

Hannover, Oktober 2010