

Staatsverschuldung - was tun?

Neoliberale vs. linke Ansätze der Schuldenpolitik

Dr. Axel Troost

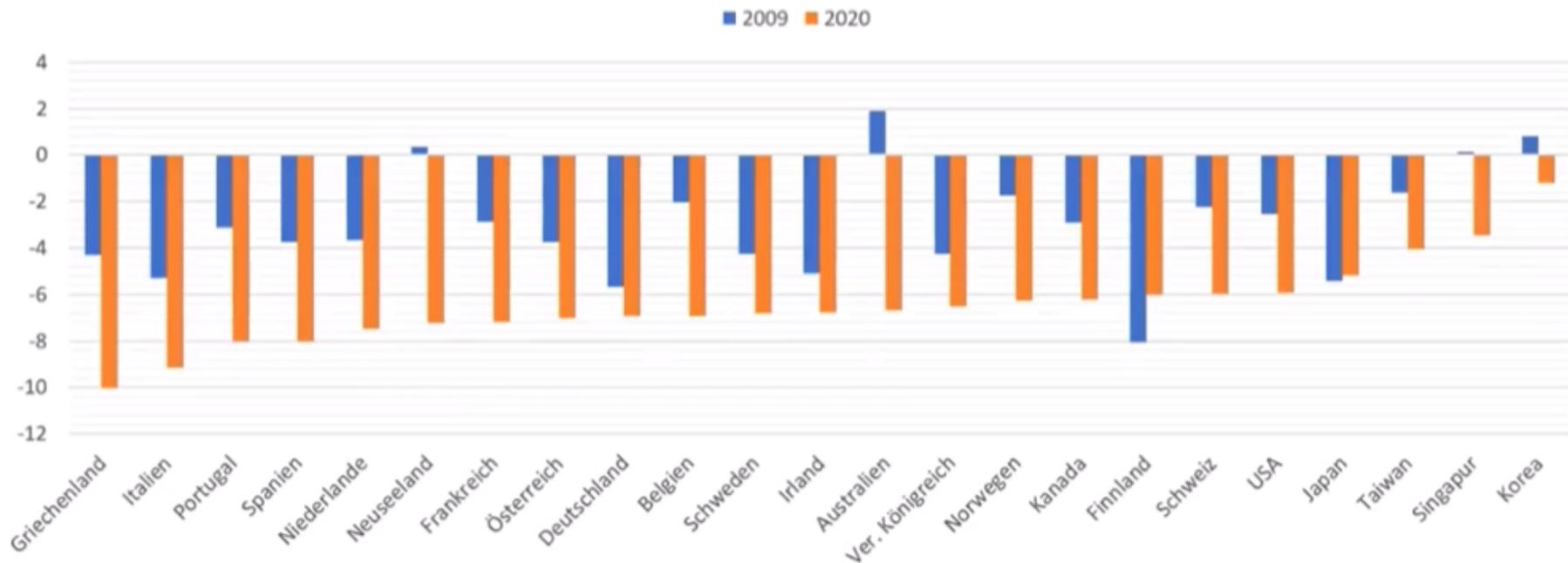
17. November 2021,
Helle Panke e.V.

» ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK e.V. «

Corona-Krise

Wirtschaftseinbruch deutlich stärker als in der Finanzkrise 2009

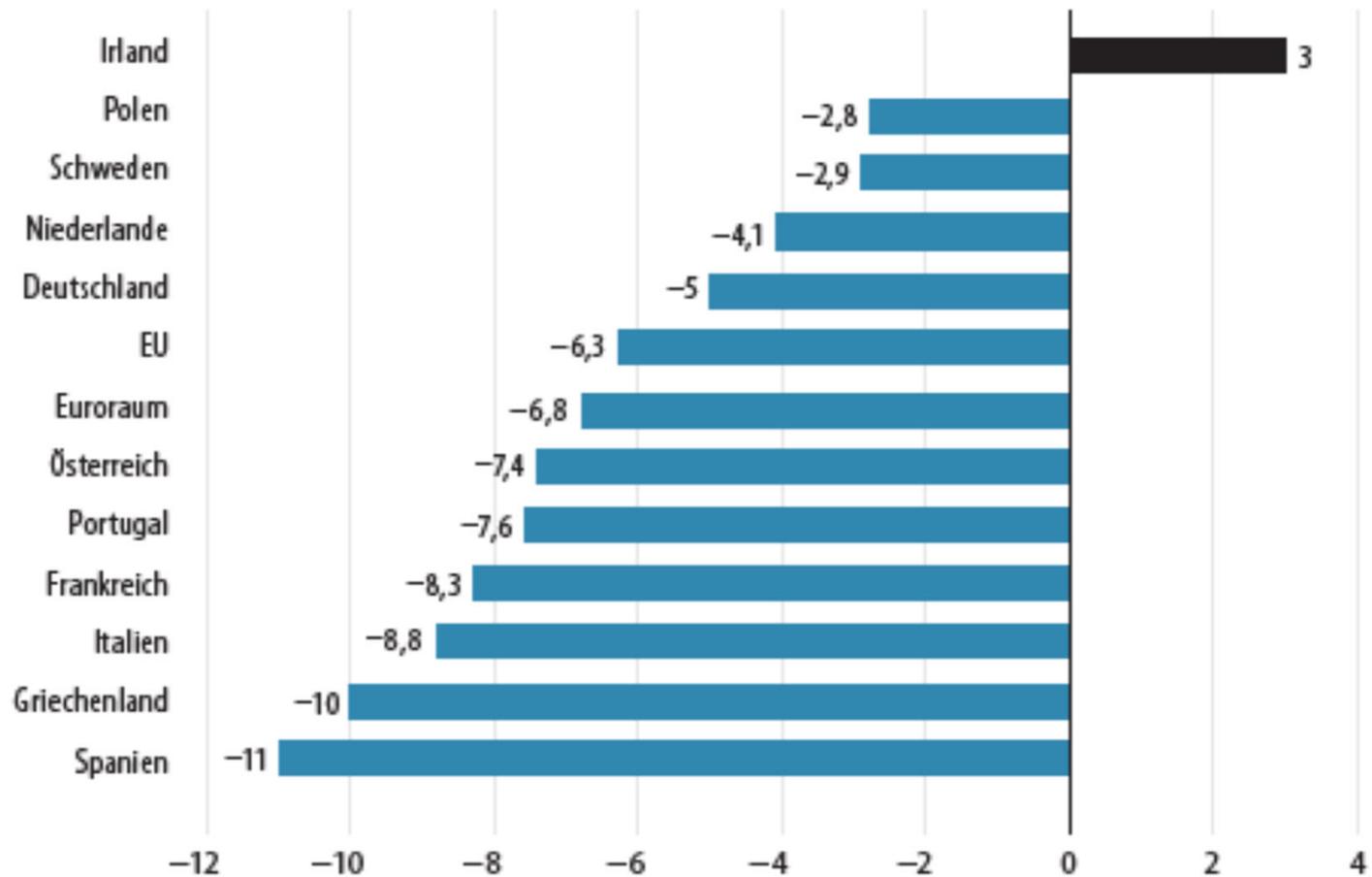
Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr (in %)



Quelle: Internationaler Währungsfonds, WEO 2020

6

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in 2020 in Europa (Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent)

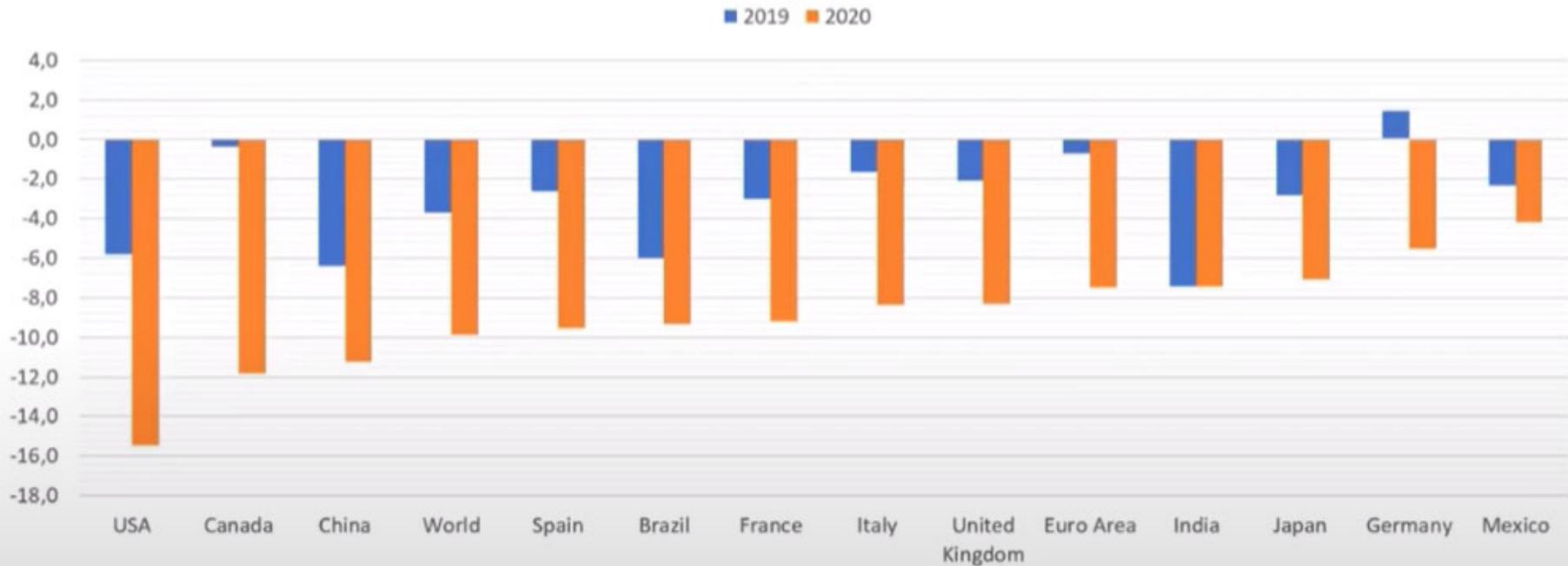


Quelle: EU-Kommission, Februar 2021.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2021

Weltweit steigen die Staatsdefizite stark an

Budgetsalden in % des Bruttoinlandsprodukts



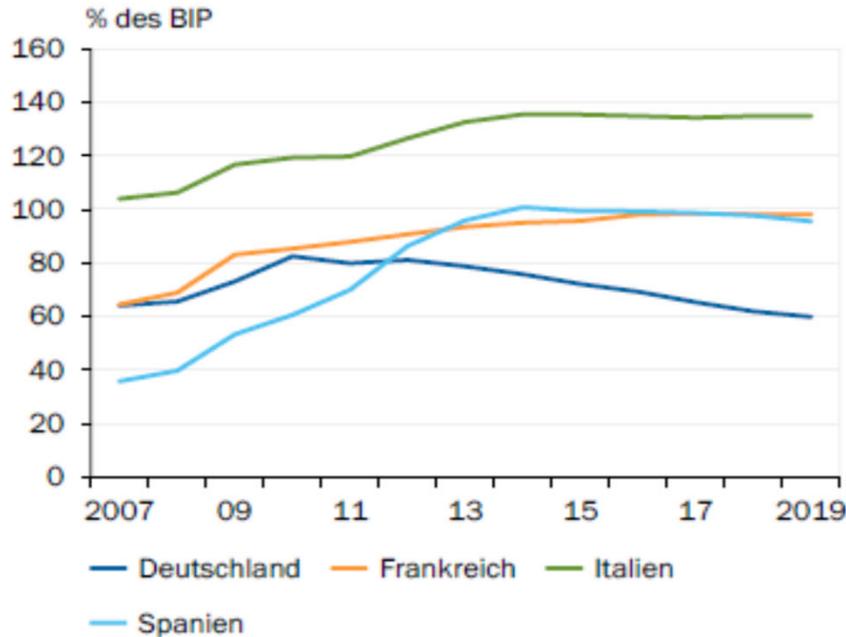
Quelle: Internationaler Währungsfonds, WEO 2020

18

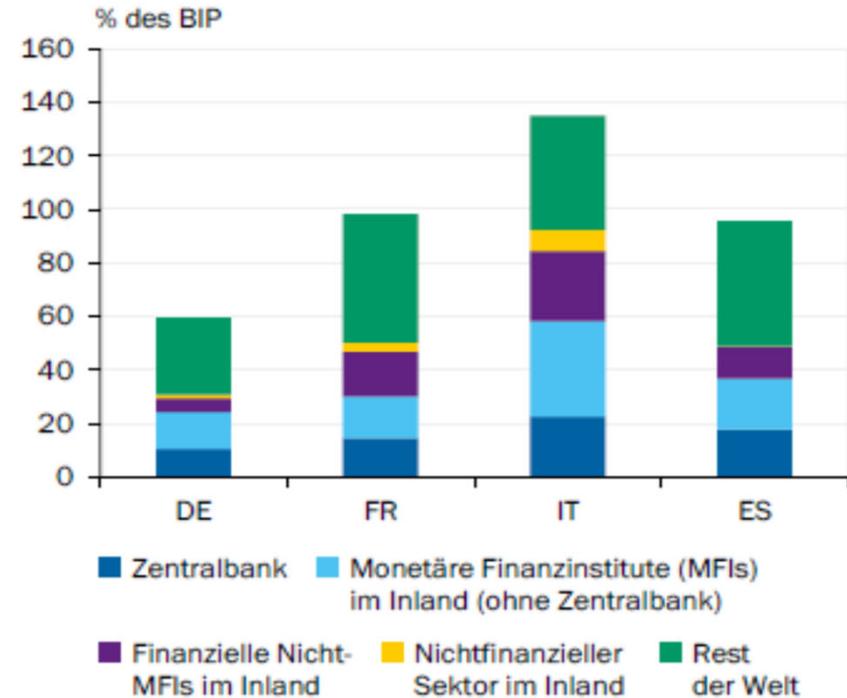
▾ ABBILDUNG 51

Staatsschulden¹ ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums

Schuldenstandsquote sank nach der Finanzkrise nur in Deutschland auf Vorkrisenniveau



Zentralbanken im Jahr 2019 große Gläubiger für Staatsanleihen²



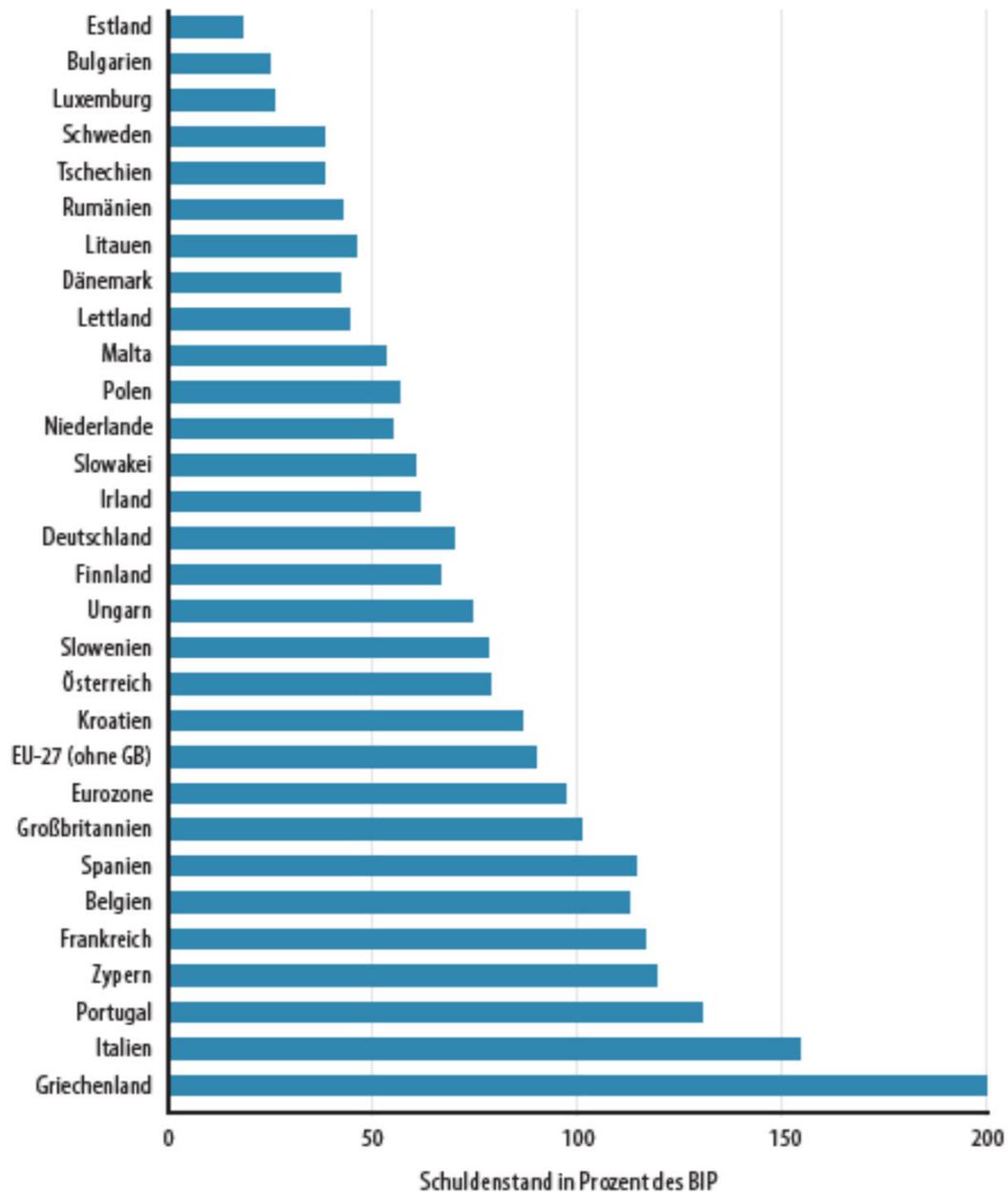
1 - Staatsverschuldung in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht im Verhältnis zum BIP. Es liegt die konsolidierte Verschuldung des Gesamtstaats, einschließlich der Gebietskörperschaften sowie Sozialversicherungen, zugrunde. 2 - DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, ES-Spanien.

Quellen: Eurostat, EZB, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 20-355

Schuldenquoten der öffentlichen Haushalte in der EU

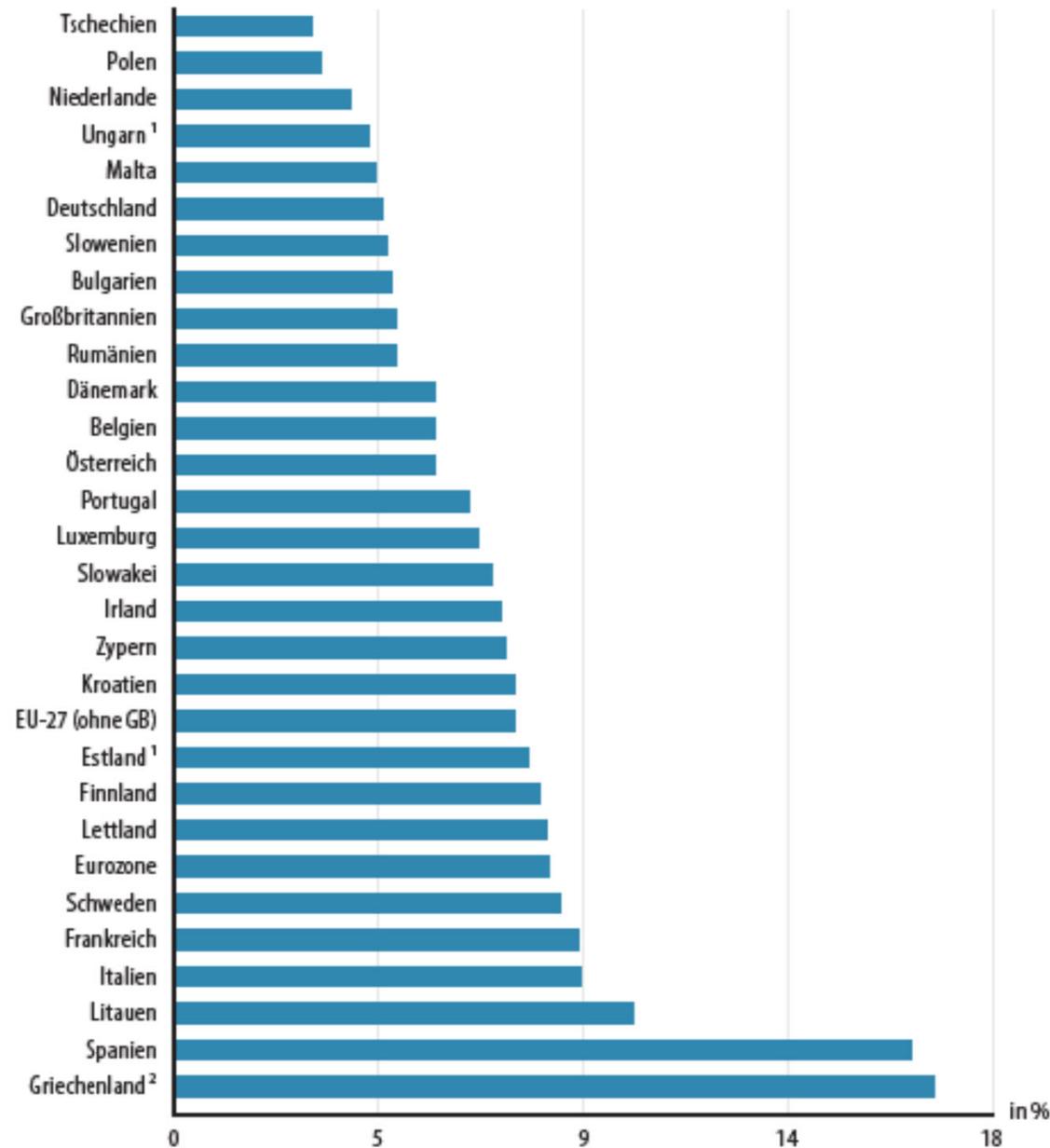
Stand 3. Quartal 2020



Quelle: Europäische Zentralbank.

Arbeitslosenquote in den EU-Staaten und Großbritannien

Stand Dezember 2020



Quelle: Eurostat. /¹ Stand November 2020 /² Stand Oktober 2020

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2021

**Öffentliche Kreditaufnahme
und
Schuldenbremse im Grundgesetz**

Brutto- und Nettokreditaufnahme (1)

- Grundsätzlich entsteht Staatsverschuldung, wenn ein Staat mehr ausgibt, als er an ordentlichen Einnahmen zur Verfügung hat. Um diese zusätzlichen Ausgaben zu decken, muss der Staat Kredite aufnehmen, üblicherweise für eine bestimmte Laufzeit. Diese Finanzierung nennt man **Nettokreditaufnahme** bzw. **Nettoneuverschuldung**.
- Ist das Ende der Laufzeit erreicht, muss der Kredit zurückgezahlt werden, woraufhin der Staat in aller Regel neue Kredite aufnimmt. Die Summe aus Nettokreditaufnahme und Anschlusskrediten zur Tilgung der ausgelaufenen Kredite nennt man **Bruttokreditaufnahme** bzw. **Bruttoneuverschuldung**.

Brutto- und Nettokreditaufnahme (2)

- Die Nettokreditaufnahme machte bis zur Corona-Krise nur einen kleinen Teil der Bruttoneuverschuldung aus. Im Jahr 2019 belief sich in Deutschland die Nettokreditaufnahme beim Bund auf 0 Euro. Trotzdem wurden beim Bund 185 Mrd. Euro Kredite zur Rückzahlung/Umschuldung bestehender Schulden aufgenommen.
- Der Finanzplan des Bundes sah bis 2024 eine Nettokreditaufnahme von 0 Euro vor. Dann brach die Corona-Pandemie aus. Nach aktuellen Zahlen ist für den Zeitraum 2020 bis 2025 im Bund eine Nettokreditaufnahme von insgesamt 500 Mrd. Euro geplant.

Kreditaufnahme des Bundes vor Corona

Kreditfinanzierungsübersicht 2017 bis 2022

	Ist 2017	Soll 2018	Entwurf 2019	Finanzplan		
				2020	2021	2022
- in Mrd. € -						
1. Bruttokreditaufnahme						
1.1 Kreditaufnahme zur						
1.1.1 Anschlussfinanzierung für Tilgungen.....	165,8	186,3	184,2	206,2	184,5	187,9
1.1.2 Eigenbestandsveränderung (- = Abbau).....	6,0	- 2,8	- 5,4	- 2,4	0,1	- 1,0
1.1.3 Bestandsveränderung der Verwahrgelder.....	- 5,8	0,7	6,5	10,5	10,6	- 0,5
1.2 Nettokreditaufnahme.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3 haushaltsmäßige Umbuchung (-= Minderung der BKA).....	2,6	- 9,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Zusammen (1.1 - 1.3)	168,6	175,0	185,3	214,3	195,2	186,4

Quelle: BMF: Finanzbericht 2019. Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022, S.66

Corona-Kredite des Bundes

Kreditfinanzierungsübersicht 2020 bis 2025

	Ist 2020	Soll 2021	Entwurf 2022	Finanzplan		
				2023	2024	2025
- in Mrd. € -						
1. Bruttokreditaufnahme (BKA).....						
1.1 Kreditaufnahme zur						
1.1.1 Anschlussfinanzierung für Tilgungen	227,5	317,7	412,8	440,8	432,1	413,6
1.1.2 Eigenbestandsveränderung ("-" = Abbau)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.3 Bestandsveränderung der Verwahrgelder.	28,5	17,2	13,6	42,0	17,1	-2,7
1.2 Nettokreditaufnahme.....	130,5	240,2	99,7	5,4	12,0	11,8
1.3 haushaltmäßige Umbuchung (- = Minderung der BKA).....	-49,9	-56,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Zusammen (1.1 - 1.3)	336,5	518,7	526,1	488,2	461,2	422,7

Quelle: Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025, BT-Drs. 19/31501, S.72.

alte Verschuldungsregel (Art. 115 GG)

„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Probleme:

- was sind Investitionen?
- Deficit-Spending in Abschwung und Rezession, aber nur unzureichende Rückführung der (Neu)Verschuldung in Aufschwung und Hochkonjunktur

neuer Art. 115 GG (I)

(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. ...

neuer Art. 115 GG (II)

... Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.

Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

Tilgungsplan des Bundes für die Corona-Schulden

- Tilgung beginnt 2023 mit zunächst 2,3 Mrd. Euro, steigt bis 2026 auf voraussichtlich 20,5 Mrd. Euro an. In dieser Höhe muss dann bis 2042 jedes Jahr getilgt werden.

- Bund: Tilgungsplan 20 Jahre
- NRW: Tilgungsplan 50 Jahre
- Baden-Württemberg: Tilgungsplan 10 Jahre

Zwischenfazit

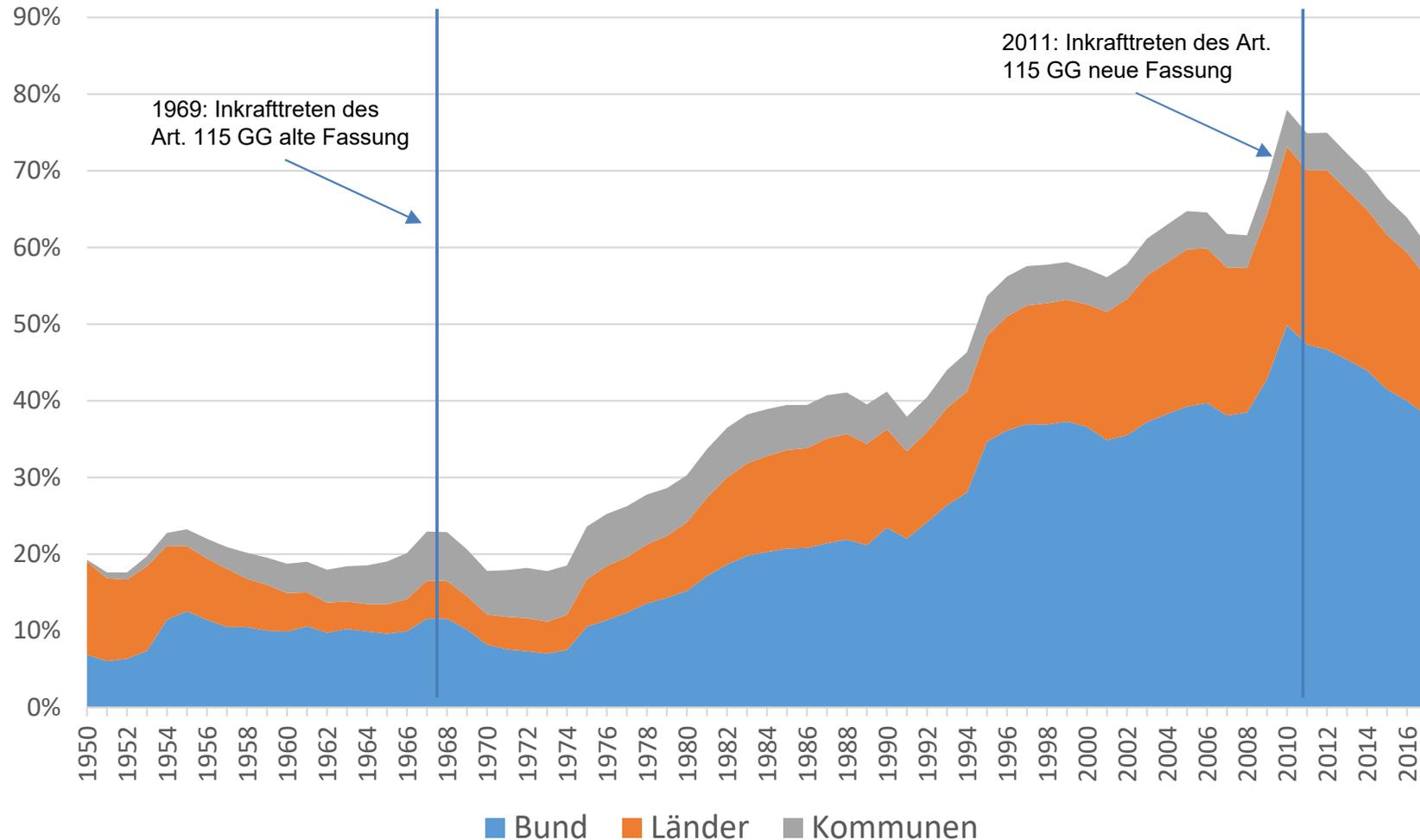
- Corona-Krise hätte ohne Kreditaufnahme nicht bewältigt werden können
- deutsche Schuldenstandsquote sprunghaft von 60 auf 75 Prozent des BIP gestiegen
- Quote ist im internationalen Vergleich und auch sonst keineswegs besorgniserregend hoch
- Bund zahlt/bekommt auf 10-jährige Staatsanleihen derzeit -0,38 % Zinsen

Fiskalregeln

- **Schuldenbremse für Bund und Länder**
Artikel 115 Grundgesetz
- **Europäische Haushaltsüberwachung**
Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europäisches Semester
- **Fiskalvertrag**
zwischenstaatlicher Vertrag von 25 EU-Staaten
- **Extreme Variante: Schwarze Null**
ideologisch motiviert, politische Absichtserklärung ohne rechtliche oder ökonomische Grundlage

Klassische Argumente gegen die öffentliche Kreditaufnahme

Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts in Relation zum BIP (%), 1950-2017



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Gründe für Anstieg der öffentlichen Schulden

Seit 1990 vier Phasen:

- a) Wiedervereinigung und „Aufbau Ost“
- b) falsche Politik umfangreicher Steuersenkungen seit 1998
- c) nach 2009: Stützungsprogramme für Banken und Konjunkturprogramm
- d) ab 2020: Corona-Pandemie

Tabelle 1: Entwicklung der öffentlichen Schulden

Jahr	in Mio. Euro	Schuldenzuwachs nach Perioden	Zeiträume	jährlicher Durchschnitt	Jahr	in Mio. Euro	Schuldenzuwachs nach Perioden	Zeiträume	jährlicher Durchschnitt
31.12.1950	9.574	87.794	1951-1974	3.658	31.12.1983	343.279	160.971	1983-1989	22.996
31.12.1951	10.747				31.12.1984	366.682			
31.12.1952	12.276				31.12.1985	388.436			
31.12.1953	14.775				31.12.1986	409.300			
31.12.1954	18.311				31.12.1987	433.788			
31.12.1955	21.357				31.12.1988	461.525			
31.12.1956	22.362				31.12.1989	474.704			
31.12.1957	23.158				31.12.1990	538.334	657.738	1990-1997	82.217
31.12.1958	23.991				31.12.1991	599.511			
31.12.1959	25.463				31.12.1992	686.356			
31.12.1960	28.998				31.12.1993	769.898			
31.12.1961	32.215				31.12.1994	848.057			
31.12.1962	33.129				31.12.1995	1.018.767			
31.12.1963	36.026				31.12.1996	1.082.970	91.061	1998-2001	22.765
31.12.1964	39.797				31.12.1997	1.132.442			
31.12.1965	44.697				31.12.1998	1.165.414			
31.12.1966	50.294				31.12.1999	1.199.582			
31.12.1967	58.018				31.12.2000	1.210.918			
31.12.1968	62.402				31.12.2001	1.223.503			
31.12.1969	62.982				31.12.2002	1.277.271	304.387	2002-2006	60.877
31.12.1970	64.210				31.12.2003	1.357.723			
31.12.1971	71.661				31.12.2004	1.429.749			
31.12.1972	79.392				31.12.2005	1.489.853			
31.12.1973	86.421				31.12.2006	1.527.890			
31.12.1974	97.368				31.12.2006 *	1.545.364			
31.12.1975	130.008				31.12.2007	1.552.371	32.517	2007-2008	16.259
31.12.1976	150.904				31.12.2008	1.577.881	414.216	2009-2011	138.072
31.12.1977	167.119				31.12.2009	1.694.660			
31.12.1978	188.579	31.12.2010	1.990.491						
31.12.1979	210.950	31.12.2011	1.992.097						
31.12.1980	238.897	* Ab 2006 einschl. ausgewählter öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach dem ESVG zum Sektor Staat zählen.							
31.12.1981	278.221								
31.12.1982	313.733								

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnung;

Tabelle 2: Entwicklung der öffentlichen Schulden nach Perioden

Zeiträume	Schuldenzuwachs nach Perioden	jährlicher Durchschnitt
1951-1974	87,8	3,7
1975-1982	216,4	27,0
1983-1989	161,0	23,0
1990-1997	657,7	82,2
1998-2001	91,1	22,8
2002-2006	304,4	60,9
2007-2008	32,5	16,3
2009-2011	414,2	138,1

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnung;

Klassische Argumente gegen Staatsverschuldung

1. intertemporäre Verteilungswirkungen, Stichwort „Generationengerechtigkeit“
2. Verteilungseffekte: Bezieher hoher Einkommen würden von hoher Staatsverschuldung profitieren
3. Verdrängung privater Investitionen, „crowding-out“
4. zunehmende Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte

Mythen der Schuldenbremse

Argumente und
Gegenargumente siehe:

MEMORANDUM 2018,

Kapitel 6:

***„Schuldenbremse:
Investitionsoffensive
statt
statt***

„schwarzer Null““



Argument 1: Generationengerechtigkeit „Staatsverschuldung geht zu Lasten unserer Kinder und Enkelkinder“

- Falsch! Künftige Generationen profitieren von öffentlichen Investitionen. Über Kredite, die aus Steuermitteln bedient werden, können sie an deren Finanzierung beteiligt werden.
- Vererbt werden nicht nur Schulden, sondern auch ihnen entgegenstehende Vermögenstitel.
→ Intrageneratives, nicht intergeneratives Verteilungsproblem

Argument 2: Verteilungseffekte

„Vermögende profitieren von den Zinszahlungen“

- Falsch! Derzeit liegt Inflation über Zinssatz deutscher Staatsanleihen: Realzinsen sind negativ!
- In Hochzinsphasen können Vermögende hohe Zinsen auf ihre Ersparnisse erzielen. Dieser Verteilungskonflikt kann aber über Steuerpolitik gelenkt werden (Vermögensteuer, Kapitalertragsteuer, ...)!

Argument 3: Crowding out

„Staatliche Kreditaufnahme verdrängt kreditfinanzierte Privatinvestitionen“

- Falsch! Zinssätze werden von Geldpolitik und Sparüberschuss bestimmt und steigen nicht automatisch durch Staatsverschuldung.
- Schuldenfinanzierte Finanzpolitik schafft bessere Infrastruktur und attraktiveres Investitionsumfeld, dies stärkt Privatinvestitionen.

Argument 4: steigende Zinsbelastung

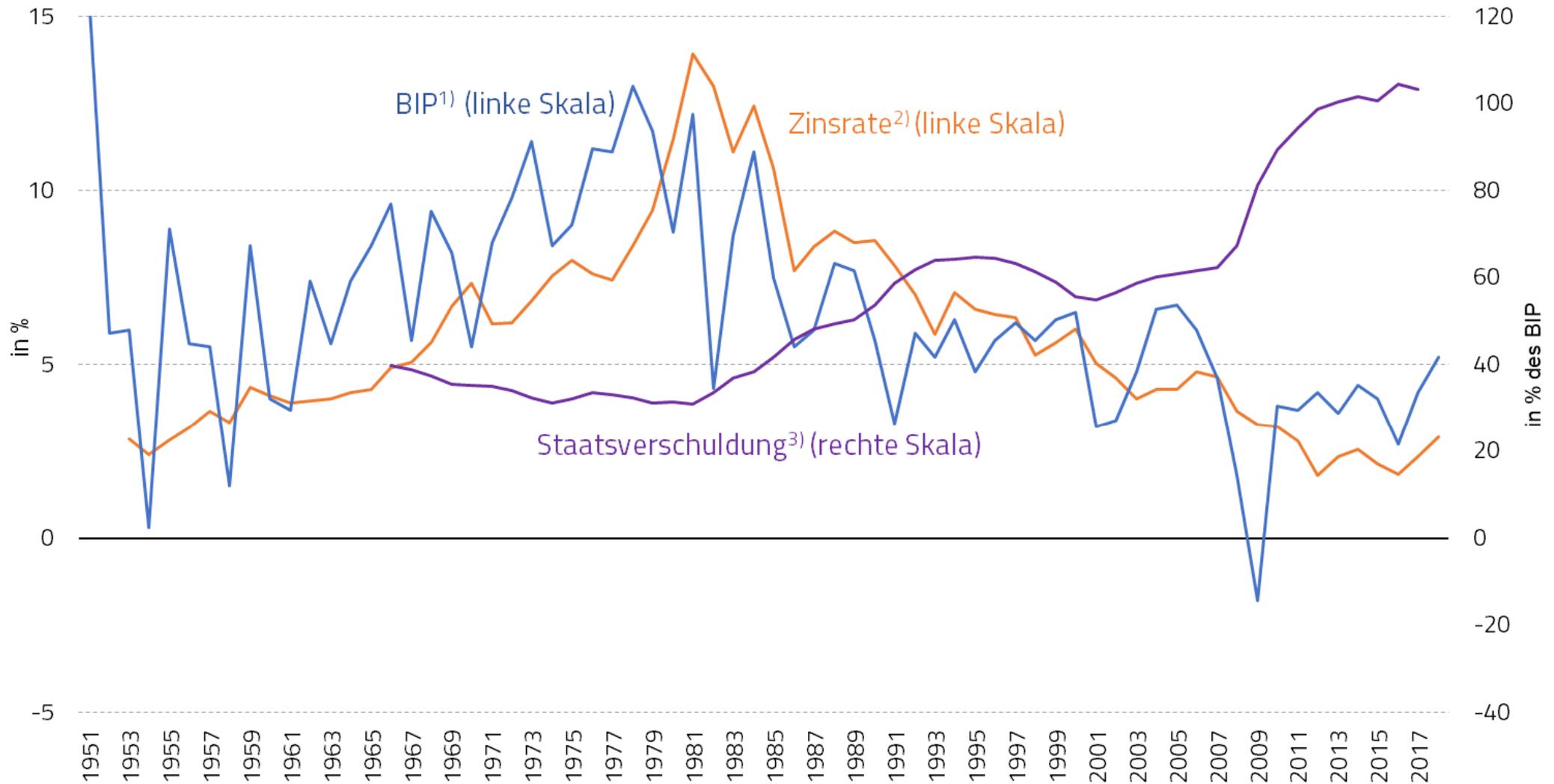
„Mit steigenden Schulden zahlt der Staat immer mehr Zinsen“

zu leistende Zinsen in Prozent des BIP						
	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Euroraum	5,3	3,8	2,9	2,8	2,3	1,6
Belgien	9,0	6,7	4,4	3,6	2,9	2,0
Deutschland	3,5	3,2	2,8	2,5	1,4	0,8
Irland	5,1	1,9	1,0	2,8	2,6	1,3
Griechenland	10,7	6,9	4,7	6,0	3,5	2,9
Spanien	4,9	3,2	1,7	1,9	3,0	2,3
Frankreich	3,4	2,9	2,7	2,5	2,0	1,4
Kroatien	1,4	1,6	1,8	2,4	3,4	2,2
Italien	11,1	6,1	4,5	4,3	4,1	3,4
Niederlande	5,1	3,3	2,2	1,8	1,3	0,8
Österreich	4,0	3,6	3,2	2,9	2,3	1,4
Portugal	5,5	3,0	2,6	2,9	4,6	3,0

Quelle: Eurostat, gov_10dd_edpt1, 13.7.2020.

anderes Beispiel Japan: Schuldenstand 235 % des BIP, Zinssatz auf 10-jährige Staatsanleihen von 0,1 %

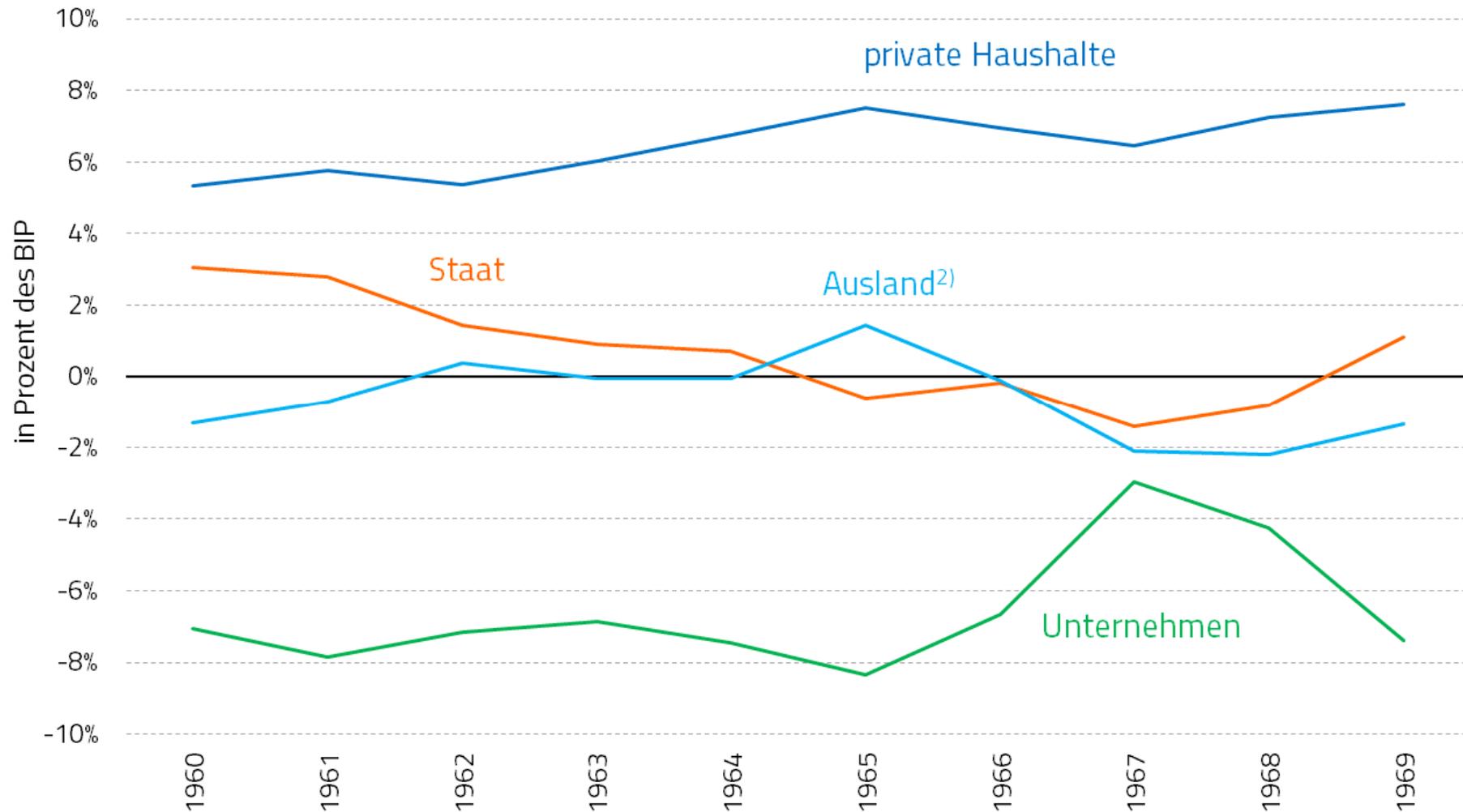
BIP-Wachstum¹⁾, Zinsrate²⁾ und Staatsverschuldung³⁾ in den USA



1) Bruttoinlandsprodukt, Veränderung gegenüber der Vorperiode in Prozent, jährlich, nicht saisonbereinigt
 2) Rendite auf US-Staatsanleihen mit 10-jähriger konstanter Laufzeit, notiert auf Anlagebasis.
 3) Staatsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, jährlich, saisonbereinigt

Source: FRED, FED

Finanzierungssalden¹⁾ der Wirtschaftssektoren in Deutschland

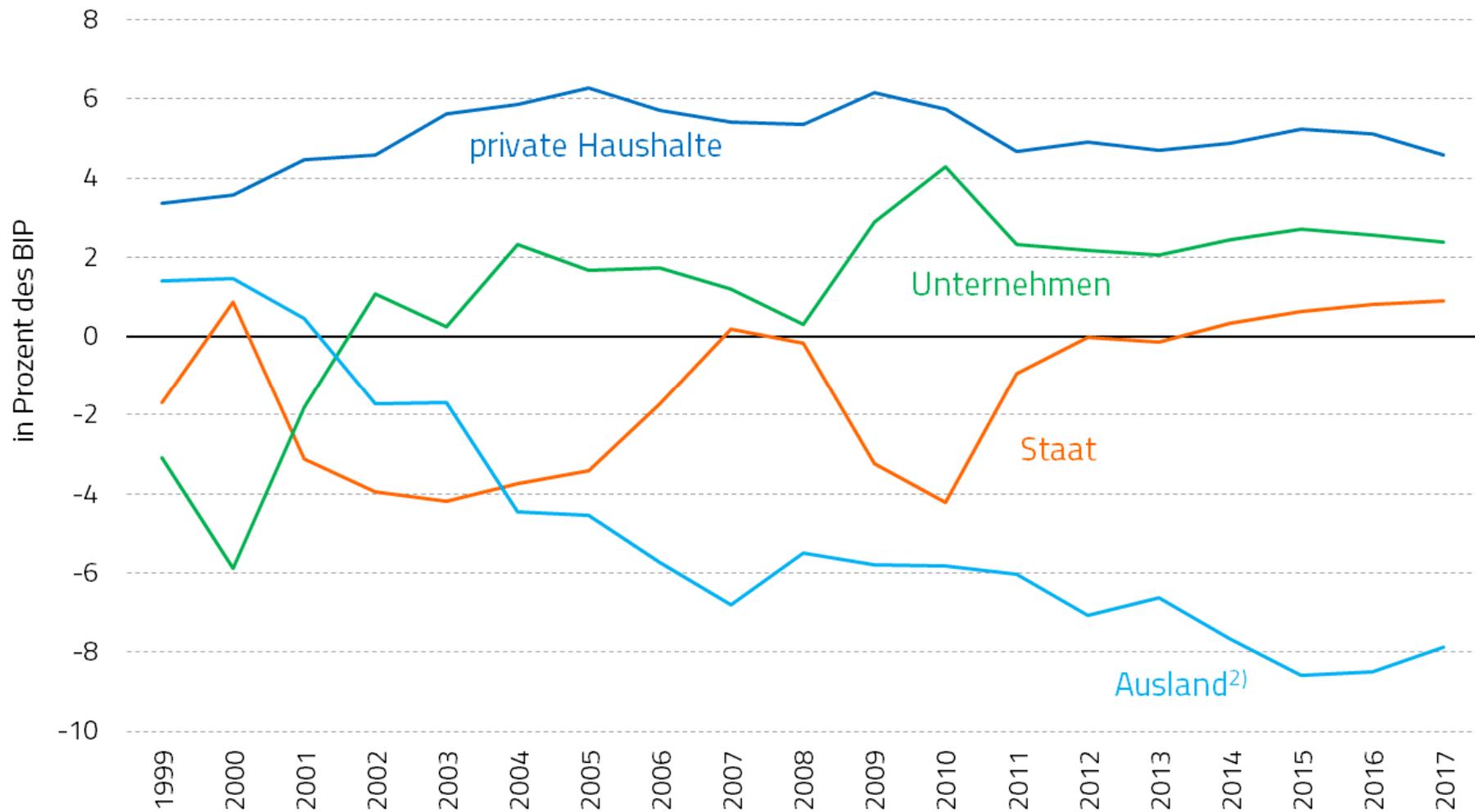


¹⁾ In % des nominalen BIP; ²⁾ Negative Werte bedeuten eine Verschuldung des Auslands

Quelle: Statistisches Bundesamt

Quelle: Heiner Flassbeck: Ein neuer Ludwig Erhard?, Makroskop vom 5.4.2018

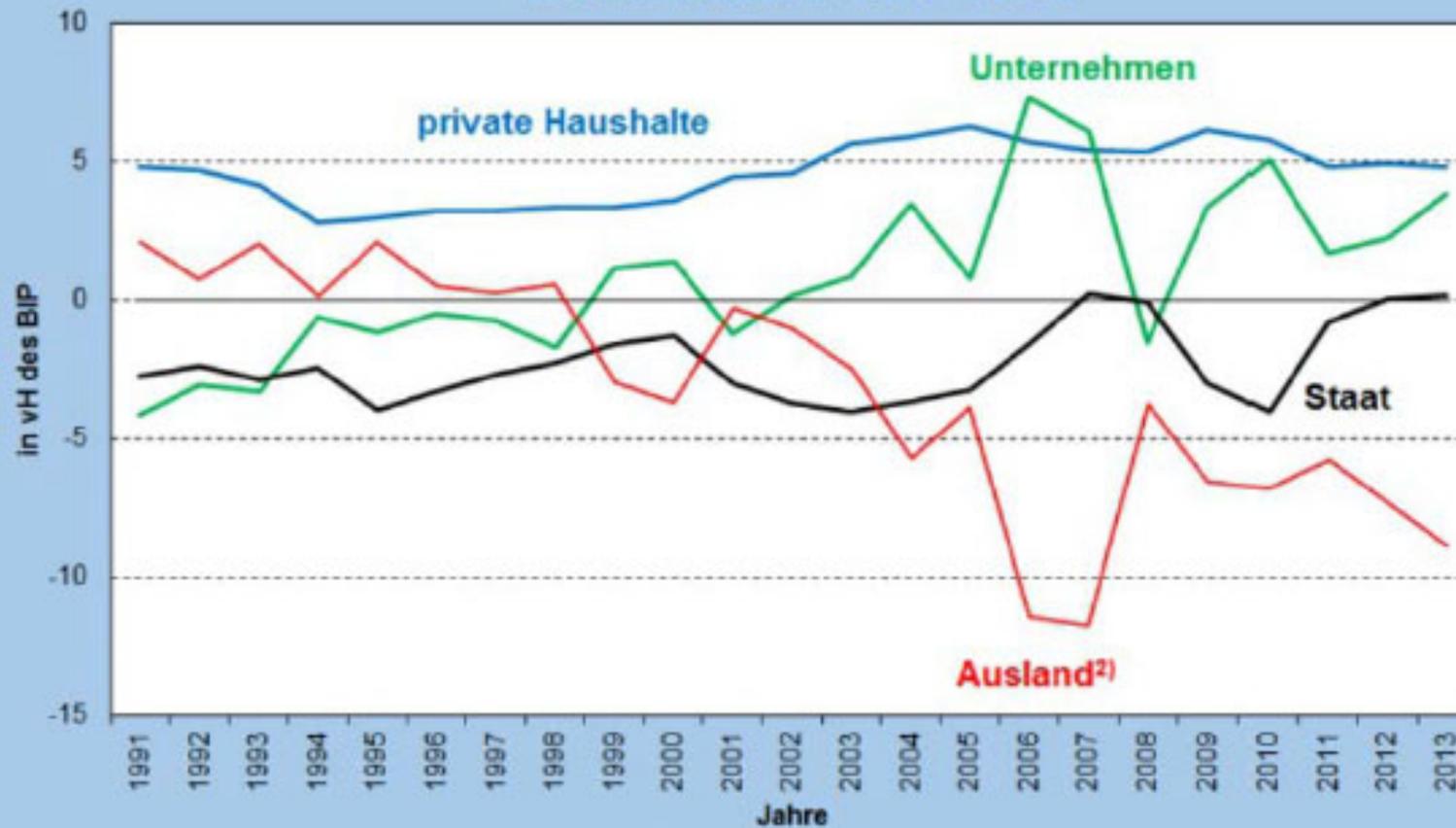
Finanzierungssalden¹⁾ der Wirtschaftssektoren in Deutschland



¹⁾ In % des nominalen BIP; ²⁾ Negative Werte bedeuten eine Verschuldung des Auslands
Quelle: AMECO

Quelle: Heiner Flassbeck: Ein neuer Ludwig Erhard?, Makroskop vom 5.4.2018

Nettogeldvermögensbildung¹⁾ der Wirtschaftssektoren Deutschlands 1991 - 2013



¹⁾ In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. ²⁾ Negative Werte bedeuten Verschuldung des Auslands in Deutschland.
 Quellen: Deutsche Bundesbank, Ameco Datenbank.

Grafik: www.flassbeck-economics.de

Deutsche Spar-Anomalie

Tabelle 7: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung und kollektives Übersparen (alle Beträge in Mrd. Euro)

Jahr	Nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften ¹			Private Haushalte ²			Staat		
	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungs-saldo	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungs-saldo	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungs-saldo
2011	59,01	100,49	41,48	32,90	158,90	126,00	1,07	-24,79	-25,86
2012	9,03	80,60	71,57	29,70	165,50	135,80	-1,12	-2,04	-0,93
2013	17,61	98,78	81,17	28,14	163,34	135,20	-4,10	-9,45	-5,35
2014	29,46	114,14	84,68	28,86	172,16	143,30	-5,44	3,11	8,55
2015	21,67	126,58	104,91	27,34	178,44	151,10	-4,34	16,58	20,92
2016	16,38	128,26	111,88	29,49	183,59	154,10	-3,42	20,29	23,71

Quelle: Memorandum 2018: Preis der „schwarzen Null“: Verteilungsdefizite und Versorgungslücken, Papyrossa, Köln

- Private Haushalte: typischerweise Sparer
- Unternehmen: typischerweise verschuldet, in Deutschland sparen sie seit etlichen Jahren!
- Deutscher Staat: seit 2014 Sparer!
- Einzig mögliche Konsequenz: Ausland verschuldet sich bei Deutschland

**Wie weiter mit der
Schuldenbremse?**

Lösungen mit und ohne Schuldenbremse

- 1) Abschaffung/Reform der Schuldenbremse
 - Rückkehr zur goldenen Regel, Aufhebung aller quantitativen Grenzwerte
 - erfordert Änderung des Grundgesetz und der europäischen Verträge

- 2) Wenn Schuldenbremse bleibt:
 - Vermögensabgabe zur Schuldentilgung
 - Änderung Ausführungsgesetz (u.a. besseres Konjunkturbereinigungsverfahren)
 - Extrahaushalte/öffentliche Investitionsgesellschaften

Alternativen zur Schuldenbremse

Konkrete Vorschläge in:

MEMORANDUM 2020,

Kapitel 3:

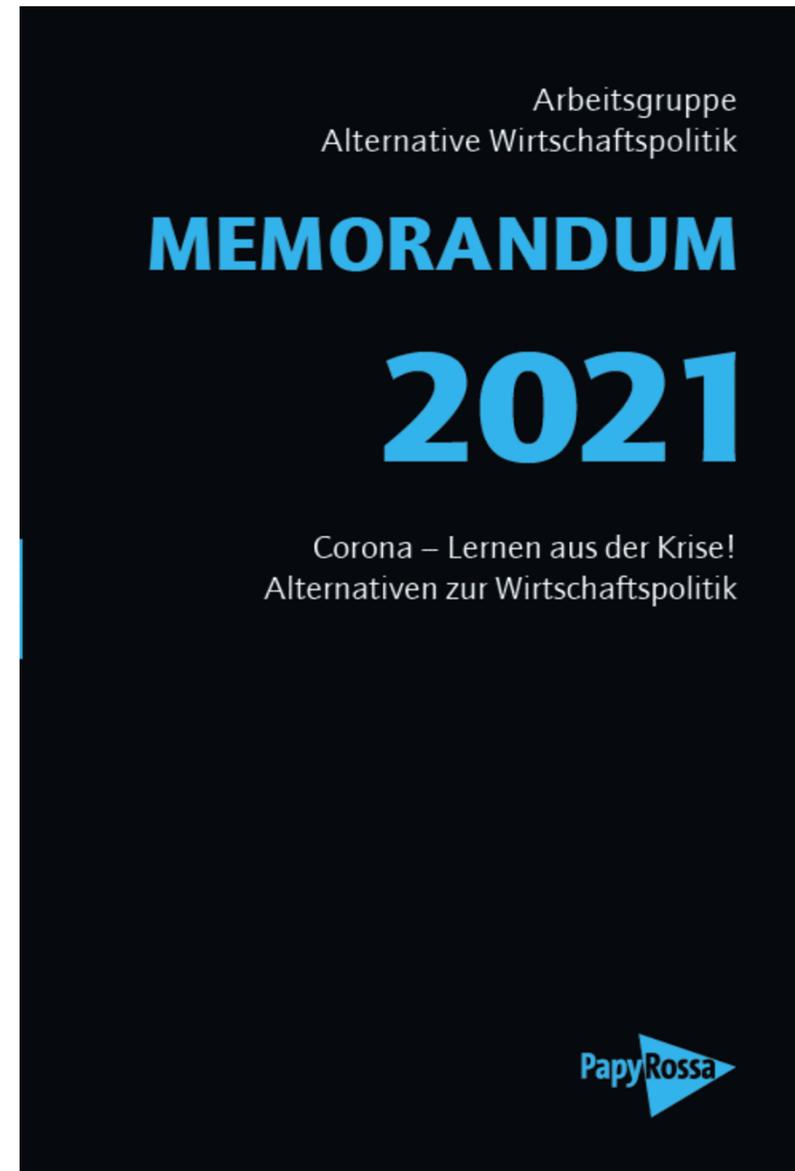
***„Schuldenbremse:
Investitionsbedarfe
erfordern Alternative***



Alternativen zur Schuldenbremse

„Grundsätzliche
Alternative“: MMT?

**MEMORANDUM 2021,
Kapitel 6:
„Die Modern Monetary
Theory: eine neue
Gelddebatte“**



Ärgerliche Debatte in den BLÄTTERn:

Axel Stommel, Modern Monetary Theory: Das Ende der Umverteilung? Aus: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2021

In der Juli-Ausgabe der »Blätter« plädierte Dirk Ehnts für die Modern Monetary Theory, die »mit einer Reihe geldpolitischer Missverständnisse« aufräume. Diese neue Theorie des unbegrenzten Schuldenmachens nährt aber selbst Illusionen.

Rudolf Hickel, Mehr Staatsschulden wagen – aber auch mehr Steuern! Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2021

In den zurückliegenden beiden Ausgaben der »Blätter« fand eine engagierte Debatte über die Rolle von Staatsschulden statt. Dazu positioniert sich im Folgenden »Blätter«-Mitherausgeber Rudolf Hickel.

Axel Stommel, Steuern statt verschulden! Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2021

In der Septemberausgabe kritisierte »Blätter«-Mitherausgeber Rudolf Hickel die Modern Monetary Theory als Ausdruck einer »trügerischen Sehnsucht nach ökonomisch-ökologischem Wohlstand ohne Verteilungskämpfe«. Seinem Plädoyer, stattdessen die Verschuldung massiv auszuweiten, widerspricht im Folgenden der Wirtschaftswissenschaftler Axel Stommel.

Dominika Biegon, Ein pragmatischer Kompromiss für die europäische Schuldendebatte.

Aus: MAKRONOM vom 04.11.2021

Die Reform der EU-Schuldenregeln droht zu einem ideologisch geführten Großkonflikt zu werden. Dabei ließe sich das System erheblich verbessern, ohne dass seine Eckpfeiler grundsätzlich in Frage gestellt werden müssen.

Eckpunkte einer pragmatischen Reformagenda

- 1.) Öffentliche Investitionen stärken**
- 2.) Mehr Flexibilität bei den Schuldenabbaupfaden**
- 3.) Eine antizyklische Wirtschaftspolitik ermöglichen**

Eine Reform der EU-Schuldenregeln ist auch für Deutschland wichtig

Eine pragmatische Reform der EU-Schuldenregeln ist nur der erste Schritt