

Beitrag zur Festschrift für Heinz Bontrup:  
Mythos Soziale Marktwirtschaft  
hg. von Ralf-M. Marquardt / Peter Pulte  
Köln 2019 im PaoyRossa-Verlag

**Rudolf Hickel**

## **Die Schwarze Null**

**Die Unfähigkeit, makroökonomisch zu denken und zu handeln**

### **1. Einleitung**

Die vorherrschende Wirtschaftswissenschaft ist durch ein hartnäckiges Tabu geprägt: Der Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme zur Finanzierung zukunftsrelevanter Infrastrukturinvestitionen – vor allem auch zur Abschöpfung der überschüssigen Liquidität in Deutschland – zugunsten volkswirtschaftlicher Ausgaben wird strikt abgelehnt. Nicht die Frage, welche Aufgaben durch welche Einnahmen zu finanzieren sind, steht im Mittelpunkt. Vielmehr gilt nur die Finanzpolitik als seriös, die wenigstens den öffentlichen Schuldenberg nicht mehr ansteigen lässt. Dadurch ist dem demokratisch-parlamentarischen Entscheidungsprozess im Zuge der Neuregelung in der Verfassung der ökonomisch begründbare Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme entzogen worden.

Die der letzten Bundestagswahl im September 2017 folgenden Verhandlungen über die zu bildende Regierungskoalition zeigen: Alle beteiligten Parteien ordnen sich dem finanzpolitischen Tabu des Einsatzes öffentlicher Kreditaufnahme unter. Bei der CDU/CSU und der FDP überrascht diese finanzpolitische Ignoranz nicht. Auch bei Bündnis 90/Die Grünen dominiert mittlerweile die Merkel'sche Sicht von der »schwäbischen Hausfrau«, für die Staatsschulden Ausdruck mangelnder finanzpolitischer Moral sein soll. Die SPD hat im Regierungsprogramm der neuen schwarz-roten Koalition die Fortsetzung der Politik der Schuldenbremse gerade als ordnungspoliti-

ches Ziel anerkannt. Die in der parteiinternen Diskussion immer wieder betonte Notwendigkeit, öffentliche Infrastrukturmaßnahmen per Kredite zu finanzieren, lehnt in kompletter Kontinuität zu seinem Vorgänger der neue SPD-Bundesfinanzminister ab. Dahinter verbirgt sich der zuerst schleichende und dann endgültige Abschied von einer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung der Finanzpolitik. Dabei bezieht sich diese Tabuisierungspolitik auf die vorherrschende Finanzwissenschaft. Bei Dominanz des sich selbst stabilisierenden Marktsystems wird der Rückzug aus der gesamtwirtschaftlichen Analyse und einer darauf bezogenen, makroökonomisch verantwortlichen Politik betont. Ausreichende antizyklische Finanzpolitik und die Kreditfinanzierung zukunftsrelevanter Infrastrukturinvestitionen sind aus der Agenda staatlicher Finanzpolitik gestrichen. Nicht einmal die Regeln der betriebswirtschaftlichen Investitionslehre, die eine Kreditfinanzierung berücksichtigt, die aus rücklaufenden Erträgen finanziert wird, finden beim Staat Anerkennung.

In der Zwischenzeit lassen sich die durch die Schuldenbremsen in Deutschland und der EU ausgelöste Austeritätspolitik mit ihren negativen Folgen empirisch beschreiben. Der Verzicht, die effektive Nachfrage zu steigern, hat wirtschaftlich Wachstumsprozente gekostet. Im Bereich der öffentlichen Infrastruktur sind nicht einmal mehr die Ersatzinvestitionen finanziert worden. Das infrastrukturelle Vermögen des Staates ist gesunken. Es ist höchste Zeit, die Tabuisierung der öffentlichen Kreditaufnahme zur Finanzierung und Steuerung aufzubrechen. Dazu will dieser Beitrag Argumente liefern. Am Anfang steht die Wiederentdeckung der fiskalisch-ökonomischen Gründe für den Einsatz der öffentlichen Kreditfinanzierung. Es folgt eine differenzierte Beschreibung der dadurch ausgelösten Behinderung einer zukunftsorientierten Finanzpolitik.

## 2.

### **Finanzpolitik:**

### **Mit der Schuldenbremse gegen den gestaltenden Staat**

Immer schon von der neoliberalen, kapitalismusoptimistischen Wirtschaftswissenschaft gefordert ist nicht erst unter dem Druck hoher Schuldenberge der Staaten das Regime der Schuldenbremse in unterschiedlichen Varianten durch die vorherrschende Finanzpolitik gefordert worden.

Die Fehl-Begründungen sind schlicht und damit vor allem populistisch nutzbar. Hohe Staatsschulden werden monokausal zur Ursache der fiskalischen Krise erklärt. Hingewiesen wird auf die öffentlichen Haushalte, die durch den wachsenden Kapitaldienst gegenüber den Staatseinnahmen und dringlichen anderen Ausgaben *Handlungsspielraum* verlieren.

Die neoliberale Kritik beschränkt sich nicht nur auf die dadurch schrumpfende Budgetsouveränität. Hinter dem Vorwurf der wachsenden Schuldenlast verbirgt sich auch eine Fundamentalkritik an der *Rolle des Staates*. Mit dem Prügeln auf »den Sack« Staatsschulden ist »der Esel« gestaltender Staat gemeint. Ordnungspolitisch geht es um einen auf den hoheitlichen Kernbereich zugunsten der Stärkung der Wirtschaft geschrumpften Staat. Die alloкатive Aufgabe des Staates durch die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die, wie schon Adam Smith in seiner »Wealth of Nations« (1776) lehrt, auf Renditebasis nicht erzeugt werden, aber erforderlich sind und den Einkommensschwachen Vorteile bringen, wird mit dem Vorwurf vom wettbewerbsfeindlichen Staat fehlinterpretiert. Im Mittelpunkt der neoliberalen Staatskritik steht der Abbau der sozialstaatlichen Sicherungssysteme und gesamtwirtschaftlichen Interventionen. Mit diesem heute vorherrschenden Staatsverständnis ist schon lange das ordnungspolitische Konzept der sozialen Marktwirtschaft aus den 1950er Jahren in Westdeutschland über Bord geworfen worden. Der Sozialstaat, der die sozialen Risiken gegenüber den vom »Investitionsmonopol« (Erich Preiser) Abhängigen in einer lohnzentrierten Gesellschaft auffangen muss, wird in eine zentrale Ursache wirtschaftlicher Krisenanfälligkeit umgemünzt.

Schließlich wird dem Staat die *gesamtwirtschaftliche Verantwortung* zur präventiven Krisenbekämpfung und deren Folgen komplett abgesprochen. Der Einsatz des »Deficit spendings« als antizyklisches Instrument zur Sicherung potenzieller effektiver Nachfrage gilt als Gift für die »freie Marktwirtschaft«. Heute zielt die aggressive Politik mit der Schuldenbremse nahezu auf einen kompletten Rückzug des Staates aus der gesamtwirtschaftlichen Steuerung. Diese Ideologie leitet sich aus der Doktrin von der ultrastabilen Selbststeuerungsfähigkeit eines von Großkonzernen beherrschten, kapitalistischen Wettbewerbs ab. Wenn überhaupt, dann entstehen im Wettbewerbssystem nur Krisen, die jedoch aus eigener Kraft, also endogen, auch wieder überwindbar sein sollen. Wenn es zu systemgefährdenden Krisen der Gesamtwirtschaft kommen sollte, dann läge die Schuld bei den sog. »außermarktmäßi-

gen Kräften«, wie etwa starke Gewerkschaften sowie der Sozialstaat. Darüber hinaus gilt die ordnungspolitische Kritik, die Friedrich von Hayek mit dem Ölflecktheorem beschrieben hat. Demnach gilt die gesamtwirtschaftliche Steuerung als Einstieg der staatlichen Einflussnahme auf die privatwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen, die sich ausbreiten und Zug um Zug das privatwirtschaftliche Prinzip durch eine Planwirtschaft ersetzen soll.

Diese populistischen Vorurteile gegen den *gestaltenden Staat* werden im vorherrschenden Dogma von der Schuldenbremse massenwirksam zugepitzt. Es dominieren Irrtümer nach dem Muster der Trugschlussökonomik, die auf der Ineinssetzung einzelwirtschaftlichen Verhaltens mit der Rolle des Staats in der Gesamtwirtschaft resultieren. Ein klassisches Beispiel ist der auch noch diskriminierende Appell an den Staat, sich wie die »schwäbischen Hausfrau« zu verhalten und nur das auszugeben, was zuvor eingenommen worden ist. Der Staat, der mit seiner Haushaltspolitik zur Stärkung der Gesamtwirtschaft beitragen kann und damit das, was an Steuern eingenommen wird, auch erhöht, bleibt der marktliberalen Blickverengung auf die einzelwirtschaftliche Rationalität verborgen.

Aber selbst der einzelwirtschaftliche Grundsatz für Unternehmen, *rentierliche Investitionen* über Kredite zu finanzieren, wird für den Staat nicht anerkannt. Öffentlich kreditfinanzierte Investitionen, mit denen die Finanzierungsüberschüsse etwa der privaten Haushalte zugunsten der künftigen Generationen abgeschöpft werden, lässt die Ideologie von der staatsfreien Marktwirtschaft nicht zu. Die gesamtwirtschaftliche Analyse der Rolle des Staates, der in der Krise als »*Lückenbüßer*« für unterlassene Unternehmensinvestitionen wegen pessimistischer Nachfrageerwartungen einspringen, also antizyklisch handeln muss, passt nicht zum Dogma einer krisenfreien kapitalistischen Wettbewerbswirtschaft mit der Befähigung zur Selbstoptimierung.

### 3.

#### **Neoliberalismus im Doppelpack: »Schuldenbremse + Steuerpolitik« zur Unternehmenspflege**

Zur Ideologie der Schrumpfung des Staates über den Abbau der Neuverschuldung gehört aber auch die Zurückweisung von Steuererhöhungen in der Unternehmenswirtschaft und auf Vermögen. Da ein Ausweichen auf die

Steuerfinanzierung als schädlich beschrieben wird, sind sinkende Ausgaben, vor allem im Bereich der früher kreditfinanzierten öffentlichen Investitionen vorprogrammiert. Die neoliberale Fiskalpolitik mit der Führungsrolle der einzelwirtschaftlichen Profitabilität fordert eine Doppelstrategie: Verbot der Neuverschuldung zusammen mit dem Ziel, Steuersenkungen vor allem zugunsten der Unternehmenswirtschaft durchzusetzen. Schuldenabbau und Steuersenkungen sind die zwei Seiten ein und derselben Medaille für den Schrumpfstaat.

Bevor auf die grundlegende Kritik dieser Doppelstrategie Schuldenbremse + Steuersenkungen eingegangen wird, werden zuerst einige Details zur den Instrumenten und Wirkungen der Entschuldung beschrieben. Dabei geht es auch um die Frage, wie die austeritäre Finanzpolitik unter dem Diktat der Schuldenbremse in Deutschland wirkt.

### **3.1 Schuldenbremse in Deutschland und in der EU**

In Deutschland ist der Abbau der Neuverschuldung ohne Rücksicht auf die Aufgaben eines die Gesellschaft gestaltenden Staates seit 2011 Hauptziel der neuen Finanzpolitik. Nach recht kurzer Debatte wurde die Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen. Spiegelbildlich dazu ist die zuvor geltende »goldene Regel«, die im Ausmaß öffentlicher Investitionen eine Kreditaufnahme vorsah, aus dem Grundgesetz gestrichen worden. Abgesehen von einer Separierung konjunkturell bedingter Veränderungen der Steuereinnahmen und Staatsausgaben ist den Ländern die Neuverschuldung komplett verboten worden. Auf einem Anpassungspfad muss bis 2019 das jährliche strukturelle Defizit und damit die Neuverschuldung auf null in den betroffenen Bundesländern zurückgeführt werden. Dies hat zu massiven Einsparungen bei den Länderausgaben geführt. Die beiden Bundesländer Bremen und das Saarland erhielten wegen ihrer tiefen Haushaltsnotlage bis 2019 eine jährliche Sanierungshilfe vom Bund über je 300 Mio. €. Diese durfte allerdings nur zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Dem Bund wurde ab 2016 für das um konjunkturelle Effekte bereinigte, strukturelle Defizit auf 0,35 % des jährlichen Bruttosozialprodukts zugestanden. Warum es 0,35 % sind, entzieht sich einer theoretischen und empirisch abgesicherten Erklärung. Abgesehen von befristeten Übergangsregelungen sind Ausnahmen laut Grundgesetz nur im Falle von »Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen« (Art. 115 GG) möglich. Die geänderte Finanzverfassung im Grundgesetz

sieht vor, dass über die Einhaltung dieses Regelwerk ein Stabilitätsrat entscheidet. Die Schuldenbremse bleibt in der ab 2020 einsetzenden Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen fester Bestandteil. Die finanzkraftbezogene Verteilung zwischen den Ländern wird ab 2020 über die Neuordnung der Umsatzsteuerverteilung geregelt. Dadurch konnte der immer wieder kritisierte (horizontale) Länderfinanzausgleich mit Geber- und Nehmerländern abgeschafft werden.

Auch in der EU ist mit dem »europäischen Fiskalpakt« eine Begrenzung der öffentlichen Verschuldung festgeschrieben worden (»Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion« vom 1.1.2013). Die Konvergenzkriterien zum Schuldenstand und zur Neuverschuldung (Maastricht-Kriterien), die bei der Aufnahme der Länder in das Eurowährungssystem bereits gelten sollten, sind mit dem »Fiskalpakt« auf veränderter Basis verstetigt worden: Der Anteil der strukturellen Neuverschuldung (ohne Konjunkturlauf) am Bruttoinlandsprodukt eines Mitgliedslandes wurde von 3 % auf 0,5 % gesenkt und der Anteil des Gesamtschuldenstands bei 60 % belassen. Länder, die die Schuldengrenzen übersteigen, müssen Maßnahmen zum Abbau der Schuldenanteile am Bruttoinlandsprodukt entwickeln und sich genehmigen lassen. Der Fiskalpakt trat zum 1.1.2013 ohne Großbritannien, Tschechien und Kroatien in Kraft. Neu ist die Vereinbarung über fiskalische Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Kriterien. Die meisten Staaten sahen sich wegen zum Teil viel höherer Quoten im Vergleich zu den Konvergenzkriterien zu massiven Einsparungen in ihren Haushalten gezwungen. Gesamtwirtschaftlich sind dadurch das wirtschaftliche Wachstum im EU-Raum belastet, wichtige Infrastrukturprojekte nicht realisiert und der Sozialabbau beschleunigt worden.

Auch in den Krisenländern im Eurowährungsraum sind sog. »Rettungspakete« mit massiven Auflagen verbunden worden. Im Mittelpunkt steht der Abbau des Staatsschuldenstandes. Griechenland ist ein Beispiel für die katastrophalen Auswirkungen dieser Austeritätspolitik. Soziale und infrastrukturelle Ausgaben mussten gekürzt werden. Das Bruttoinlandsprodukt schrumpfte um ein Vielfaches des staatlichen Kürzungsprogramms. Die Gesamtwirtschaft ist zusammengebrochen, die Arbeitslosigkeit nach oben geschneilt und die Armut explodiert. Zu dieser Schrumpfpolitik gab und gibt es eine Alternative: Stärkung und Aufbau der Wirtschaftsstruktur, die allerdings nach der neoliberalen Doktrin eben nicht Aufgabe der Politik sein soll.

Tab. 1: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung 2011 bis 2016

Jahr	Nicht-finanzielle Kapitalgesellschaft <sup>1</sup>			Private Haushalte <sup>2)</sup>			Staat		
	Sachvermögen <sup>3)</sup>	Sparen <sup>4)</sup>	Finanzierungs-saldo	Sachvermögen <sup>3)</sup>	Sparen <sup>4)</sup>	Finanzierungs-saldo	Sachvermögen <sup>3)</sup>	Sparen <sup>4)</sup>	Finanzierungs-saldo
2011	93,06	100,49	41,48	32,90	158,90	126,00	1,07	-24,79	-25,86
2012	38,51	80,60	71,57	29,70	165,50	135,80	-1,12	-2,04	-0,93
2013	42,67	98,78	81,17	28,14	163,34	135,20	-4,10	-9,45	-5,35
2014	54,36	114,14	84,68	28,86	172,16	143,30	-5,44	3,11	8,55
2015	45,74	126,58	104,91	27,34	178,44	151,10	-4,34	16,58	20,92
2016	43,30	128,26	111,88	29,49	183,59	154,10	-3,42	20,29	23,71

Angaben in Mrd. EUR. <sup>1)</sup> Die primäre Funktion von Wirtschaftseinheiten im Sektor der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften ist die Produktion von (realen) Gütern und Dienstleistungen für den Markt. Der Sektor der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften beinhaltet echte Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung etc.) sowie Quasi-Kapitalgesellschaften (im Wesentlichen Personengesellschaften, d. h. OHGs und KGs). <sup>2)</sup> Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck. <sup>3)</sup> Nettoanlageinvestitionen und Vorratsänderungen sowie Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern. <sup>4)</sup> Einschließlich Vermögensübertragungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten von Deutsche Bundesbank, Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 2011 bis 2016, Mai 2017.

### 3.2 Schuldenbau und stabiles Wirtschaftswachstum:

#### Irren die Kritiker der Schuldenbremse?

Der oberflächliche Blick auf den Zusammenhang zwischen Austeritätspolitik unter dem Regime der Schuldenbremse scheint die These von der Belastung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland zu widerlegen. 2014 wird zum finanzpolitisch historischen Jahr deklariert. Erstmals ist der Finanzierungssaldo des Staates nach einem Defizitsaldo über Jahrzehnte in einen Überschussaldo umgeschlagen. Bezogen auf das Bruttosozialprodukt belief sich dieser Überschussaldo 2014 auf +0,3 %. In absoluten Zahlen betrug der Überschuss 2014 mehr als 8,5 Mrd. € und stieg 2015 auf 20,9 Mrd. €, 2016 auf 32,7 Mrd. € an (vgl. Tab. 1). Der Bund triumphiert 2017 über die Nullverschuldung im vierten Jahr; ein Haushaltsüberschuss mit 5,3 Mrd. € konnte realisiert werden. Zu den bundesoffiziellen Erfolgsmeldungen über diese Finanzpolitik gehört der Hinweis auf die jetzt rückwärts laufende

Schuldenuhr. Wird die Entwicklung des Finanzierungssaldos als Indikator für die mit öffentlichen Krediten finanzierten Staatsausgaben genommen und dem Wirtschaftswachstum gegenübergestellt, dann zeigt sich: Der Rückgang des staatlichen Finanzierungssaldos und damit insbesondere der Infrastrukturausgaben gehen mit einer vergleichsweise stabilen Entwicklung des realen Wirtschaftswachstums einher. Ohne genauere Analyse der Kausalitäten belegt die längerfristig ausgerichtete Regressionsanalyse, empirisch zwar schwach ausgeprägt, dass das wirtschaftliche Wachstum in der mittleren Frist durch die Abnahme von staatlichen Finanzierungsüberschüssen belastet wird.

Aktuell liegt der Verdacht bei der Gegenüberstellung von Wirtschaftswachstum und Finanzierungssaldo nahe, die Kritiker der Austeritätspolitik, hätten sich geirrt. So hat auch die »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik«, als deren Sprecher Heinz-J. Bontrup aktiv ist, immer wieder theoretisch begründet und empirisch belegt auf die negativen Folgen der Finanzpolitik im Dienste der Schuldenbremse für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung hingewiesen. Handelt es sich um einen Irrtum oder anti-neoliberale Rechthaberei? Gefragt werden muss allerdings auch, ob möglicherweise die Austeritätspolitik nicht so stark ausgefallen ist. Oder haben trotz einer zwar insgesamt stabilen Entwicklung allerdings auf schwachem Niveau andere Einflüsse den negativen Zusammenhang überlagert?

Nein, es handelt sich um keinen Irrtum. Die Doktrin vom neoliberalen Staat, der ohne öffentliche Kreditfinanzierung zur Stärkung der Wirtschaftskräfte beiträgt, wird auch für Deutschland widerlegt. Die Wirtschaft ist zwar gemessen an der Finanzpolitik recht stabil gewachsen. Von einem Boom kann jedoch nicht die Rede sein. Eingefügt in den säkularen Trend wächst die Gesamtwirtschaft deutlich langsamer als in früheren Phasen allerdings recht stabil. Insgesamt ist trotz hoher Renditen die Bereitschaft der Unternehmen, Gewinne in Sachinvestitionen zu lenken, schwach entwickelt. Es dominiert die Verwendung von Gewinnen vor allem für Finanzmarktinvestitionen, den Rückkauf von Aktien sowie den Aufkauf von Unternehmen. Während also die privatwirtschaftlichen Wachstumsfelder gewinnwirtschaftlich unzureichend genutzt werden, zeigen sich massive Defizite vor allem in dem gewinnwirtschaftlich nicht erschließbaren Bedarf an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen.

Dabei hat die Dämpfung der staatlichen Ausgabenzuwächse im Zuge der Umsetzung der Schuldenbremse zu einem dramatischen Rückgang der öffentlichen Investitionen mit der doppelten Folge geführt: Zukunftsrelevante Wachstumsfelder werden mangels öffentlicher Nachfrage unzureichend erschlossen und zugleich sind die allgemeinen Produktionsvoraussetzungen beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastruktur verschlechtert worden. Bei den Erfolgsmeldungen über die rückläufige Staatsschuldenuhr ist nicht auf den gesamtwirtschaftlich und infrastrukturell hohen Preis dieser Politik hingewiesen worden: Die staatlichen Nettoinvestitionen (Sachvermögen) schrumpfen seit 2012 (vgl. Tab. 1). Im Jahr 2014, dem Umschlag des Finanzierungssaldos in einen Überschuss, sind die öffentlichen Nettoinvestitionen um 5,44 Mrd. € geschrumpft. Bezogen auf die Bruttoinvestitionen sind nicht einmal mehr im Ausmaß der Abschreibungen Ersatzinvestitionen finanziert worden. Der öffentliche Kapitalstock ist seit 2012 Jahr für Jahr geschrumpft. Davon betroffen sind vor allem die Bereiche Verkehrsinfrastruktur, Bauten im Bildungs- und Hochschulbereich sowie der ökologische Umbau durch den Staat. Mit der Schuldenbremse ist ein Sanierungsstau im Bereich öffentlicher Investitionen entstanden, der dringend abgebaut werden muss. Einhergegangen mit den rückläufigen öffentlichen Investitionen ist auch eine Deckelung der Ausgaben für Personal im öffentlichen Sektor. Die Folge sind Qualitätsverluste und Angebotsdefizite selbst im Kernbereich hoheitlich garantierter Dienstleistungen des öffentlichen Sektors.

Allerdings ist am Ende die ursprünglich geplante Einsparpolitik auch nicht so rigoros ausgefallen. Der ursprüngliche Restriktionskurs ist durch politische Einflüsse durcheinandergelassen. So mussten Staatsausgaben durch die spontan angefallenen Folgekosten für die Aufnahme von Flüchtlingen deutlich gesteigert werden. Dazu kamen vor allem auch wegen der katastrophalen Wirkung der vorangegangenen Einsparpolitik dringlich gewordene, unaufschiebbare Zusatzausgaben etwa durch die Stärkung der Gemeindeinvestitionen im Bildungsbereich über den Bund.

Schließlich wurde die durch die Schuldenbremse erzwungene Schrumpfstategie in ihren negativen Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum von der starken Exportabhängigkeit überlagert. Die Exportnachfrage, die maßgeblich durch die wachsende Weltwirtschaft auf der Basis internationaler Wettbewerbsvorteile Deutschlands getrieben wird, entzieht sich unmittelbar den Wirkungen der im Inland restriktiven Finanzpolitik. Diese durch die Export-

abhängigkeit ermöglichte »Rettung« gegenüber den belastenden Wirkungen der staatlichen Haushaltspolitik hat jedoch zugleich die Abhängigkeit von der Entwicklung der Weltwirtschaft erhöht. Diese Abhängigkeit durch die Stärkung der Binnenwirtschaft abzubauen, verlangt vom Staat den Wechsel von der Austeritätspolitik zu einer Gestaltungspolitik im Dienste der Nachhaltigkeit.

#### 4.

### **Kritikpunkte gegen die neoliberalen Rechtfertigungen der Schuldenbremse**

Die Schuldenbremse ist, wie gesagt, heute das vorherrschende Paradigma der Finanzpolitik. Der Verzicht auf die gestaltend eingesetzte öffentliche Kreditaufnahme gilt als die über den politischen Interessen stehende Ordnungsregel. Verliehen wird diesem Dogma der Status der Alternativlosigkeit. Umso wichtiger ist es, die Grundlagen kritisch aufzuarbeiten und die negativen Folgen für eine auf intergenerative Nachhaltigkeit ausgerichtete Finanzpolitik zu erfassen. Die Belastungen und Beschränkungen einer gestaltenden Politik durch dieses Paradigma öffnen den Blick für machbare Alternativen. Dabei hält die früher auf Funktionen des Staats in der Gesamtwirtschaft ausgerichtete Finanzwissenschaft in ihrer produktiven Phase vor dem Wechsel zum Schuldenbremsen-Paradigma wichtige Argumente für eine offensiv genutzte öffentliche Kreditaufnahme bereit. Die funktionale Finanzwissenschaft, die die Staatsverschuldung als Instrument der gesamtwirtschaftlichen, antizyklischen Steuerung und als Finanzierungsinstrument für öffentliche Investitionen (»Investment Approach«) zugunsten künftiger Generationen konzipiert hat, ist in den letzten Jahren durch die neoliberal, neoklassische Finanzwissenschaft verdrängt worden.

Die Kritik an der vorherrschenden Finanzpolitik hat auf der Basis eines Konzepts zu einer gesamtwirtschaftlich und infrastrukturell gestaltenden Finanzpolitik das Dogma der Schuldenbremse theoretisch und empirisch immer wieder widerlegt. Hier werden nochmals die wichtigsten Kritikpunkte an der neoliberalen Schuldenabstinenz zusammengefasst. Dabei geht es nicht um Rechthaberei, sondern um dringende Aufklärung. Die generelle Kritik der neoliberalen Ideologie vom Staat konzentriert sich auch auf die Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Unternehmensgewinne sowie den Verzicht auf ausreichende sozialstaatliche und infrastrukturelle Interventionen.

Es folgt eine Widerlegung der Ideologie vom stabilen Wohlstand schaffenden Staat ohne Kreditfinanzierung im Einzelnen:

Erstens: Bei der Schuldenbremse stehen nicht die Aufgaben des Staates und die darauf bezogenen Ausgaben sowie deren adäquate Finanzierung im Vordergrund. Vorrang hat das abstrakte Prinzip des Schuldenabbaus, dem sich vor allem die Politik unterzuordnen hat. Diese verfassungsrechtlich gesetzte Priorität steht im *Widerspruch zur Haushaltssouveränität* der demokratisch gewählten Parlamente. Im Zweifelsfall werden dringliche öffentliche Investitionen etwa in das Bildungssystem dem Automatismus Abbau der Neuverschuldung geopfert. Durch den Automatismus wird Länderparlamenten und dem Deutschen Bundestag unterstellt, ihnen fehle die Kompetenz zur Haushaltsgestaltung vor allem mit dem Schuldeninstrumentarium.

Zweitens: Die aus Erfahrungen nicht nur durch die der Weltwirtschaftskrise (1928-1932) entwickelte staatliche *Aufgabe antizyklischer Finanzpolitik* wird im Konzept der Schuldenbremse eingeschränkt. Im heutigen Konzept der Schuldenbremse werden zwar mit dem Kriterium »strukturelles Defizit« konjunkturbedingte Einflüsse auf den Staatshaushalt herausgerechnet. Dazu ein Beispiel: Sinken die Steuern konjunkturbedingt, dann muss der Staat mit dem Ziel antizyklischer Wirkung diesen Rückgang ausgabenwirksam durch die Kreditaufnahme schließen. Der Staat wird zum Lückenbüßer für ein gesamtwirtschaftlich wirkendes Marktversagen. Die Verfahren der Konjunkturbereinigung sind jedoch viel zu restriktiv angelegt. Die durch J. M. Keynes nachgewiesene »Rationalitätsfalle« findet bei den heutigen Protagonisten der Konjunkturbereinigung keine ausreichende Anerkennung: Wenn unternehmenswirtschaftlich wegen pessimistischer Erwartungen vor allem bezogen auf die Nachfrage zu wenig investiert wird, dann ist dieses Verhalten einzelwirtschaftlich durchaus rational. Gesamtwirtschaftlich sind die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen irrational. Die Kriterien dafür sind die Unterauslastung der Produktionsmöglichkeiten und schließlich »unfreiwillige« Arbeitslosigkeit. Diese »kollektive Illusion« über die Produktionsmöglichkeiten, die das Wettbewerbssystem erzeugt, kann letztlich nur der Staat mit seiner Führungsrolle durch eine expansive Finanzpolitik durchbrechen. Vergleichende Studien zeigen, dass bei staatlichen Investitionsprogrammen mit einem Multiplikator um 1,3 zu rechnen ist. Staatsausgaben führen in der ersten Runde mit der dadurch ausgelösten Produktion zu wachsenden Arbeitseinkommen und daraus finanziertem Konsum, dem dann weitere Perioden des Zuwach-

ses folgen. Nehmen die staatlichen Investitionsausgaben um 10 Mio. € zu, dann sind – je nach Untersuchung – bis zu 13 Mio. € an gesamtwirtschaftlichem Produktionszuwachs zu erwarten. Wenn der Staat dagegen Investitionen reduziert, wird ein negativer Multiplikator, der oftmals unterschätzt wird, ausgelöst. Der Chefvolkswirt des »Internationalen Währungsfonds«, Olivier Blanchard, musste bei der Prognose der Schrumpfwirkungen der geforderten Sparpakete in Griechenland Anfang 2013 feststellen, dass der Negativmultiplikator zu niedrig angesetzt worden sei, also höhere gesamtwirtschaftliche Produktionsverluste ausgelöst worden seien. Statt eines Rückgangs um 0,50 € pro beim Staat eingespartem Euro gingen 1,50 € verloren.

Drittens: Auch trifft die Behauptung, durch die wachsende Staatsverschuldung würde ein *Crowding-Out* im Euroraum produziert, nicht zu: Mit höherer Staatsverschuldung sind steigende Zinsen und infolge davon sinkende kreditfinanzierte Privatinvestitionen nicht zu erwarten. Zum einen steigen die Zinssätze nicht automatisch mit der Zunahme der Staatsverschuldung. In den letzten Jahren zeigt sich, dass die Kapitalmarktzinsen unabhängig von Staatsschulden deutlich zurückgegangen sind. Ursachen sind die niedrige Inflationsrate sowie die Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank. Zum anderen sind die privaten Investitionen vor allem im Klima der Überschussliquidität nicht von der Höhe der relevanten Kreditzinsen abhängig. Durch schuldenfinanzierte Finanzpolitik ist über die Steigerung der effektiven Gesamtnachfrage mit einem *Crowding-In*, also einer Stärkung der Privatinvestitionen zu rechnen. Jedenfalls werden durch die Schuldenbremse die möglichen positiven Wachstumsimpulse gebremst. Deren Protagonisten setzen auf die eine staatsfreie Gesamtwirtschaft, die ihr Produktionspotenzial nicht ausschöpft. Der marktfundamentalistische Friedrich Hayek lässt mit seinem »Ölflecktheorem« grüßen. Greife demnach der Staat ein, dann folgten weitere Interventionen bis schließlich eine Planwirtschaft etabliert sei. Die Verteufelung antizyklischer Steuerung ist eine die kapitalistische Krisenanfälligkeit leugnende Ideologie. Vielmehr muss diese Politik nicht nur antizyklisch, sondern über den Zyklus hinweg gegen die stagnative Grundtendenz des modernen Kapitalismus kompensatorisch zur Stärkung des Wirtschaftswachstums eingesetzt werden (»Funktionale Finanzwissenschaft« nach Abba P. Lerner). Die entscheidende Ursache der stagnativen Grundtendenz liegt in der Erzeugung von wachsendem Einkommen, das nicht den Weg in die gesamtwirtschaftlich erforderlichen Ausgaben findet.

*Übersparen* wird zum Problem, gegen das sich staatliche Finanzpolitik richten muss. Dazu gehören vor allem kreditfinanzierte Ausgaben für öffentliche Investitionen.

Viertens: Der negativen Folgen des staatlichen Rückzugs aus der Kreditfinanzierung lassen sich innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung vermessen (vgl. Tab. 1). Dazu sind die Sektoren private Haushalte, produzierende Wirtschaft (nicht finanziellen Kapitalgesellschaften), Staat und Ausland zu berücksichtigen. Gegenüber dem weit über die Sachinvestitionen hinausgehenden Sparen nicht nur der privaten Haushalte, sondern mittlerweile auch der produzierenden Unternehmen wird durch den staatlichen Verzicht auf die Aufnahme öffentlicher Kredite eine Transformation der produzierten Einkommen in volkswirtschaftliche Ausgaben verhindert. Anstatt in die Lücke mit kreditfinanzierten Ausgaben zu springen, *trägt der deutsche Staat mit seinen Finanzierungsüberschüssen zum Übersparen bei*. Denn er absorbiert nicht mehr einen Teil der jährlichen Nettogeldvermögensbildung der privaten Haushalte durch die Transformation in staatliche Nachfrage über kreditfinanzierte Investitionen. Seit 2014 trägt er vielmehr selbst zum Zuwachs des volkswirtschaftlichen Sparens bei. Dabei ist eine Problemverschärfung zu beobachten. Die Deutsche Bundesbank stellt in ihrer »gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung« fest, dass seit 2000 die Finanzierungsüberschüsse der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften zunehmen (vgl. Tab. 1). Die produzierende Unternehmenswirtschaft fällt als Kreditnehmer gegenüber den Überschüssen in anderen Sektoren der Volkswirtschaft aus. Sie sind also nicht mehr, wie früher, bereit, einen Teil der Überschüsse der privaten Haushalte per Kredite in Investitionsnachfrage zu transformieren. Allein im Jahr 2016 haben die nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften bei nur 43,30 Mrd. € Sachvermögensbildung (Nettoinvestitionen) über 128 Mrd. € gespart. Der Finanzierungsüberschuss belief sich auf über 111,88 Mrd. €. Dafür gibt es viele Ursachen. Entscheidend ist die Thesaurierung von Unternehmensgewinnen, die nicht ausgeschüttet, sondern zur Eigenfinanzierung genutzt worden sind. Übrigens ist diese Entwicklung durch die Steuerpolitik seit Beginn des Jahrhunderts vor allem mit dem gesenkten, einheitlichen Körperschaftsteuersatz für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne forciert worden. Gesamtwirtschaftlich entscheidend ist, dass seit einigen Jahren zu den riesigen Sparsummen der privaten Haushalte das Sparen der nicht-finanziellen Sektoren und des Staats dazukommen.

Die Folge dieses inländischen Übersparens sind die enorm gewachsenen Verbindlichkeiten der übrigen Welt gegenüber Deutschland. Staatlich Einsparpolitik zur Umsetzung der Schuldenbremse schwächt die Binnenwirtschaft und belohnt den *Ausbau der Exportwirtschaft*. Die Exportabhängigkeit spiegelt sich in den Finanzierungsdefiziten des Auslands gegenüber Deutschland wider.

Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge lehren: Finanzpolitik muss dazu beitragen, dieses *Übersparen zu reduzieren*: Instrumente sind *kreditfinanzierte Investitionen des Staats, aber auch eine Steuerpolitik*, die bei den Unternehmen Überschüsse abschöpft. Dadurch würde eine gesamtwirtschaftlich nachhaltige Entwicklung gestärkt und die materielle wie immaterielle, durch den Staat verantwortete Infrastruktur, sichergestellt.

Fünftens: Öffentliche Kredite sind das einzige staatliche Instrument, mit dem *künftige Generationen* an der Finanzierung staatlicher Investitionen beteiligt werden können. Wenn heute dagegen öffentliche Investitionen aus Steuern finanziert werden, dann geschieht dies einzig und allein aus der aktuellen Wertschöpfung. Die komplette Finanzierungsbelastung konzentriert sich auf die heutigen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Dagegen wird durch die staatliche Inanspruchnahme der Kreditmärkte die Finanzierung im Zuge der jährlichen Zinszahlungen und Tilgungen auf viele Jahre und damit künftige Generationen verteilt. Diese intergenerative Sicht lenkt den Blick auf die Frage, was künftigen Generationen vererbt werden wird. Neoliberale Marktoptimisten reduzieren die künftigen Schuldenberge ausschließlich auf die Vererbung von Lasten. Daraus wird ein *Konflikt* zwischen den Jungen und den Alten *konstruiert*. Die heutige Generation, so der Vorwurf, lebe mit der vererbten Schuldenlast auf Kosten der künftigen Generation. Dagegen steht jedoch die Tatsache, dass mit sinnvollen öffentlichen Investitionen das dadurch entstandene staatliche Vermögen vererbt wird. Die künftige Generation ist beispielsweise der Nutznießer von heute veranlassten Investitionen in die Bildungsinfrastruktur und eine bessere Umwelt. Auch die Realisierung moderner Verkehrssysteme schafft der künftigen Generation einen Nutzen. Also, es kommt auf die heutige Verantwortung für öffentliche Investitionen zugunsten der künftigen Generation an.

Vererbt wird allerdings ein doppeltes Verteilungsproblem: Zum einen stellt sich die Frage, auf wen sich die staatlichen Vermögenstitel, für die im Prinzip Zinsen ausgeschüttet werden, konzentrieren. Vermögende, die über

staatliche Schuldtitel verfügen, sind im Prinzip die Profiteure. Zum anderen stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß unterschiedliche soziale Gruppen relativ zum Steueraufkommen beitragen. In Hochzinsphasen war das Verteilungsproblem relevant: Vermögende erzielten hohe Zinsen für ihr Eigentum an Staatstiteln, während die Lohnabhängigen mit den Massensteuern die Zinsausgaben finanzierten. Eine Möglichkeit, den Verteilungskonflikt zu reduzieren, liegt in der Hand der künftigen Generation. Eingesetzt werden sollte eine stärkere Besteuerung der Kapitalerträge bei den Einkommensstarken und Vermögenden. Insgesamt lehrt die hier präsentierte intergenerative Betrachtung: Es werden nicht nur die Schulden sondern als Gegenleistung staatliche Vermögen vererbt. Niemand käme ernsthaft auf die Idee, einem privaten Investor, der einen Teil seiner Investitionen kreditfinanziert, vorzuwerfen, er belaste die künftige Unternehmensgeneration mit den Schulden. Vererbt wird vielmehr ein zukunftsfähiges Unternehmen, das aus den künftigen Gewinnen die Kosten des Kapitaldienstes aufbringt.

Sechstens: Die Finanzierung öffentlicher Investitionen durch die Beanspruchung der Kapitalmärkte ist mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse den Bundesländern ab 2020 verboten und beim Bund massiv eingeschränkt worden. Die »goldene Regel« des zuvor geltenden Artikels 15 Grundgesetz ging im Vergleich zu den kreditfinanzierten Investitionen in der Unternehmenswirtschaft davon aus, dass der Staat seine Außenfinanzierung öffentlicher Investitionen aus den künftigen gesamtwirtschaftlichen Erträgen über Steuern refinanzieren kann. Damit wurde der Grundsatz der unternehmerischen Investitionslehre auch für den öffentlichen Sektor anerkannt. Durch staatliche Infrastrukturinvestitionen soll sich die gesamtwirtschaftliche Rendite, die zu höheren Steuereinnahmen führt, erhöhen. Sicherlich war es falsch, auch konsumtive Ausgaben des Staates über Kredite zu finanzieren. Das ist jedoch kein Argument gegen die Vernunft kreditfinanzierter öffentlicher Investitionen. Vielmehr muss die Fehlfinanzierung im Bereich konsumtiver Ausgaben eingestellt werden. Dazu gehört auch der Verzicht auf eine Politik der Senkung der Unternehmenssteuern, die mangels ausgelöster ökonomischer Impulse am Ende wegen sinkender Steuereinnahmen den Staat in die erhöhte Kreditfinanzierung zwingt.

Zwei negative Folgen der Schuldenbremse sind heute schon erkennbar: Zum einen sind die öffentlichen Investitionen massiv zurückgegangen. Das zeigt sich sogar im Verzicht auf die Finanzierung der Reinvestitionen im

Umfang der Abschreibungen. Aber auch die Neuinvestitionen sind rückläufig. In Deutschland kam es zur Schrumpfung des öffentlichen Kapitalstocks (Sachvermögen), durch den auch die Standortqualität geschmälert wird (vgl. Tab. 1).

Zum anderen hat der Druck, öffentliche Investitionen durchzuführen, jedoch staatlich nicht mehr finanzieren zu wollen, zum zunehmenden Einsatz von Kapital aus privatwirtschaftlichen Kapitalsammelstellen geführt. Unterschiedliche Modelle zur Private-Public-Partnership (PPP) sind aufgelegt worden. Die Erfahrung lehrt, dass durch diese private Beteiligungsfinanzierung am Ende die Kosten für den Staat größer werden. Erste Pleiten zeichnen sich bei Firmen, die Autobahnabschnitte finanziell managen, ab (etwa der Bau und Refinanzierung der A 1 zwischen Bremen und Hamburg).

## 5.

### **Schlussfolgerung: Zurück zur »goldenen Regel«**

Am Anfang der finanzpolitischen Staatsanalyse muss die Frage stehen, in welchem Umfang welche Aufgaben der Staat vor allem im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und der infrastrukturellen Zukunftssicherung zu erfüllen hat. Dann geht es um eine effiziente und widerspruchsfreie Finanzierung dieser Staatsaufgaben.

Steuereinnahmen, dienen der Finanzierung vor allem der regelmäßig auftretenden ordentlichen Ausgaben. Sie werden von der jährlichen ökonomischen Wertschöpfung abgeschöpft. Hier stellt sich die Aufgabe, die Höhe der Gesamtsteuern im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt sowie die Prinzipien der Lastverteilung festzulegen. Heinz-J. Bontrup hat zusammen mit der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« viele Vorschläge zu einer sozial-gerechten und leistungsorientierten Steuerlastverteilung entwickelt. Um die Finanzierung des Staates zu sichern, kritisierte die Arbeitsgruppe Vorschläge zu Steuersenkungen vor allem für die Unternehmen und Einkommensstarken. Kritisiert werden Steuersenkungen für Unternehmen, die am Ende wegen der unzureichend ausgelösten wirtschaftlichen Impulse und infolgedessen sinkender Steuereinnahmen den Staat zwingen, die Staatsverschuldung zu erhöhen.

Öffentliche Kredite sind für öffentliche Investitionen wegen ihrer gesamtwirtschaftlichen und intergenerativen Wirkung sinnvoll. Der Staat

vermag das gesamtwirtschaftliche Übersparen abzuschöpfen und für künftige Generationen durch öffentliche Infrastrukturinvestitionen Nutzen zu erzeugen.

Die hier präsentierte Kritik belegt: Die Schuldenbremse sollte abgeschafft und ein effizienter Einsatz der Kreditaufnahme für öffentliche Investitionen sichergestellt werden. Die »goldene Regel«, die die staatliche Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen vorsieht, sollte finanzpolitisch wieder aufgenommen werden. Zur koordinierten Politik in der föderalen Verfassung sollten auch gezielte Fonds unter der finanziellen Führungsrolle des Bundes eingerichtet werden. Als Beispiel dafür steht das »Zukunftsinvestitionsprogramm« von 1978. Die durch den Bund finanzierte Gesamtsumme ist in diesem Programm vor allem für Umweltprojekte zielorientiert zur Verfügung gestellt worden. Die Gemeinden konnten Projektanträge stellen. Damals waren die Projekte »Sanierung des Bodensees« durch die Finanzierung von Kläranlagen in den Anliegergemeinden sowie »Verbesserung der Wasserqualität des Rheins« erfolgreich. An diesem Modell lässt sich heute bei der Realisierung eines projektfundierten Einsatzes der Staatsverschuldung anknüpfen. Es gibt also eine Alternative zu einer Schuldenbremse, die künftige Generationen am Ende mit nicht ausgeschöpften Wachstumspotenzialen, Arbeitslosigkeit und Infrastrukturdefiziten bestraft.