

# Vor dem dritten Staatsbankrott?

Ein Blick auf den deutschen Schuldenstaat

Marc Hansmann

Foto: © rebel / pixelio.de  
Komp.: Martin Bangemann



*Eine Privatperson, ein Unternehmen oder eine Gebietskörperschaft nimmt Kredite mit dem Ziel auf, zusätzliche Handlungsspielräume zu gewinnen. Konsum- und Investitionsausgaben können durch Schuldenaufnahme früher getätigt und müssen nicht erst angespart werden. Dafür ist ein Preis in Form von Zinsen an die Bank zu zahlen. Selbstverständlich muss der Kredit auch getilgt werden. Doch Staat und Kommunen zahlen faktisch ihre Schulden nicht zurück. Nicht zufällig wird immer nur von der Entwicklung der (Netto-) Neuverschuldung gesprochen, die sich aus der Bruttokreditaufnahme abzüglich der Tilgung errechnet. Der Einzelkredit muss natürlich auch von der öffentlichen Hand zurückgezahlt werden, aber im Ergebnis wird nur umgeschuldet. Die Kreditaufnahme in Höhe der Tilgung gilt als gesetzt.*

Dabei handelt es sich um keine geringen Größenordnungen. Allein der Bund tilgte im Jahr 2007 über 216 Milliarden Euro, während die Zinsen bei knapp 39 Milliarden Euro lagen<sup>[1]</sup>. Die Stadt Hannover verfolgt – von wenigen Ausnahmen abgesehen – seit Anfang der 1980er Jahre die Strategie der Nettoneuverschuldung-Null<sup>[2]</sup>. Aber mittels der Kreditaufnahme in Höhe der Tilgung hat sie seit Jahrzehnten einen

Großteil ihrer Investitionen finanziert, obwohl im Ergebnis der Schuldenstand nicht steigt. Daher ist Hannover in der Schuldenstatistik vom Spitzenplatz im Jahr 1978<sup>[3]</sup> mittlerweile ins Mittelfeld abgerutscht. In der Praxis bedeutet die Kreditaufnahme in Höhe der Tilgung, dass der Kredit aus dem Jahr 1971, mit dem möglicherweise ein Feuerwehrauto angeschafft wurde, immer weiter verlängert beziehungsweise umgeschuldet wurde. Das Feuerwehrauto ist hingegen schon lange abgeschrieben und hoffentlich auch verschrottet. Dieses Beispiel zeigt, dass die öffentlichen Kredite nicht objektbezogen aufgenommen werden<sup>[4]</sup>. Vielmehr werden im Haushaltsplan verbleibende Finanzierungslücken einfach mit Krediten aufgefüllt. Das Hauptproblem der öffentlichen Verschuldung liegt nicht in der fehlenden Fristenkongruenz zwischen Finanzierung und Abschreibung beziehungsweise Nutzungsdauer.

## Schulden machen, um Zinsen zahlen zu können

Die Schuldenaufnahme dient seit Jahrzehnten nur noch zur Finanzierung der Zinsen und eröffnet keine Handlungsspielräume mehr. Das war 1975 noch anders. Damals überstieg die Neuverschuldung die Zinsausgaben noch bei weitem und ermöglichte der Bundesregierung zusätzliche Ausgaben<sup>[5]</sup>. Zehn

Jahre später hatte sich das Verhältnis aber bereits gedreht. Seitdem dient die Neuverschuldung in der Regel nur noch dazu, die Zinsen für die aufgelaufenen Schulden zu bezahlen. Mit den neuen Schulden werden also die Schulden der Vergangenheit bezahlt; zusätzlich müssen Steuermittel eingesetzt werden. Das schränkt den Handlungsspielraum für Ausgaben noch weiter ein; denn ohne die Zinsausgaben könnten diese Steuereingänge vollständig für öffentliche Aufgaben eingesetzt werden. Aus politischer Sicht ist die Steuerfinanzierung des Kapitaldiensts aufgrund der Einengung der Handlungsspielräume verheerend, aus ökonomischer Sicht jedoch zu begrüßen. Wenn die Zinsen nicht nur mit Neuschulden, sondern auch mit Steuern bezahlt werden, handelt es sich um einen sogenannten Primärüberschuss.

Der Primärsaldo<sup>[6]</sup> ist vergleichbar mit dem Unternehmensgewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen<sup>[7]</sup>. Da Gebietskörperschaften nur bedingt Steuern zahlen müssen und der traditionelle Haushalt keine Abschreibungen kennt, sind zur Ermittlung des operativen Ergebnisses einer Gebietskörperschaft nur die Zinsen abzuziehen. Der Bund hat im Jahr 2008 einen Rekordprimärüberschuss von fast 29 Milliarden Euro erwirtschaftet. Den Zinsausgaben von 40 Milliarden Euro stand eine Nettokreditaufnahme von 11,5 Milliarden Euro gegenüber<sup>[8]</sup>. Diese positive Entwicklung wurde durch die Rekordverschuldung infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab Herbst 2008 zunichte gemacht.

1 Vgl. Finanzplan des Bundes 2008 bis 2012, S. 64 (Tabelle 11) und S. 36 (Schaubild 8). Die „Anschlussfinanzierung“, also die Neuverschuldung in Höhe der Tilgung, betrug übrigens „nur“ 215 Mrd. Euro, da 0,7 Mrd. Euro aus den Mehreinnahmen beim Bundesbankgewinn direkt zur Tilgung eingesetzt wurden.

2 Vgl. hierzu und zum Folgenden Marc Hansmann, Kommunal финанzen im 20. Jahrhundert. Zäsuren und Kontinuitäten: Das Beispiel Hannover, Diss., Hannover 2000, insbesondere S. 234-238.

3 Vgl. Die Entwicklung der Gemeindefinanzen seit Mitte der siebziger Jahre, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 32/1 (1980), S. 18-26, hier S. 24.

4 Vgl. Horst Zimmermann, Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden 1999, S. 204.

5 Im Jahr 1975 war allerdings das Finanzierungssaldo mit -5,6 % das in Relation zum Bruttoinlandsprodukt negativste in der Geschichte der Bundesrepublik.

Vgl. den Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai 2009, S. 100.

6 Der Primärüberschuss bzw. das Primärdefizit definiert als Saldo aus Zinsen und Nettokreditaufnahme.

7 Bleichbedeutend mit dem EBITDA (earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization)

8 Vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai 2009, S. 82f.

Alles zusammengerechnet, hat die öffentliche Hand von 1965 bis 2008 neue Schulden in Höhe von 1,3 Billionen Euro aufgenommen und 1,5 Billionen Euro an Zinsen gezahlt<sup>[9]</sup>. Der langjährige Haushaltstaatssekretär Manfred Overhaus kam für den Bund bezogen auf den Zeitraum von 1972 bis 2002 zwar zu einem Primärdefizit, aber zur selben Schlussfolgerung: „Der generelle Verzicht auf eine öffentliche Neuverschuldung ist nicht nur ökonomisch, sondern auch fiskalisch vernünftig: Die Kredite, die der Bund von 1972 bis 2002 aufgenommen hat beziehungsweise noch aufnimmt, reichen gerade aus, um die in diesem Zeitraum zu zahlenden Zinsen zu bezahlen: Summe der Kredite: 569 Mrd. Euro, Summe der Zinsen: 538 Mrd. Euro, Differenz: 31 Mrd. Euro in 30 Jahren. Mit anderen Worten: Ohne die Neuverschuldung hätten wir uns in etwa die gleichen Ausgaben - also auch Investitionen - leisten können, nur hätten wir dann heute nicht die hohen Zinsverpflichtungen von rd. 20 v.H. unserer Steuereinnahmen.“<sup>[10]</sup>

## Mehr Gerechtigkeit zwischen den Generationen?

Neben der Vergrößerung der Handlungsspielräume besteht das zweite Ziel der Staatsverschuldung darin, mehr Gerechtigkeit zwischen den Generationen zu schaffen. Als Beispiele dafür, dass es sinnvoll sein kann, Lasten mittels Staatsverschuldung über mehrere Generationen und nicht nur auf die aktuelle Generation der Steuerzahler zu verteilen, können der Wiederaufbau Westdeutschlands, der finanziell überwiegend von den Kommunen gestemmt worden ist, und die deutsche Einheit genannt werden. Die Lastenverteilung über mehrere Generationen wurde als Argument für eine Verschuldung früh ins Feld geführt. So schrieb Lorenz von Stein in seinem „Lehrbuch der Finanzwissenschaft“ aus dem Jahr 1878: „Je höher sich der Blick hebt und je größer das Bewusstsein des Staats von seinen Aufgaben wird, um so gewisser ist die Staatsschuld ein Theil der Staatswirtschaft – ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine

9 Vgl. Dieter Meyer, Die Schuldenfalle. Eine Untersuchung der Staatsverschuldung ab 1965 bis 2025, Bearbeitungsstand; 22. 5. 2009 (<http://www.staatsverschuldung-schuldenfalle.de>).

10 Manfred Overhaus, Rede am 24.1.2002 an der Universität Kiel.

*Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, sie kann schlecht verwaltet, sie kann falsch verwendet werden, aber vorhanden ist sie immer; es hat nie einen civilisierten Staat ohne Staatsschuld gegeben und wird, ja es soll nie einen solchen geben.“<sup>[11]</sup>*

Dieses Zitat wird häufig als Generalrechtfertigung für die Staatsverschuldung benutzt. Dabei wird oft übersehen, dass von Stein die „Höhe der Staatsschuld“ von der „Fähigkeit“ des Staats abhängig machte, „die Verzinsung der Schulden regelmäßig zu decken?“<sup>[12]</sup>, und zwar durch „Überschüsse“. Wenn Zinsen nur durch neue Kreditaufnahme gedeckt werden könnten, werde das bald „seine Grenzen in sich selbst“ finden.

Als Lorenz von Stein seine berühmten Zeilen formulierte, bauten die Städte eine Infrastruktur und ein Vermögen auf, von denen ihre Einwohner bis heute profitieren. Am teuersten, aber über die Gebühreneinnahmen wohl auch rentabel, dürfte die Kanalisation gewesen sein. Mit der Rentierlichkeit von Investitionen wird seit Ende des 19. Jahrhunderts die öffentliche Kreditaufnahme begründet, und zwar als kongeniales Argument zur intergenerativen Lastenverteilung. In der Tat wäre es, um beim Beispiel zu bleiben, kaum sinnvoll gewesen, über Jahrzehnte eine Rücklage für den Kanalisationsbau anzusparen. Die Verschuldung hat hier zusätzlichen Handlungsspielraum gebracht, und vom Ergebnis profitierten mehrere Generationen. Die prachtvollen Rathäuser, Museen und Theater zeugen allerdings davon, dass Kredite bereits im Kaiserreich nicht nur für rentierliche Investitionen eingesetzt wurden!<sup>[13]</sup>. Öffentliche Investitionen erzielen – streng betriebswirtschaftlich gesehen – in der Regel keinen Return on invest. Beispielsweise kann kaum belegt werden, dass durch die Sanierung eines Schul- oder Universitätsgebäudes sofort oder später die Steuereinnahmen steigen. Die Bereiche, in denen Investitionen sich selbst finanzieren können, sind zudem häufig privatisiert worden; das gilt etwa für die Telekommunikation, das Postwesen oder die Energieversorgung.

11 Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Als Grundlage für Vorlesungen und zum Selbststudium, Leipzig 1878, S. 347.

12 L. v. Stein, S. 481, das folgende Zitat ebenda, S. 477.

13 Hansmann, Kommunal финанzen, S. 46ff.

Neuerdings wird das Generationenargument mit einer anderen Stoßrichtung eingesetzt. Staatsverschuldung verletzt demnach die intergenerative Gerechtigkeit. Die steigende Zinslast und die wachsenden Rentenansprüche verengen in der Tat die Spielräume zukünftiger Generationen. Die übliche Praxis, auch Konsumausgaben mit Krediten oder Vermögensveräußerungen zu finanzieren und insbesondere die Pensionsansprüche im kameralen Rechnungswesen nicht auszuweisen, wird von der Wissenschaft und zunehmend auch der Politik als Ungerechtigkeit zu lasten zukünftiger Generationen gewertet. Aus dieser Erkenntnis wurden als konkrete Maßnahmen die Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens auf die kaufmännische Buchführung<sup>[14]</sup> sowie die weitgehende Beschränkung der Staatsverschuldung abgeleitet.

Das Argument der intergenerativen Gerechtigkeit kann sowohl für als auch gegen Staatsverschuldung benutzt werden. **Zusammenfassend ist aber festzustellen, dass die öffentliche Verschuldung den Spielraum für staatliche Ausgaben nicht mehr erweitert. Da der Staat in der Regel keine rentierlichen Investitionen tätigt, im Ergebnis seine Kredite nicht tilgt und sich darüber hinaus Jahr für Jahr mehr oder weniger stark neu verschuldet, werden etwaige Spielräume vom Zinseszinsseffekt aufgezehrt.** 

14 Vgl. z. B. Dietrich Budäus, Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Werner Jann u. a., Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004, S. 75-86.

### Zum Autor

Dr. phil. Marc Hansmann 



Jahrg. 1970, Stadtkämmerer (SPD) der Landeshauptstadt Hannover und Lehrbeauftragter am Institut für Öffentliche Finanzen der Uni Hannover. War 2005 und 2006 Referent im Bundesministerium der Finanzen.

Der Text ist dem Buch des Autors entnommen: „Vor dem dritten Staatsbankrott? Der deutsche Schuldenstaat in historischer und internationaler Perspektive“, Oldenbourg Verlag, München 2012.