

Wie weiter mit der Staatsverschuldung?

Staatsschulden im Kontext von Corona,
Schuldenbremse und sozial-ökologischem Umbau

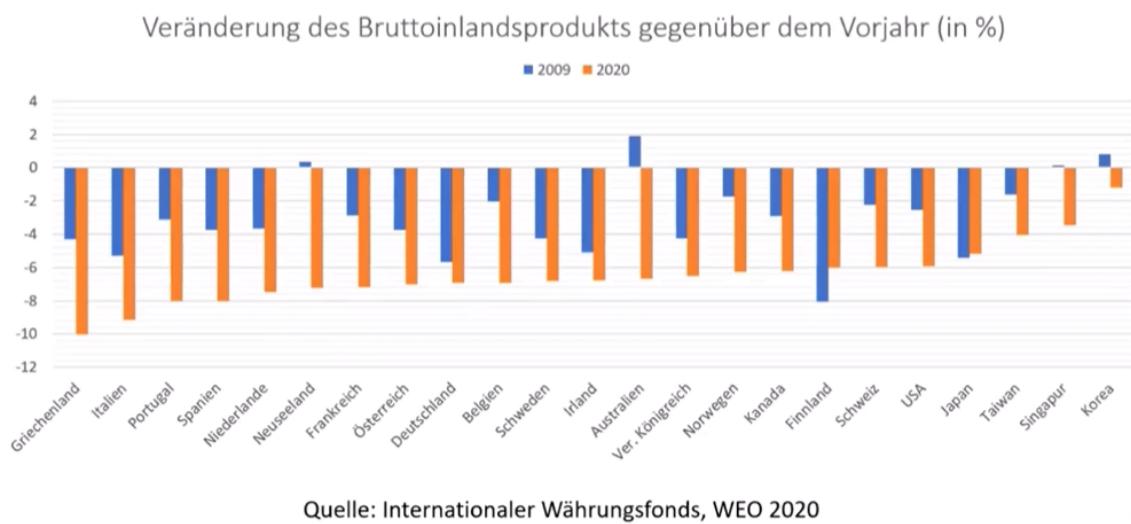
Dr. Axel Troost

Memo Sommerschule, Bielefeld,
September 2021

**» ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK e.V. «**

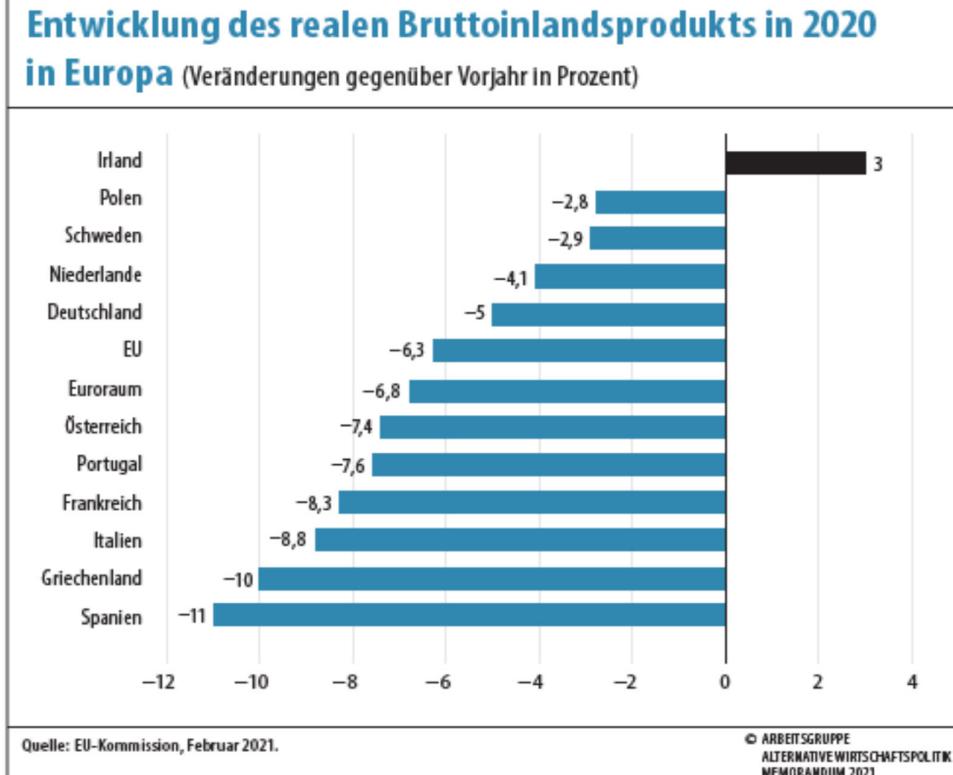
Corona-Krise

Wirtschaftseinbruch deutlich stärker als in der Finanzkrise 2009



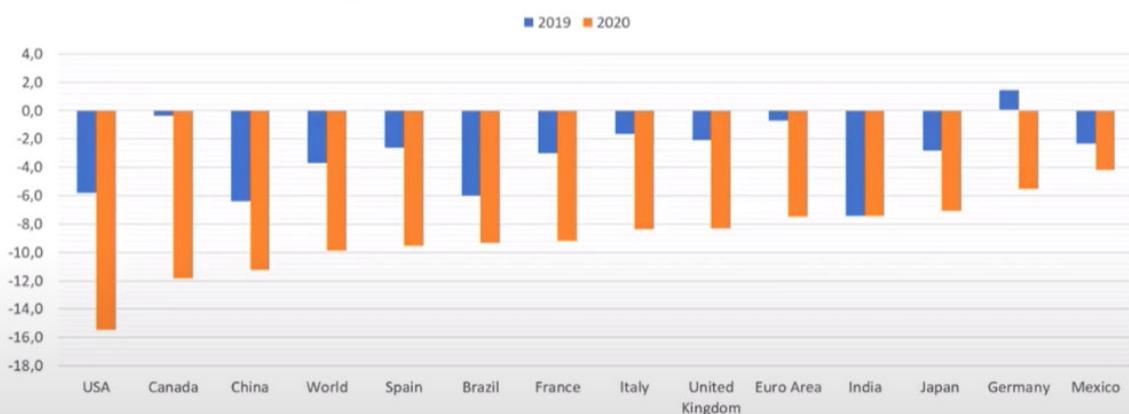
6

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



Weltweit steigen die Staatsdefizite stark an

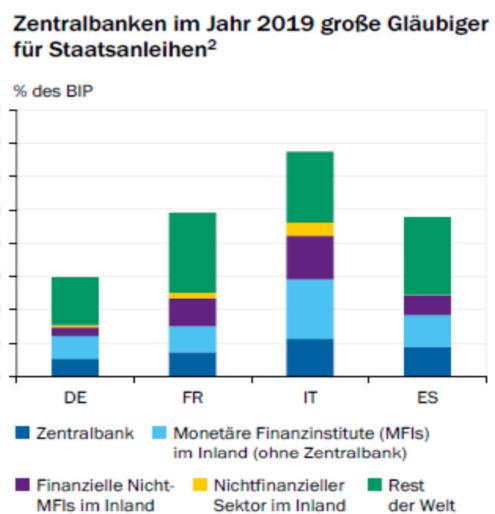
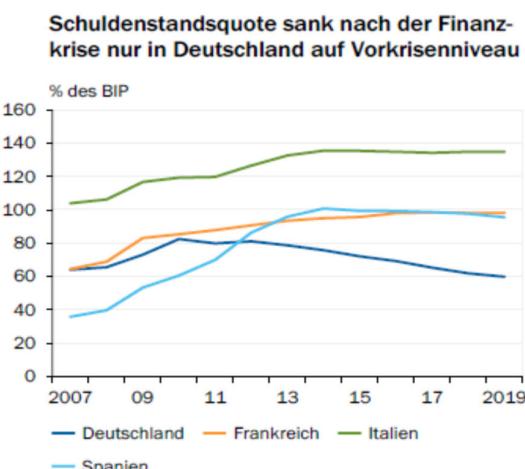
Budgetsalden in % des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Internationaler Währungsfonds, WEO 2020

18

» ABBILDUNG 51
Staatsschulden¹ ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums



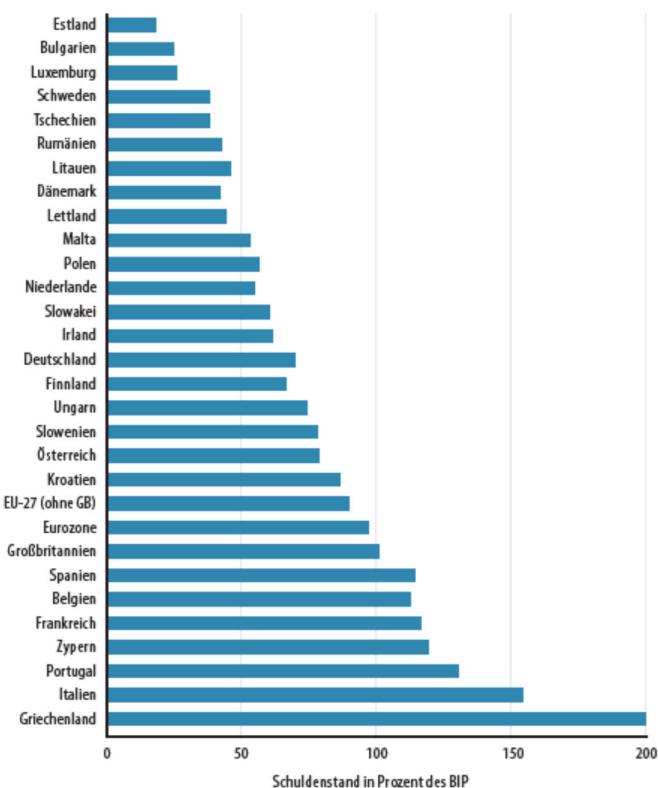
1 – Staatsverschuldung in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht im Verhältnis zum BIP. Es liegt die konsolidierte Verschuldung des Gesamtstaats, einschließlich der Gebietskörperschaften sowie Sozialversicherungen, zugrunde. 2 – DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, ES-Spanien.

Quellen: Eurostat, EZB, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 20-355

Schuldenquoten der öffentlichen Haushalte in der EU

Stand 3. Quartal 2020



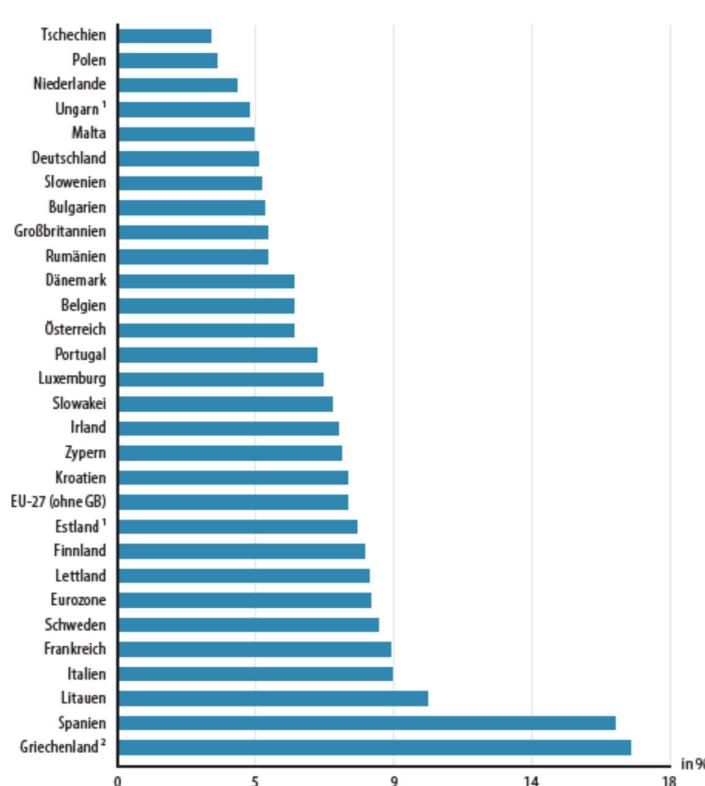
Quelle: Europäische Zentralbank.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2021

7

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

8

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 haushaltsmäßige 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.

Corona und Staatsfinanzen

Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte 2017 bis 2021 (in Mrd. Euro)

Kern und Extrahaushalte der Gebietskörperschaften, ohne Sozialversicherung

	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgaben	861,9	901,0	934,4	1.088,1	1.265,0
Einnahmen	914,6	946,3	981,4	926,8	941,5
Finanzierungssaldo	52,7	45,3	38,1	-161,3	-323,0

Quelle: BMF, Finanzbericht 2022, S. 122.

- Schuldenbremse 2020 mit Verweis auf Corona-Pandemie („außerordentliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht“, Artikel 115 GG) vorübergehend ausgesetzt

Finanzplan des Bundes

KENNZIFFERN FÜR 2021 BIS 2025

	2021 inklusive Nachtrag	Regierungsentwurf 2022	2023	Finanzplan 2024	2025
in Mrd. €					
Ausgaben davon: Investitionen	547,7 59,3	443,0 51,8	403,4 50,9	407,6 50,8	408,3 50,8
Einnahmen davon: Steuereinnahmen Rücklage (Stand Ende 2020: rund 48,2 Mrd. €)	547,7 284,0 -	443,0 315,2 -	403,4 332,9 30,6	407,6 346,4 16,5	408,3 359,2 1,2
Neuverschuldung	240,2	99,7	5,4	12,0	11,8

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

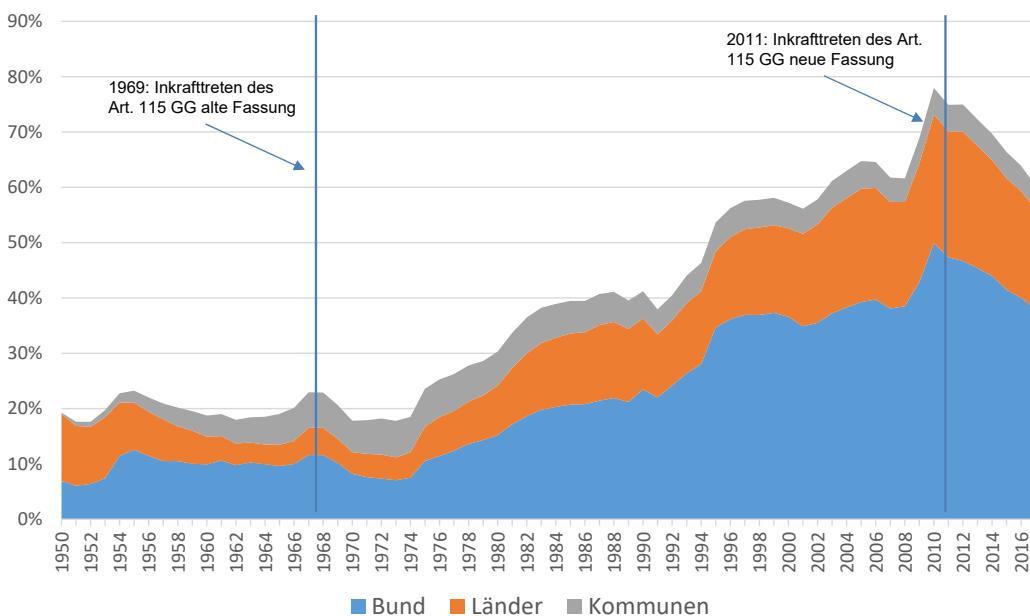
- Corona-Krise hätte ohne Kreditaufnahme nicht bewältigt werden können
- deutsche Schuldenstandsquote sprunghaft von 60 auf 75 Prozent des BIP gestiegen
- Quote ist im internationalen Vergleich und auch sonst keineswegs besorgniserregend hoch
- Bund zahlt/bekommt auf 10-jährige Staatsanleihen derzeit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

Bei Interesse später

Gründe für Anstieg der öffentlichen Schulden

Seit 1990 vier Phasen:

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

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
,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 %

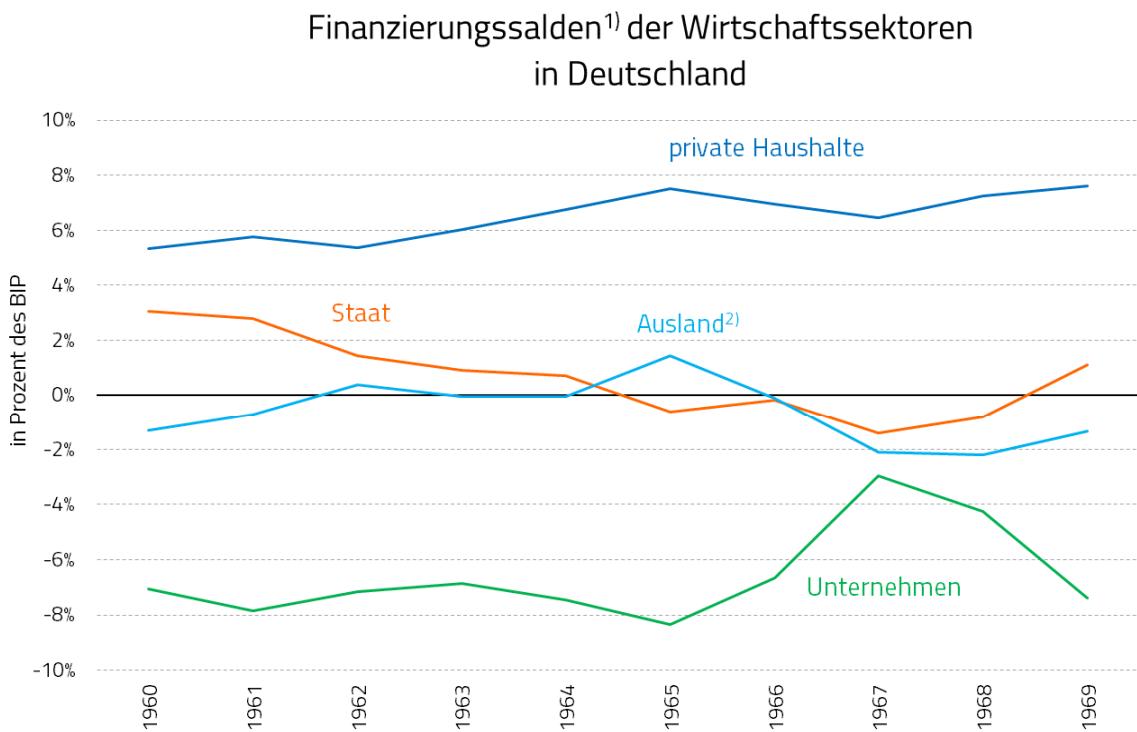
Deutsche Spar-Anomalie

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	Finanzierungssaldo	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungssaldo	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungssaldo
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

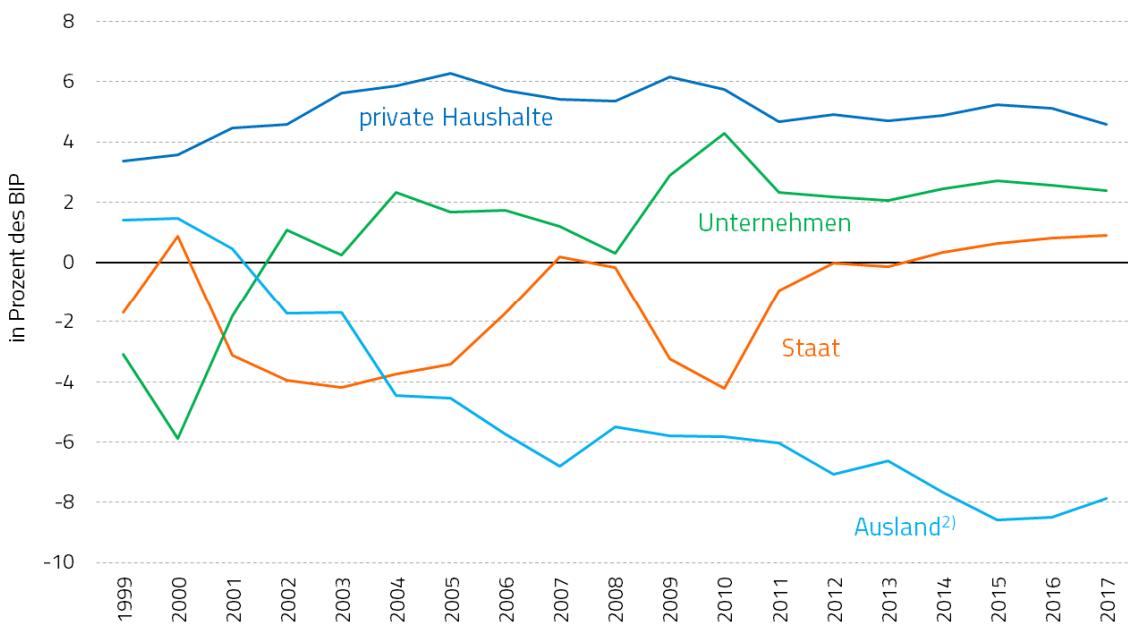
- Private Haushalte: typischerweise Sparer
- Unternehmen: typischerweise verschuldet, in Deutschland sparen sie seit etlichen Jahren!
- Deutscher Staat: seit 2014 Sparer!
- Einzig mögliche Konsequenz: Ausland verschuldet sich bei Deutschland



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

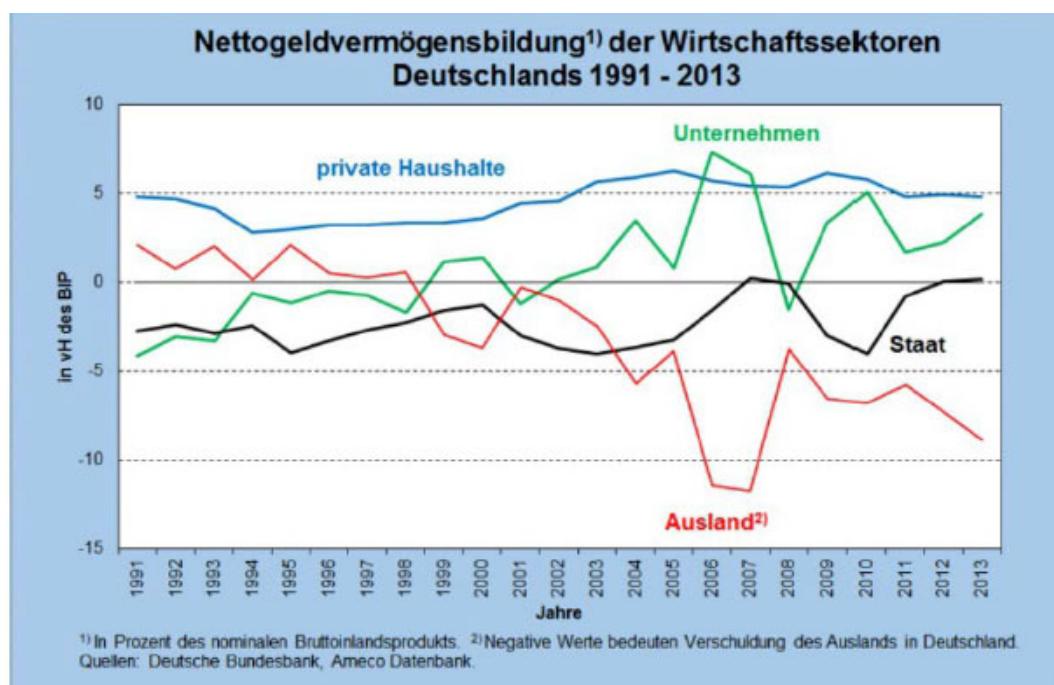
Quelle: Heiner Flassbeck: Ein neuer Ludwig Erhard?, Makroskop vom 5.4.2018

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



Grafik: www.flassbeck-economics.de

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“*



Vermögensabgabe (I)

Das deutsche Grundgesetz sieht in außergewöhnlichen Fällen ausdrücklich die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe vor. Bisher wurde sie in der Geschichte der Bundesrepublik einmal erhoben, und zwar mit dem Lastenausgleichsgesetz von 1952 für den Lastenausgleich. Damit sollten Belastungen der Flüchtlinge aus Osteuropa sowie der Verlust von Privateigentum und der Wiederaufbau von zerbombten Produktionsstätten aufgefangen werden.

Vermögensabgabe (II)

Herangezogen werden alle Vermögensarten. Es betrifft also das Immobilienvermögen (geschätzt nach Schularick 2018 sind es 9 Billionen Euro), das private Finanzvermögen (4 Billionen Euro) und das Betriebsvermögen (6,3 Billionen Euro). Getroffen werden sollen Eigentümerinnen und Eigentümer hoher Vermögen – vor allem die Gruppe des einen Prozents der Reichsten, also die Spitze der Vermögenspyramide. Um dies zu erreichen, werden hohe Freibeträge festgelegt, einschließlich besonderer Freibeträge für Betriebsvermögen.

Verteilung des Vermögens der Erwachsenen in Deutschland 2017

Erwachsene	Vermögenswert		Anteil am gesamten Nettovermögen (13,7 Bio. USD = 12,1 Bio. EUR)
	in Bio. US-Dollar	in Bio. EUR	
Die ärmsten 50 %	0,3	0,3	2,4 %
Die 40 %, die zwischen den ärmsten 50 % und den reichsten 10 % liegen	4,5	3,9	32,5 %
Die reichsten 10 %	8,9	7,9	65,2 %
Die reichsten 1 %	3,9	3,5	32,3 %

Quelle: Credit Suisse, Global Wealth Databook 2017, November 2017.

Vermögensabgabe (III)

Die Abgabe wird mit einem stark progressiven Abgabensatz auf das Nettovermögen erhoben. Die Zahlung erfolgt jedoch über einen längeren Zeitraum. Abgabensätze, Freibeträge und der Zahlungszeitraum werden erst dann festgelegt, wenn das Ausmaß der von der Corona-Krise verursachten Kosten abgeschätzt werden kann – dies ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Vermögensabgabe (IV)

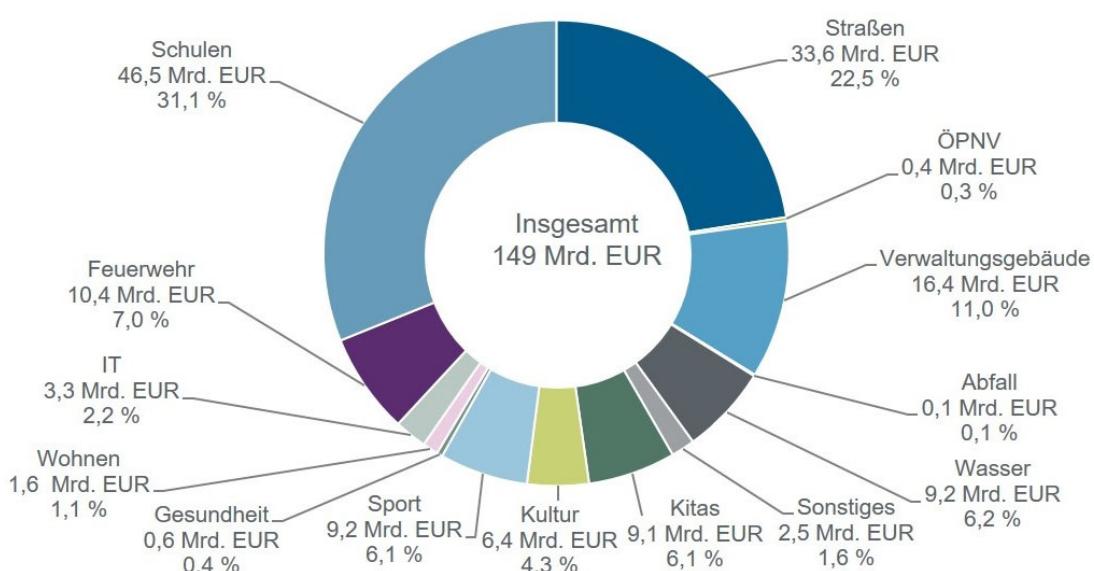
Die einmalige, zeitlich gestreckte Vermögensabgabe hat den Vorteil, dass mit der Fixierung eines in der Vergangenheit liegenden Stichtags zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage ein Ausweichen nicht mehr möglich ist. Zudem ist mit der Vermögensabgabe eine Substanzbesteuerung möglich und zum Abbau der Vermögenskonzentration, die in Deutschland im internationalen Maßstab sehr groß ist, auch gewollt.

Vermögensabgabe (V)

Eingerichtet wird ein Corona-Lastenausgleichsfonds. Da die Vermögensabgabe laut Grundgesetz dem Bund zufließt, übereignet der Bund die Mittel einem Sondervermögen, das zusammen mit den Ländern verantwortet wird. Das ist notwendig, weil es vor allem die Kommunen sind, die unter Steuerausfällen und den massiv steigenden Sozialausgaben in der Krise leiden. Sie haben auch nur eingeschränkte Verschuldungsmöglichkeiten über Kassenkredite.

Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen

2020, In Mrd. EUR



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021

Statt Politik der leeren Kassen durch Steuersenkungen und Schuldenbremse - Politik der verteilungsgerechten Mehreinnahmen

- Spaltensteuersatz bei der Einkommensteuer
- EU-weite Erhöhung der Unternehmensbesteuerung (Schwerpunkt MEMORANDUM 2021)
- Vermögensbesteuerung
- Erbschaftsteuer
- Gemeindewirtschaftsteuer
- Finanztransaktionsteuer
- Durchforstung von Steuersubventionen
- besserer Steuervollzug

Umschichtungen auf der Ausgabenseite

DGB-Steuerkonzept - Einnahmewirkungen im Jahr

➤ Einkommensteuer	-12 Mrd. €
➤ Vermögensteuer	+28 Mrd. €
➤ Erbschaftsteuer	+7 Mrd. €
➤ Unternehmenssteuern	+10 Mrd. €
➤ Finanztransaktionssteuer	+17 Mrd. €
➤ besserer Steuervollzug	+8 Mrd. €
➤ Gesamtmehhreinnahmen etwa	+60 Mrd. €

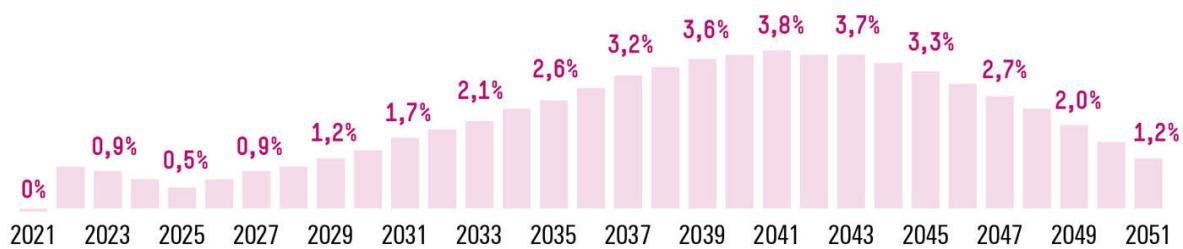
Sozial-ökologisches Zukunfts- und Investitionsprogramm

120 Mrd. Euro öffentliche Ausgaben jährlich für

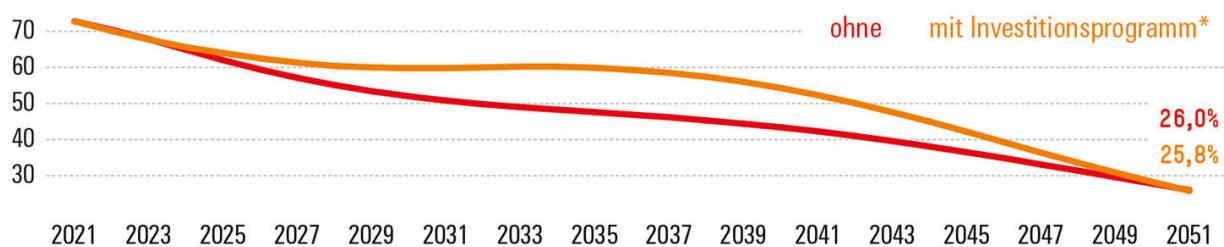
- Bildung (25)
 - Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (15)
 - Gesundheit und Pflege (20)
 - sozialer Wohnungsbau und Energiewende (20)
 - Kommunale Infrastruktur/ Daseinsvorsorge (10)
 - Arbeitsmarkt und Überwindung von Hartz IV (30)
-
- langfristig gegenfinanziert durch Steuereinnahmen (siehe steuerpolitische Forderungen)
 - kurzfristig Möglichkeiten zur Kreditaufnahme nutzen (Kreditfinanzierung von Investitionen ist generationengerecht!)

Nachhaltiges Investitionsprogramm

Nach Schätzung des IMK würde ein Investitionsprogramm* das Bruttoinlandsprodukt erhöhen um ...



So wird sich nach Schätzung des IMK die Staatsschuldenquote entwickeln ...



* zusätzliche öffentliche Investitionen in Höhe von 460 Milliarden Euro von 2021 bis 2031

Quelle: IMK 2021

Freiräume trotz Schuldenbremse

So hoch wäre der zusätzliche finanzielle Spielraum für den Bund ...

mit Investitionsgesellschaft bei revidierten EU-Fiskalregeln

2023 – 2025 | 78,2 Milliarden Euro

2023 – 2030 222,2

ohne Tilgungsverpflichtung für Corona-Schulden

5,9

108,2

bei vorübergehendem Aussetzen der Schuldenbremse

193

215,9

nominal; Quelle: IMK 2021

Hans Böckler
Stiftung

49

Vielen Dank!