

Öffentliche Kreditaufnahme zur Finanzierung notwendiger staatlicher und kommunaler Investitionen

Dr. Axel Troost

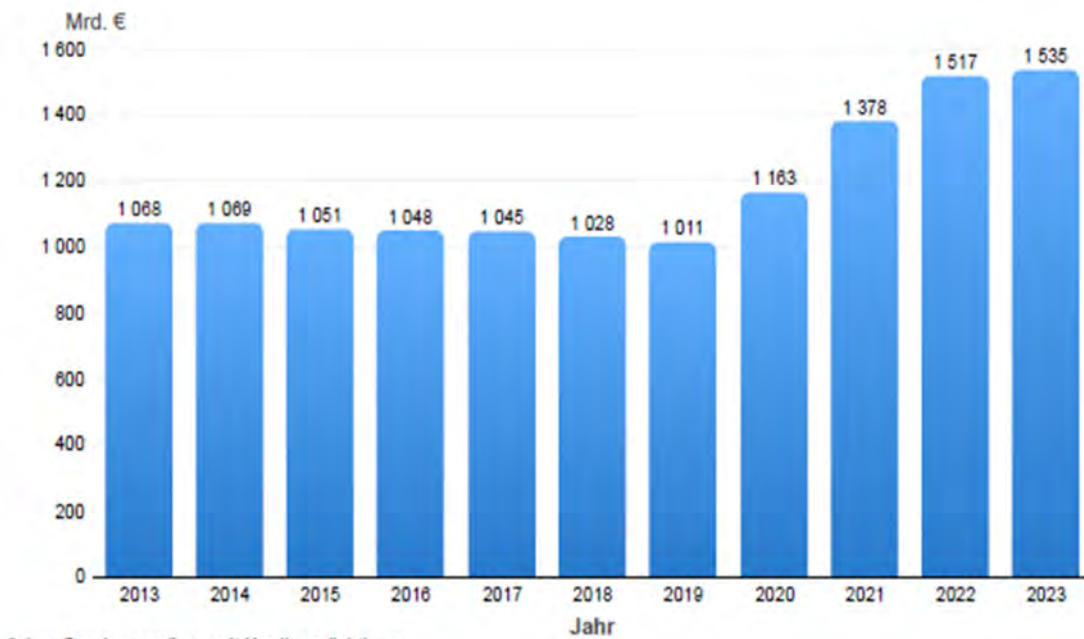
Memo Sommerschule, Bielefeld,
September 2022

» ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK e.v. «

Inhalt

Entwicklung der Staatsverschuldung
Irrweg Schuldenbremse
Alternativen zur Schuldenbremse

Entwicklung der Schulden* des Bundes 2013 bis 2023



*ohne Sondervermögen mit Kreditemächtigung
Bis zum Jahr 2021 Abbildung von Ist-Werten zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

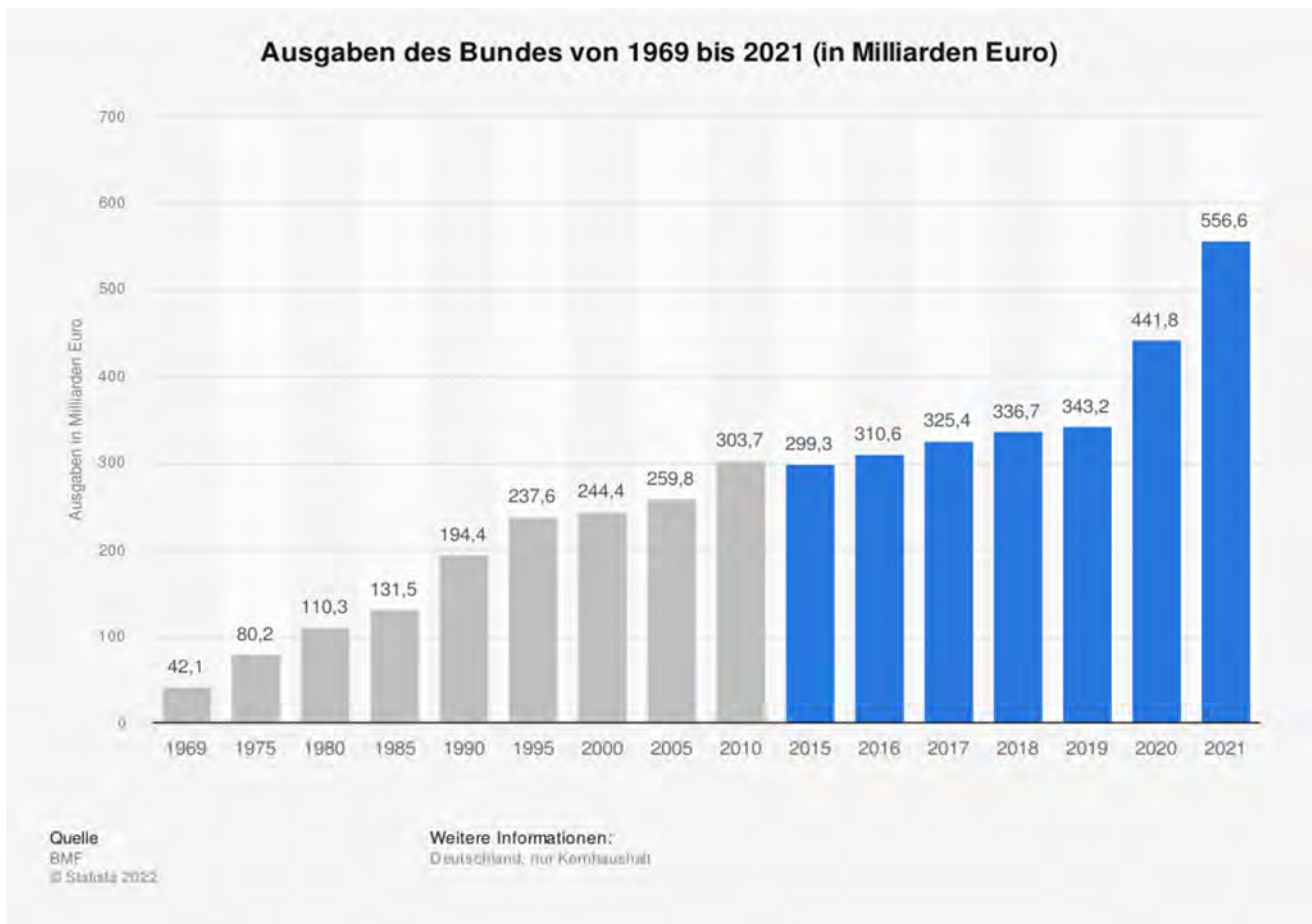
Quelle: Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026, BT-Drs. 20/3101

Entwicklung der Schuldenstandsquote

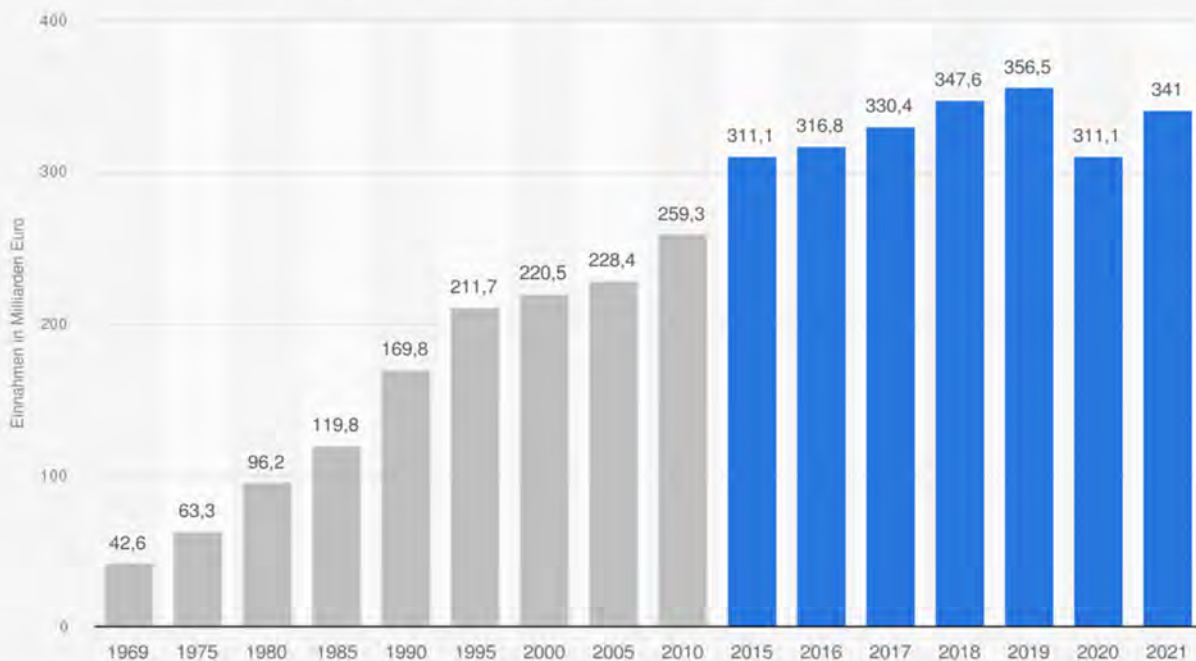


* in Maastrichtabgrenzung
** Projektionsstand: Stabilitätsrat; April 2022

Finanzsaldo bestimmt Kreditbedarf (Gesamtstaat)



Einnahmen des Bundes von 1969 bis 2021 (in Milliarden Euro)



Quelle:
BMF
© Statista 2022

Weitere Informationen:
Deutschland: für Kernhaushalt

Brutto- vs. Nettokreditaufnahme

- 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**.
- 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.
- Im Jahr 2019 sah der Finanzplan des Bundes bis 2024 eine Nettokreditaufnahme von 0 Euro vor. Dann brach die Corona-Pandemie aus. In diesem Jahr (2022) ist eine Nettokreditaufnahmen von 140 Mrd. Euro geplant, in 2021 waren es 215 Mrd. Euro.

Kreditaufnahme des Bundes vor Corona (Finanzplan 2019)

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

Kreditaufnahme des Bundes nach Corona (Finanzplan 2022)

Kreditfinanzierungsübersicht 2021 bis 2026

	Ist 2021	Soll 2022	Entwurf 2023	Finanzplan		
				2024	2025	2026
- in Mrd. € -						
1. Bruttokreditaufnahme						
1.1 Kreditaufnahme zur						
1.1.1 Anschlussfinanzierung für Tilgungen	319,8	360,7	386,1	372,6	361,6	361,0
1.1.2 Eigenbestandsveränderung (*- = Abbau)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.3. Bestandsveränderung der Verwahrgelder	-70,9	8,3	59,9	30,5	22,6	24,9
1.2 Nettokreditaufnahme	215,4	138,9	17,2	12,3	12,8	13,8
1.3 haushaltsmäßige Umbuchung (- = Minderung der BKA)	-1,4	-55,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zusammen (1.1 - 1.3)	463,0	453,0	463,2	415,4	396,9	399,8

Quelle: Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026, BT-Drs. 20/3101

Besonderheiten im Bundeshaushalt 2023

- **Sondervermögen für die Bundeswehr**
von Schuldenbremse ausgenommen
100 Mrd. Euro insgesamt, davon 8,5 Mrd. Euro in 2023
- **in 2023 werden 40,5 Mrd. Euro aus der „Flüchtlingsrücklage“ entnommen**
mit weiteren 7,5 Mrd. Euro Entnahme wird diese in 2024 komplett aufgebraucht sein

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

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.“

Tilgungspläne der Corona-Schulden

Bund hat Schulden aus nationalen und europäischen Pandemie-Hilfeprogrammen inzwischen in einem Gesamttilgungsplan zusammengefasst:

Tilgung erfolgt im Zeitraum 2028-2058, nach aktueller Schätzung ca. 12 Mrd. Euro jährlich

- Bund: Tilgungsplan 31 Jahre
(unter Merkel noch 20 Jahre ab 2023)
- NRW: Tilgungsplan 50 Jahre
- Baden-Württemberg: Tilgungsplan 10 Jahre

Europäischer Fiskalvertrag

- **Schuldenbremse**
strukturelles Defizit darf 0,5 % nicht überschreiten
- **Schuldengrenze von 60 % des BIP**
überschüssige Schulden müssen innerhalb von 20 Jahren abgebaut werden
- **Zugang zum ESM an Ratifizierung des Fiskalvertrags verknüpft**
- **in nationalen Gesetzen zu verankern, möglichst Verfassungsrang**
- **Klage- und Sanktionsmöglichkeiten**

Forderungen in der aktuellen Situation mit hohen Inflationstaten

Aktuell zentrale Forderungen

- Alle Haushalte brauchen kostengünstige Grundkontingente für Strom und Gas, nur darüber hinausgehender Verbrauch darf teurer werden. So wird Energiesparen belohnt.
- Für alle, die es brauchen, ein zeitnahe Inflationausgleichszuschuss als Direktauszahlung. Dauerhafte Erhöhung der monatlichen Sozialleistungen, Renten und BaföG etc.; Ausweitung Wohngeldbezug
- Das 9-Euro-Ticket dauerhaft anbieten, den Nahverkehr ausbauen und schrittweise kostenfrei machen. Das hilft dem Klima, macht alle mobil und entlastet von hohen Energiepreisen.
- Die Pendlerpauschale ist ungerecht: Wer wenig verdient, hat keine Vorteile. Es braucht ein Mobilitätsgeld für alle Pendler:innen, egal ob für Auto oder Bahn und auch für niedrige Einkommen.
- Die Löhne und Gehälter müssen deutlich tabellenwirksam steigen.
- Einführung einer Übergewinnsteuer – z.B. Antrag Bremer Landesregierung im Bundesrat oder Studie Netzwerk für Steuergerechtigkeit

Finanzierung

Möglich erscheint, dass sich die gegenwärtige Koalition unter großem öffentlichem Druck auf weitere Entlastungsmaßnahmen einigt. Auch diese müssten erst einmal gegen Lindner durchgesetzt werden, doch der Widerstand des Finanzministers und einer zunehmend unbeliebten FDP dürfte nicht ganz so vehement ausfallen wie bei der Einführung einer neuen Steuer.

Juristische Hürden sind nicht zu befürchten, da die Schuldenbremse dieses Jahr immer noch ausgesetzt ist. Solange die »außergewöhnliche Notsituation« fortbesteht, ließe sich diese Aussetzung auch problemlos fortführen. In der Krise zur Sparsamkeit zurückzukehren empfiehlt hingegen nicht einmal der wirtschafts-wissenschaftliche Mainstream.

„Ich habe bisweilen den Eindruck, dass sich die meisten Politiker immer noch nicht darüber im Klaren sind, wie sehr sie bereits heute unter der Kontrolle der Finanzmärkte stehen und sogar von diesen beherrscht werden.“

Hans Tietmeyer auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 2.2.1996 (unter langanhaltendem Beifall)

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/Folgen Ukraine-Krieg

Klassische Argumente gegen Staatsverschuldung

- intertemporäre Verteilungswirkungen, Stichwort „Generationengerechtigkeit“
- Verteilungseffekte: Bezieher hoher Einkommen würden von hoher Staatsverschuldung profitieren
- Verdrängung privater Investitionen, „crowding-out“
- 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

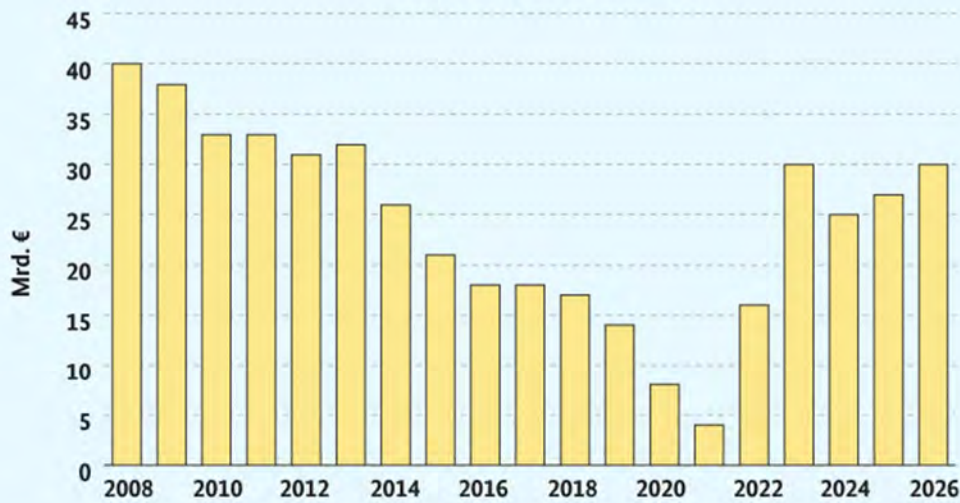
Quelle: Eurostat, gov_10dd_edpt1, 13.7.2020.

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

ÖKONOMISCHE ZEITENWENDE BELASTET DEN HAUSHALT -

DEUTLICHER ANSTIEG DER ZINSAUSGABEN

Entwicklung der Zinsausgaben



© Bundesministerium der Finanzen

Argument 5: Nicht alle können sparen!

- Volkswirtschaftlich zwingend: jedem Schuldner steht eine Gläubigerin gegenüber
- Schuldner sind für eine funktionierende Wirtschaft notwendig!

Deutsche Spar-Anomalie

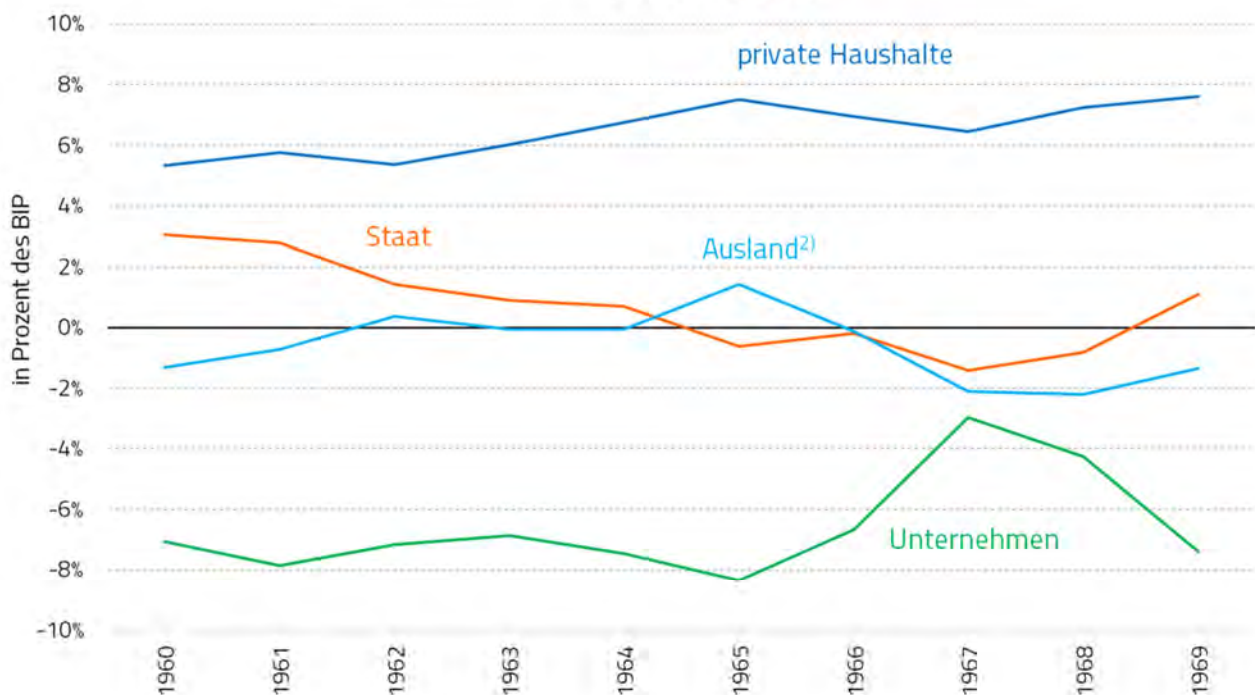
Tabelle 7: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung und kollektives Übersparen (alle Beträge in Mrd. Euro)

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
- logische Konsequenz: kumulierte Verschuldung entlädt sich in Finanzkrisen

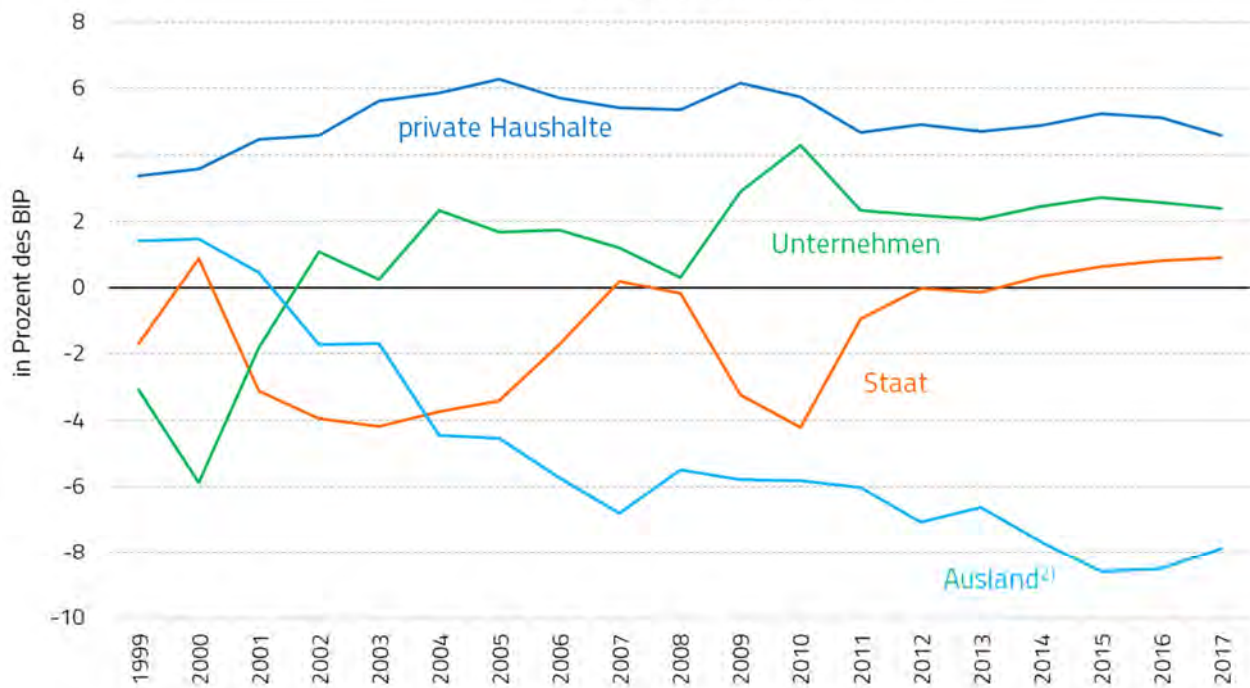
Finanzierungssalden¹⁾ der Wirtschaftssektoren in Deutschland



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

Argument 6: Sozial- ökologischer Umbau

- Was ist besser: der Nachwelt keine Schulden zu hinterlassen? Oder ihr keine kaputte Umwelt, keine marode Infrastruktur und keine überforderten staatlichen Dienste zu hinterlassen?
- Ausweg aus der Sackgasse:
 - mehr kreditfinanzierte Investitionen
 - mehr konsumtive Ausgaben mit höheren Steuern

Wie weiter mit der Schuldenbremse?

Alternativen zur Schuldenbremse

Konkrete Vorschläge in:

MEMORANDUM 2020,
Kapitel 3:
**„Schuldenbremse:
Investitionsbedarfe
erfordern Alternative**



Lösungen mit und ohne Schuldenbremse

- Abschaffung/Reform der Schuldenbremse
 - Rückkehr zur goldenen Regel, Aufhebung aller quantitativen Grenzwerte
 - erfordert Änderung des Grundgesetz und der europäischen Verträge
- Wenn Schuldenbremse bleibt:
 - Vermögensabgabe zur Schuldentilgung
 - Änderung Ausführungsgesetz (u.a. besseres Konjunkturbereinigungsverfahren)
 - Extrahaushalte/öffentliche Investitionsgesellschaften

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.

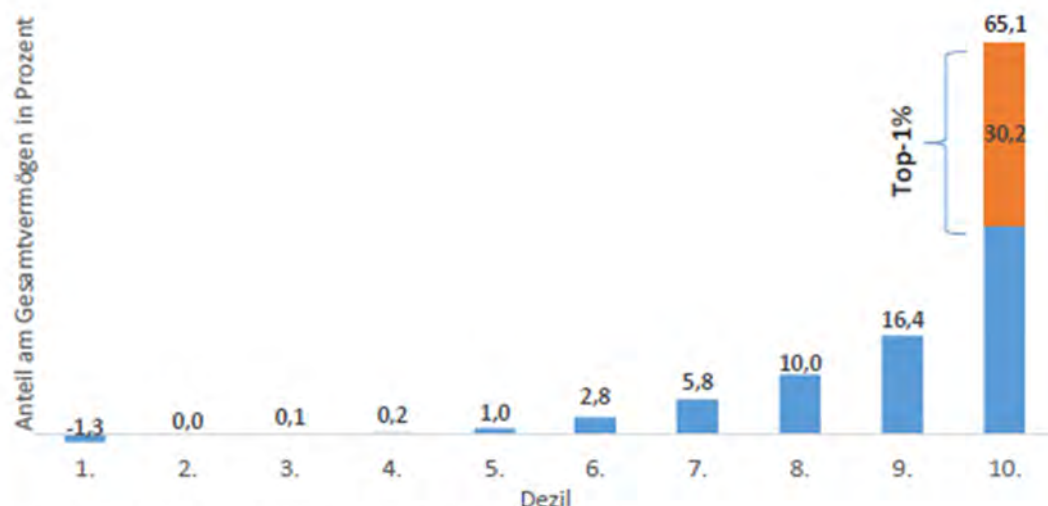
Vermögensabgabe (II)

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 2019

Abb. 7.2: Vermögensverteilung in Deutschland im Jahr 2019



Quelle: Credit Suisse, Global Wealth Databook 2019.

aus: DGB-Verteilungsbericht 2021

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.

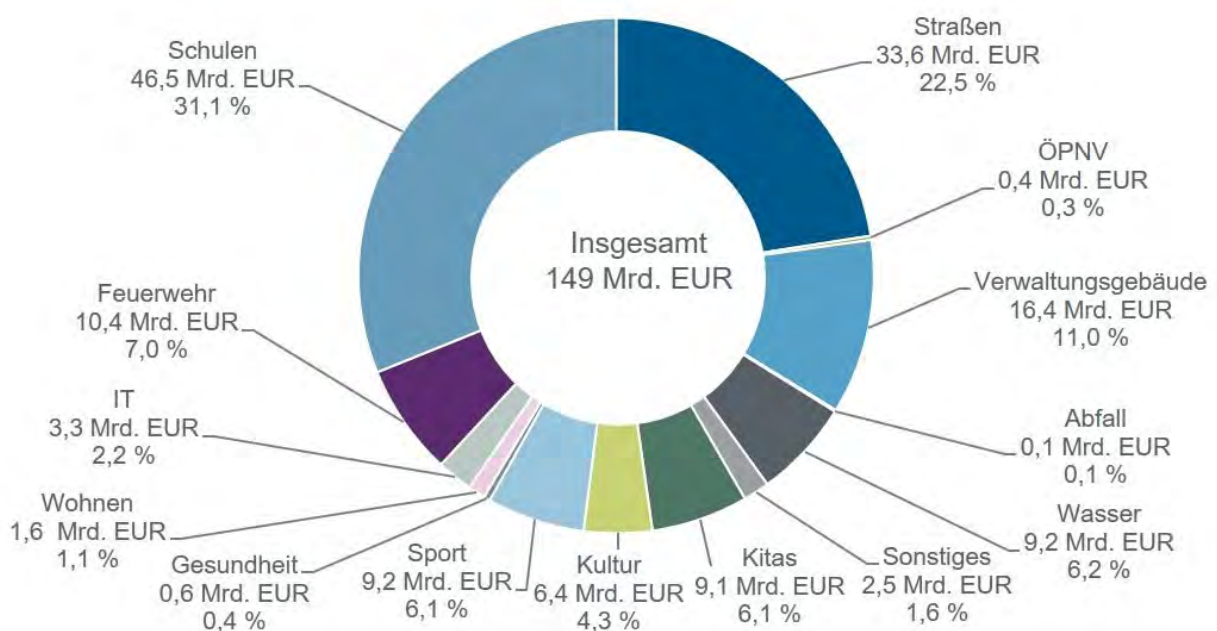
Vermögensabgabe (V)

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

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

Umschichtungen auf der Ausgabenseite

Konzept Steuergerechtigkeit von ver.di

Gesamtkonzept: Änderung bei...	Aufkommenswirkung
Lohn- und Einkommensteuer	- 0,3 Mrd. €
Vermögensteuer	20,0 Mrd. €
Erbschaftsteuer	6,0 Mrd. €
Unternehmensteuer (Körperschaftsteuer auf 25%)	16,4 Mrd. €
Realist. Gewinnermittlung/breitere Bemessungsgrundlage	9,3 Mrd. €
Gemeindewirtschaftsteuer	8,1 Mrd. €
Finanztransaktionsteuer	10,0 Mrd. €
Steuervollzug	12,0 Mrd. €
insgesamt	81,5 Mrd. €

Sozial-ökologisches Zukunfts- und Investitionsprogramm

120 Mrd. Euro öffentliche Ausgaben jährlich für

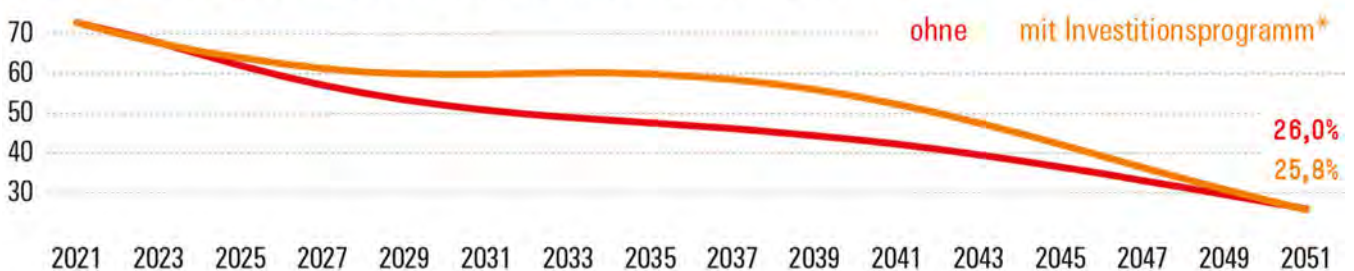
- Bildung (25)
 - Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (15)
 - Gesundheit und Pflege (20)
 - sozialer Wohnungsbau und Energiewende (20)
 - Kommunale Infrastruktur/ Daseinsvorsorge (10)
 - Arbeitsmarkt und Überwindung von Hartz IV (30)
- langfristig gegenfinanziert durch Steuereinnahmen (siehe steuerpolitische 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

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

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

www.axel-troost.de