

Marc Hansmann
Vor dem dritten Staatsbankrott?

**Zeitgeschichte
im Gespräch
Band 13**

Herausgegeben vom
Institut für Zeitgeschichte

Redaktion:
Bernhard Gotto, Andrea Löw
und Thomas Schlemmer

Vor dem dritten Staatsbankrott?

Der deutsche Schuldenstaat
in historischer und internationaler
Perspektive

von
Marc Hansmann

2., durchgesehene Auflage

Oldenbourg Verlag München 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Titelbild: Berlin (Mitte) – Schuldenuhr

Quelle: ullstein bild

© 2012 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München

Rosenheimer Straße 145, D-81671 München

www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Konzept und Herstellung: Karl Dommer

Einbandgestaltung: hauser lacour

Satz: Dr. Rainer Ostermann, München

Druck und Bindung: Grafik+Druck GmbH, München

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706

ISBN 978-3-486-71784-6

eISBN 978-3-486-71785-3

Für Meike

Inhalt

I. Einleitung	9
II. Die Entwicklung des Schuldenstaats	11
1. Staatsbankrotte in Geschichte und Gegenwart	11
2. Deutsche Staatsverschuldung im 20. Jahrhundert	13
3. Vergleichspunkte: Die USA und Großbritannien.	17
III. Verschuldungspolitik	25
1. Ziele der Staatsverschuldung	25
2. Politische Ökonomie der Staatsverschuldung	29
IV. Ausgabenpolitik	35
1. Das Wagnersche Gesetz	35
2. Die Entwicklung der Ausgabenstruktur	37
3. Sozialausgaben.	39
4. Kriegs- und Verteidigungsausgaben.	44
5. Zinsbelastungen.	45
6. Konjunkturpolitik	46
7. Personalausgaben.	50
V. Steuerpolitik	53
1. Entwicklung der Steuerquote	53
2. Steuersenkungen	56
3. Aushöhlung der Steuerbasis.	62
4. Direkte versus indirekte Steuern	69
VI. Finanzausgleich	73
1. Fehlanreize im Fiskalföderalismus.	73
2. Problematische Finanzierung der Länder.	81
3. Strukturelle Krise der Kommunal Finanzen	86
VII. Lösungsansätze.	89
1. Rechtliche Begrenzungen.	89
2. Insolvenz.	91
3. Inflation	97
4. Nachhaltige Finanzpolitik	99

VIII. Ausblick	103
IX. Kommentierte Auswahlbibliographie.	107
Abkürzungen.	112

I. Einleitung

Seit der Insolvenz der Investmentbank *Lehman Brothers* im Herbst 2008 taumeln einige Staaten, angefangen von Island über Irland bis Griechenland und Portugal, am Rande der Pleite. Mittlerweile müssen nicht nur notorische Bankrotteure wie Argentinien, Irak oder Venezuela, sondern auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union hohe Risikoaufschläge für neue Kredite zahlen¹. Damit aber gewinnt eine alte Erkenntnis neue Aktualität: Selbst für Staaten ist es mitunter schwierig, an frisches Geld zu kommen. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob dieses Schicksal auch Deutschland ereilen könnte. Diese Frage steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags, wobei die historische Perspektive, also der Weg in den Schuldenstaat, von besonderer Bedeutung ist².

Während die Finanzpolitik regelmäßig die politische Auseinandersetzung und die Berichterstattung in den Medien beherrscht, hat sie für die Geschichtswissenschaft nur einen vergleichsweise geringen Stellenwert. Historiker, die sich schwerpunktmäßig mit deutscher Finanzgeschichte beschäftigen, lassen sich an den Fingern einer Hand abzählen; eine einschlägige Monographie ist erst 2005 erschienen³. Im Unterschied zur klassischen Nationalökonomie scheint die Finanzgeschichte auch für die mittlerweile überwiegend mit mathematischen Modellen arbeitenden Volkswirte uninteressant geworden zu sein⁴, obwohl ein so bedeutender Ökonom wie Joseph

¹ Die Finanzmärkte zweifeln an der Solvenz dieser Staaten. Anlass ist die stark steigende Staatsverschuldung. „The public finances of most countries in the Eurozone are in a worse state today than at any time since the industrial revolution, except for wartime episodes and their immediate aftermaths.“ Willem Buiter/Ebrahim Rahbari, *Greece and the fiscal crisis in the Eurozone*, London 2010, S. 1 (CEPR Policy Insight 51). Ende April 2011 lag die Rendite von zweijährigen griechischen Anleihen bei 25,1 Prozent, was einem *Spread*, also dem Unterschied zu den entsprechenden deutschen Anleihen, von 23,3 Prozent entsprach. Vgl. Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 20. 4. 2011: „Rekordrendite für griechische Anleihen“.

² Die Finanzgeschichte der DDR bleibt dabei unberücksichtigt, da ihre Budget- und Steuerstatistiken keine sinnvollen Vergleiche zulassen; das ist bedauerlich, da die DDR ein ausgeprägter Schuldenstaat war, der nicht selten am Rande des Staatsbankrotts stand. Vgl. Lothar Baar/Uwe Müller/Frank Zschaler, *Strukturveränderungen und Wachstumsschwankungen. Investitionen und Budget in der DDR 1949 bis 1989*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1995/1, S. 47–74, insbesondere S. 55ff.

³ Vgl. Hans-Peter Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen*, München 2005.

⁴ Ausnahmen sind Knut Borchardt und Carl-Ludwig Holtfrerich. Angelsächsische Ökonomen scheinen weniger „geschichtsvergessen“ zu arbeiten. Die prominentesten

A. Schumpeter bereits 1918 feststellte: „Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes.“⁶⁵ Die wissenschaftliche Zurückhaltung gegenüber der Finanzgeschichte ist um so erstaunlicher, als die strukturellen Probleme der Finanzpolitik – insbesondere die hohe Staatsverschuldung, die steigenden Sozialausgaben, das komplizierte Steuerrecht sowie die komplexe föderale Finanzverfassung – Resultate historischer Entwicklungen sind.

In diesem Band sollen jedoch nicht nur die historischen Ursachen der Staatsverschuldung analysiert, sondern auch Ansätze zu ihrer Überwindung aufgezeigt werden. Aus der Geschichte können zwar keine konkreten Handlungsanweisungen abgeleitet werden, doch zeigt die Vergangenheit, welche Ansätze zur Reduzierung der Staatsverschuldung erfolgreich gewesen und welche gescheitert sind. In diesem Zusammenhang gilt es abschließend, die Frage zu erörtern, ob Deutschland ein dritter Staatsbankrott droht.

Beispiele sind der Nobelpreisträger Milton Friedman und der amerikanische Notenbankpräsident Ben S. Bernanke.

⁶⁵ Joseph A. Schumpeter, Die Krise des Steuerstaates, in: ders., Aufsätze zur Soziologie, Tübingen 1953, S. 1–71, hier S. 5. Zur Bedeutung von Joseph Schumpeter vgl. Otto O. Weitz (Hrsg.), Bedeutende Ökonomen, München 2008, S. 111–119.

II. Die Entwicklung des Schuldenstaats

1. Staatsbankrotte in Geschichte und Gegenwart

Am Anfang war der Staatsbankrott. Als Napoleon am 27. Oktober 1806 in Berlin einzog, blieben die Verbindlichkeiten der preußischen Krone unbeglichen¹. Der Staatsbankrott Preußens von 1806 war weder der einzige noch der größte und schon gar nicht der letzte in der deutschen Geschichte. Allein in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war der deutsche Nationalstaat zweimal – als Folge der Finanzierung der beiden Weltkriege – insolvent².

Staatsbankrotte sind in der Geschichte alles andere als selten. Den Rekord hält Spanien. Als sich das spanische Weltreich noch auf dem Höhepunkt seiner Macht befand, stellte Philipp II. gleich dreimal (1557, 1575 und 1596) die Zinszahlungen ein. Allein im 19. Jahrhundert wiederholte Spanien diese Praxis sechsmal. Auch Frankreichs Weg zur Weltmacht war bis 1789 mit acht Insolvenzen gepflastert. Nach dem Sturm auf die Bastille lehnten die französischen Revolutionäre den Schuldendienst für das alte Regime ebenso ab wie die russischen Revolutionäre 1917. Vermutlich war der russische Staatsbankrott von 1917/18 der größte der Weltgeschichte.

Eine Reihe von Ländern zeigt eine erstaunliche Kontinuität im ruinösen Umgang mit ihren Finanzen. Als Argentinien 2001/02 seine Zahlungen für den Kapitaldienst einstellte, blickte es auf eine lange Tradition vergleichbarer Vorgänge zurück. Ähnlich verhält es sich mit Griechenland: Die griechischen Bankrotte lassen sich seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1821 kaum noch zählen.

Die historischen und aktuellen Beispiele verdeutlichen, dass der Staatsbankrott in der Regel einer hohen Verschuldung folgt, die aufgrund von Kriegen, jahrzehntelanger Schuldenwirtschaft oder massiven Währungs-

¹ Vgl. Staatsbankrott! Bankrotter Staat? Finanzreform und gesellschaftlicher Wandel in Preußen nach 1806, hrsg. vom geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, Berlin 2006, S. 19.

² Technisch lag 1923 kein Staatsbankrott vor, da die Schulden zurückgezahlt wurden. Es kann aber von einem „verschleierte“ Staatsbankrott gesprochen werden, da die Schulden durch die Hyperinflation entwertet waren. Ein technischer Staatsbankrott lag von 1932 bis 1953 vor, da in dieser Zeit die Altschulden nicht bedient wurden. Vgl. Carmen M. Reinhart, *This Time is Different Chartbook: Country Histories on Debt, Default, and Financial Crises*, Cambridge/Mass. 2010, S. 50 (NBER Working Paper 15815); hierzu und zum Folgenden vgl. auch Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff, *This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton/Oxford 2009.

und Finanzmarktschwierigkeiten entstanden ist. Ab welchem Punkt die Verschuldung zum Bankrott führt, hängt vom Einzelfall ab. Argentinien besaß im Jahr vor seinem letzten Staatsbankrott eine Schuldenquote – verstanden als Anteil der öffentlichen Schulden am Bruttoinlandsprodukt – von gut 64 Prozent³. Das ist historisch gesehen sicherlich kein niedriger Wert, aber für eine entwickelte Volkswirtschaft in der heutigen Zeit nicht besorgniserregend hoch. So lag die japanische Schuldenquote 2011 bei über 200 Prozent⁴, ohne dass ein Staatsbankrott drohte. Japan ist jedoch gemessen an seinem wirtschaftlichen Potential eines der reichsten Länder der Welt und hat sich im Unterschied zu Argentinien überwiegend im Inland verschuldet.

Adam Smith, der Begründer der Volkswirtschaftslehre, beschrieb bereits 1776, wann es zu einem Staatsbankrott kommt:

„Haben Staatsschulden eine übermäßige Höhe erreicht, so ist, glaube ich, kaum ein einziges Beispiel vorhanden, dass sie ehrlich und voll bezahlt worden wären. Die Befreiung der Staatseinnahmen ist, wenn sie überhaupt zuwege gebracht wurde, stets durch einen Bankrott erfolgt, manchmal durch einen eingestandenen, stets aber einen tatsächlichen, wenn auch verdeckten.“⁵

Ein Staatsbankrott liegt laut der klassischen Studie des Nationalökonomen Alfred Manes vor, „sobald die ursprünglich versprochene Verzinsung und Rückzahlung zum Nachteil der Gläubiger ohne deren Einwilligung geändert wird“⁶. Wenn ein Staat einseitig einen *Haircut*, also einen Schuldenschnitt, vornimmt, die Zinszahlungen reduziert, den Zeitraum der Tilgung verlängert oder den Kapitaldienst vollständig einstellt, ist der Bankrott offenkundig. Bevor es dazu kommt, versuchen die meisten Regierungen einen zweiten, vermeintlich eleganteren Weg zu gehen⁷: sie drucken Geldscheine oder treffen andere Maßnahmen zur Erhöhung der Geldmenge. Die Absicht ist klar. Die Inflation soll die Schulden entwerten. Der Staat als der mit Abstand größte Gläubiger profitiert am meisten davon. Gerät die Inflation allerdings außer Kontrolle, droht das Geld seine Funktion als Tauschmittel zu verlieren. Es

³ Vgl. Anne Krueger, *Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina*, Cambridge 2002 (www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702.htm).

⁴ Vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai 2012, S. 92.

⁵ Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, Frankfurt a.M. 2009, S. 1031; zur Bedeutung von Adam Smith vgl. Weitz (Hrsg.), *Bedeutende Ökonomen*, S. 1–11.

⁶ Alfred Manes, *Staatsbankrotte. Wirtschaftliche und rechtliche Betrachtungen*, Berlin 1919, S. 40f.

⁷ Vgl. allgemein Alberto Alesina, *The end of large public debts*, in: Francesco Giavazzi/Luigi Spaventa (Hrsg.), *High Public Debt. The Italian Experience*, Cambridge 1989, S. 35–89.