

# Können Schulden legitim sein? Zur Bedeutung und Kritik der Staatsverschuldung im neoliberalen Kapitalismus

12. Oktober 2015 | Erstellt von Siegfried Müller-Maige

**Dieser Beitrag ist ein überarbeiteter Vortrag, den der Autor auf der Sitzung des Attac Rat am 19.09.2015 in Frankfurt gehalten hat. Obertitel und Struktur wurden in einem Leitfaden vorgegeben**

## **1 Zur Ökonomie von Schulden. Welche Bedeutung haben heute Staatsschulden? Gibt es eine neoliberale Logik für Schulden?**

Rick Wolf (SiG 83) sieht in Staatsschulden eine ganz normale Erscheinung des Kapitalismus, ein Instrument der gesellschaftlichen Umverteilung. Das ist sicherlich richtig. Allerdings meint Wolf damit explizit nur den „heutigen“ Kapitalismus, und das sehe ich anders. Denn seine, für den Kapitalismus grundsätzlich richtige Erklärung ist m.E. für die heutige, dank neoliberaler Politik erreichte Dimension der Verschuldung und ihre politische Instrumentalisierung nicht mehr ausreichend. Natürlich folgt jedes Kapital, also auch das neoliberale, der grundlegenden Logik – maximale und grenzenlose Selbstverwertung und Akkumulation. Aber es gibt auch immer wieder Besonderheiten, und auf zwei neoliberale Besonderheiten möchte ich hier näher eingehen:

(i) Neoliberale Politik fördert eine radikale Ausweitung der Warenwirtschaft und, damit verbunden, eine extreme Ausdehnung der Märkte. Und die Regulierung durch Märkte ist längst nicht mehr auf den Bereich der Wirtschaft beschränkt, vielmehr ordnen sich „die Märkte“ nach und nach alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens unter. Diese Politik beobachten wir sowohl in sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern als auch in industrialisierten Ländern. Sie wird vor allem mit Hilfe folgender Methoden durchgesetzt:

- Privatisierung: Alle potenziell profitablen Bereiche des Lebens (Bildung, Gesundheit, Wasser, Energie, soziale Sicherungssysteme/ Renten usw.) werden der sozialen Logik entrissen und der Verwertungslogik des Kapitals zugeführt
- De-Regulierung: Regulierungen zum Schutz der Menschen werden abgebaut, so vor allem im Finanzsektor und der Arbeitswelt. Entsprechendes gilt für die Umwelt.
- Liberalisierung: Lebenswichtige Bereiche, die bisher vor den Kräften des Marktes noch geschützt waren, werden radikal geöffnet. Erreicht wird das vor allem durch Verschuldung und Strukturanpassungsprogramme, sowie durch Handels- und Investorenschutzabkommen.

Befördert und beschleunigt wurde der Siegeszug der neoliberalen Politik durch die Implosion der ehemals realsozialistischen Länder.

(ii) Extreme Anhäufung und Konzentration des gesellschaftlichen Reichtums (Geldvermögen, Finanzkapital)

- Realwirtschaftliche Grundlage dafür ist eine gewaltige Umverteilung von unten nach oben (auf der primären und nachgelagerten Ebenen)
- Verstärkt wurde/ wird diese Anhäufung durch bedeutende Produktivitätsschübe
- Aber der Finanzsektor trägt auch selbst mit seinen „Produkten“ zur Anhäufung von Geldvermögen/ Finanzkapital bei. Damit erzeugt er, neben Zinsansprüchen, auch Ansprüche auf zukünftige Werte in einer Dimension, die niemals befriedigt werden kann. Das Volumen der Finanzmärkte übertrifft schon heute das Volumen des BIP etwa um das Dreifache.

Einige wichtige Ergebnisse dieser Politik bzw. Prozesse:

- Die effektive Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und das (potenzielle) Angebot aus der Produktion driften immer weiter auseinander. (Hinzu kommt: Unter Markt- und Kapitalverhältnissen entspricht die Nachfrage nur sehr bedingt den tatsächlichen Bedürfnisse der Menschen, denn die Kaufkraft ist extrem ungleich verteilt, und die Bedürfnisstrukturen sind grob verzerrt.)
- Diese Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage verstärkt wiederum die Diskrepanz zwischen Geld-/ Kapitalangebot und den Anlage-/ Verwertungsmöglichkeiten („Anlagenotstand“), und umgekehrt. Das neue, neoliberale Element hier ist, dass die letztere Diskrepanz nur noch bei „kleineren Kapitalisten“ klassisch-kapitalistisch, also durch Krise und Kapitalvernichtung „gelöst“ wird. Besonders klar zeigten das die weltweiten Bankenrettungen nach 2008.

Welche Bedeutung haben nun die Schulden im neoliberalen System?

- Die großen privaten und Fonds-Vermögen brauchen Verwertungsmöglichkeiten, die es aber in der sog. Realwirtschaft immer weniger gibt, und das wird wohl auch so bleiben.

3 mögliche Lösungen:

- Private Verschuldung: Sie ist für diese riesigen Vermögen keine wirkliche Lösung, und sie bietet auch keine ausreichende Sicherheit. In den USA sollte diese Verschuldung auch Reallohnsenkungen „kompensieren“, was natürlich schief gehen musste.
- Kapitalistische Unternehmen: Zumindest die größeren unter ihnen sind inzwischen mit ihren riesigen Gewinnen selbst an den Finanzmärkten aktiv.
- Bleibt der Staat/ öffentliche Sektor, der heute etwa 20% der globalen

Finanzinvestitionen auf sich vereinigt. Sein Anteil stieg von 2005 bis 2014 auf das 2,5-fache! Seine Bedeutung nimmt aber nicht nur wegen der Krise und einer relativ hohen Sicherheit/ Zahlungsfähigkeit zu, sondern auch wegen dem enorm steigenden privaten Vermögensvolumen.

- Das neoliberale System ist bei der Mehrung und Konzentration von Reichtum sehr erfolgreich, aber bei der sicheren Verwertung stockt es. Deshalb sind Schulden, vor allem Staatsschulden, geradezu systemnotwendig. Und deshalb wäre auch die Umsetzung der schwäbischen Hausfrauenlogik systemgefährdend, denn würden die Staaten tatsächlich ihre ganzen Schulden zurückzahlen, dann hätten die Superreichen, aber auch die dank neoliberaler Privatisierung riesigen Pensionsfonds, gewaltige Probleme bei der Verwertung ihrer Vermögen. Ohne zunehmende Verschuldung käme die neoliberal aufgeputschte Kapitallogik schnell an ihre Grenzen. Die Logik der schwäbischen Hausfrau dient also offensichtlich nur der Verwirrung. Allerdings sind das Alltagsbewusstsein und die Alltagsmoral der meisten Deutschen von genau dieser Hausfrauenlogik geprägt. Eine große Herausforderung für ökonomische Alphabetisierung!

Tatsächlich geht es im neoliberalen System um etwas ganz anders:

- Um den Reichtum der Reichen via Primärverteilung und sekundärer usw. Umverteilung zu mehrern und die Verwertung dieses Reichtums zu sichern, muss der Staat (a) die Steuereinnahmen aus Vermögen reduzieren, und er muss (b) seine notwendigen Ausgaben durch Massensteuern etc. – und eben Verschuldung – finanzieren
- Es geht also nicht um Schulden an sich – vielmehr müssen die mit zunehmendem Reichtum sogar ansteigen. Tatsächlich geht es um die Bedienung der Schulden (Zins und Zinseszins), und diese Rendite (Verwertung) muss der Staat dadurch sichern, dass er die einfache Bevölkerung durch Austerität auspresst. (Unter neoliberalen Bedingungen scheint die durch staatliche Politik vermittelte Ausbeutung im Vergleich zur direkten Ausbeutung im Arbeitsprozess immer wichtiger zu werden.)
- In Griechenland wurde gezeigt, wie Verschuldung und Währungssystem (Euro und EZB-Regeln) als Daumenschrauben der neoliberalen Erpressung dienen und wirken.

Die neoliberale Verschuldungspolitik dient also nicht nur der Umverteilung (Rick Wolf) und der Förderung von Wirtschaftswachstum (so z.B. Stützle und Kaufmann, RLS), sondern sie dient auch und vor allem der Verwertung des überakkumulierten Kapitals, für das es in der sogenannten Realökonomie keine ausreichende Verwertung mehr gibt. Damit ist selbstverständlich das Problem einer zeit- und grenzenlosen Kapitalverwertung nicht gelöst; und es ist auch nicht erkennbar, dass und wie es gelöst werden könnte.

## **2 Begriffsklärungen**

### **2.1 Insolvenzrecht**

- Kann ein Unternehmen seine Schulden nicht mehr bedienen, dann gilt es als zahlungsunfähig und muss Insolvenz anmelden. Insolvenzverzögerung gilt als Straftat. Im Insolvenzverfahren muss vor allem das Schuldenproblem gelöst werden.
- Auch für Privatpersonen gibt es ein Insolvenzrecht.
- Dagegen gibt es für Staaten noch kein Insolvenzrecht. Es müsste sich am Privatinsolvenzrecht und am kommunalen Insolvenzrecht (z.B. USA) orientieren, denn anders als Unternehmen können sich Private, Kommunen und Staaten nicht in Luft auflösen. Die Abwicklung erfordert besondere soziale u.a. Rücksichtnahmen.

In den Vereinten Nationen (UN) fordert eine große Staatenmehrheit (G77, China) schon lange ein Insolvenzverfahren für Staaten. Zuletzt gab es dafür im September 2014 eine bahnbrechende Mehrheit – 124 ja, 11 nein (darunter Deutschland), 41 Enthaltungen.

Im deutschen Bundestag haben LINKE und GRÜNE, unterstützt von Erlassjahr, Anträge für ein staatliches Insolvenzrecht gestellt, bisher erfolglos.

## **2.2 Bewertung und Beurteilung von Staatsschulden**

### **(a) Das Schuldenaudit (CADTM)**

Ein Schuldenaudit ist eine umfassende Analyse und Bewertung der Schulden und der Gläubiger. Seit April führt in Griechenland die Wahrheitskommission ein solches Audit durch und hat im Juni ihren ersten Zwischenbericht vorgelegt. Kriterien für ein Schuldenaudit:

Zunächst sind legitime und illegitime Schulden zu unterscheiden:

- Legitim ist etwas umfassender als legal (= den Gesetzen entsprechend, nicht sittenwidrig); es berücksichtigt die Umstände, unter denen die Schulden entstanden sind. Demnach sind Schulden legitim, wenn sie allgemein anerkannt sind (berechtigt, unbestritten).
- Illegitim sind Schulden, bei deren Entstehung oder Abwicklung gegen Gesetze und/oder gegen allgemein anerkannte Standards verstoßen wurde. Eine besondere Art illegitimer Schulden bezeichnet man als verabscheuungswürdig (odious). Damit sind mehr oder weniger bewusste Verletzungen demokratischer Prinzipien gemeint, also Schulden, die gegen die berechtigten Interessen der Bevölkerung zustande gekommen sind.

Illegitime Schulden sollen nicht oder zumindest nicht vollständig zurückbezahlt werden.

- Eine weitere Kategorie ist die Tragfähigkeit / Zumutbarkeit von Schulden. Damit ist gemeint, dass die Bedienung von Schulden z.B. die Menschenrechte nicht einschränken darf. Solche Schulden sollen bis auf weiteres ausgesetzt werden.

## (b) Prinzipien für die Restrukturierung von Staatsschulden

Auf die Bitte Argentiniens wurde eine UN-Arbeitsgruppe gebildet, die Richtlinien für die Restrukturierung von Staatsschulden erarbeitet hat. Sie wurden von UNCTAD-Experten unterstützt, die seit über 15 Jahren an der Formulierung von Prinzipien für eine verantwortliche Kreditvergabe und Kreditaufnahme arbeiten.

Am 10. September d.J. hat die UN-Generalversammlung den 9 Prinzipien dieses Entwurfs zugestimmt: Souveränität, Transparenz, guter Glaube, Unparteilichkeit, Gleichbehandlung, Staatenimmunität, Rechtmäßigkeit, Nachhaltigkeit und Mehrheitsentscheidungen. Die überwiegende Mehrheit stimmte dafür, nur 6 stimmten dagegen, darunter Deutschland, Großbritannien und die USA.

### 2.3 Lösungen für Überschuldungen

- Das neoliberale Schuldenmanagement verlangt grundsätzlich, dass Schulden bedient und nie gelöscht werden. Notfalls wird das mit strenger Austeritätspolitik erzwungen, ggf. ergänzt durch neue (Zwangs-)Kredite, also durch immer weitere Verschuldung.
- Der Schuldenschnitt (haircut) ist eine prozentuale Reduktion der Schulden, i.d.R. sind davon nur private Schulden betroffen (d.h. nicht IWF, EZB, EU, Staaten). Da auch Pensionsfonds Staatsschulden halten, werden Schuldenschnitte auch von linken wie z.B. Gustav Horn (1) abgelehnt. Tatsächlich hat der griechische Schuldenschnitt 2012 vor allem solche Pensionsfonds getroffen (verschärft also sogar die Austeritätspolitik)
  - harter Schuldenschnitt: der tatsächliche Schuldenbetrag wird um bspw. 30% gekürzt
  - weicher Schuldenschnitt: niedrigere Zinssätze und/ oder längere Laufzeiten und/ oder ein Moratorium – ähnliche Wirkung.
- Ein Schuldenaudit ist zunächst nur eine differenzierte Analyse und Bewertung der Schulden. Ziel ist es zu begründen, welche Schulden vollständig oder prozentual erlassen werden sollen.

Die Folgen dieser Überlegungen können am Beispiel bestimmter Länder aufgezeigt werden – das ist im Rahmen dieses Artikels jedoch nicht möglich. Besonders interessant sind die Fälle Argentinien, Ecuador, Norwegen, Deutschland (1953), Island und Griechenland (2012). Zu welchen Ergebnissen die griechische Wahrheitskommission führt, ist noch nicht absehbar.

## 3 Juristische Aspekte

Ein wesentlicher Aspekt der Analyse und Bewertung von Staatsschulden im Schuldenaudit ist der Bezug auf belastbare nationale und internationale juristische Bestimmung. Im Zwischenbericht der griechischen Wahrheitskommission (Juni 2015) finden sich in

verschieden Kapiteln Antworten auf juristische Fragen; explizit werden sie in den Kapiteln 3, 7 und 9 behandelt. Die Empfehlungen, bestimmte Schulden nicht oder nur teilweise zu bedienen, sind also auch juristisch begründet.

#### **4 Soziale Aspekte**

Ein am persönlichen und kommunalen Insolvenzrecht orientiertes staatliches Insolvenzrecht müsste vor allem sozialen Aspekten Rechnung tragen. Beispielsweise muss die Prüfung der Tragfähigkeit und Zumutbarkeit sicherstellen, dass Menschenrechte nicht verletzt werden. Und ähnlich wie im persönlichen und kommunalen Insolvenzrecht müssen bestimmte soziale Schutzmaßnahmen eingehalten werden.

Auch die erwähnten Richtlinien bzw. Prinzipien, denen die Mehrheit in den UN gerade zugestimmt hat, beinhalten soziale Komponenten.

#### **5 Verteilungspolitische Aspekte**

Im Leitfaden des attac Rats wird die Frage aufgeworfen: „Hilft in bestimmten Situationen der Stärkere dem Schwächeren?“ Nun, die aktuelle Flüchtlingssituation hat gezeigt, dass solche Situationen möglich sind. Ob diese Situation anhält, lässt sich noch nicht sagen und kann hier auch nicht weiter diskutiert werden.

Für völlig ausgeschlossen halte ich solche Situationen allerdings in der neoliberalen Ökonomie. Das konnten wir zuletzt in aller Deutlichkeit in Griechenland beobachten, aber auch bei Argentinien u.v.a. Von „Hilfe“ für Schwächere kann man im neoliberalen System nur dann sprechen, wenn man Finanzpakete, mit denen das System der Ausbeutung funktionsfähig gehalten oder gemacht werden soll, als „Hilfe“ versteht.

So lange es extremen Reichtum und entsprechende Armut gibt – und das ist m.E. schlechthin das Ziel des kapitalistischen und insbesondere des neoliberalen Systems – so lange werden die Reichen Schwierigkeiten haben, ihr Vermögen ausreichend, also maximal und grenzenlos, zu mehren und zu verwerten. Und im Neoliberalismus scheint dies zum Dauerzustand zu werden. Dieses Problem kann man durch Steuern etc. oder einen Schuldenschnitt sicherlich temporär verringern, aber man kann es im Kapitalismus nicht lösen. Wenn es den arm-reich-Gegensatz dank solcher Maßnahmen einmal nicht mehr gibt (aber dazu müssten diese Maßnahmen sehr viel drastischer sein!), dann wäre das Problem wohl gelöst, aber das wäre dann auch nicht mehr Kapitalismus. Es ist allerdings extrem unwahrscheinlich, den Kapitalismus durch Umverteilung mittels Steuern und Schuldenschnitt überwinden zu können.

#### **6 Politische Aussicht**

Die Vorgänge um Griechenland haben gezeigt, wie sich Schulden und Währungssystem

sowohl als effektive Hebel für die Durchsetzung von Austeritätspolitik instrumentalisieren lassen, also auch zur Zerschlagung des Widerstandes dagegen. Dieser Zusammenhang ist ein wesentliches Teilsystem der neoliberalen Gesamtstrategie des Kapitals.

Der Kampf gegen dieses System, also gegen die Austerität und für mehr soziale Gleichheit, kann und muss, wenn er erfolgreich sein will, an vielen Baustellen geführt werden. Hier wurden vor allem das Schuldenproblem und das Währungssystem erwähnt. Aber das reicht selbstverständlich nicht; der Kampf muss auch geführt werden gegen die Freihandels- und Investorenschutzabkommen (TTIP etc.), gegen die Ursachen der Flüchtlingsproblematik (Waffen und Kriege haben viel mit Verwertung zu tun, und globale Ressourcensicherung sowieso), gegen die Umweltzerstörung, und für echte Demokratie in einem grundlegend anderen Europa / einer anderen Welt.

Das alles wird m.E. nur gelingen, wenn wir die Probleme, die am Beispiel Griechenland auf ganz dramatische Weise sichtbar geworden sind, auf europäischer Ebene angehen.

Dazu gibt es auch schon gute Ansätze – Stichworte sind Berlin (10.10.) und Brüssel (15.-17.10.). Dazu gehört aber auch der Aufruf aus Paris (Varoufakis, Lafontaine u.a.) und andere fortschrittliche Ansätze (z.B. Besancenot u.a.), vorausgesetzt, sie führen zusammen und nicht gegeneinander.

(1) Die Frage, ob man private Rentenfonds im Falle eines Schuldenschnitts schützen sollte, führte im attac Rat zu einer längeren Diskussion. Dass private Rentenfonds, die ja vor allem ein Ergebnis des Abbaus staatlicher Sicherungssysteme sind, etwas Verwerfliches sind, darin bestand Einigkeit. Andererseits muss man aber jene, die in solche Fonds gezwungen wurden, schützen.