

Die Ideologie der Schwarzen Null

2014 verabschiedete der Deutsche Bundestag erstmals seit dem Jahr 1969 einen ausgeglichenen Haushalt. Seitdem ist die sogenannte Schwarze Null zu einem mächtigen politischen Symbol geworden. Was bei der Euphorie jedoch in den Hintergrund zu treten droht, sind ihre (verteilungs-)politischen Folgewirkungen. Lukas Haffert ist der Schwarzen Null in einem spannenden Buch auf den Grund gegangen und fordert eine offene Debatte über die aktuelle staatliche Finanzpolitik.

Herr Haffert, was ist eine Schwarze Null?

Zunächst einmal ist das finanztechnisch gesehen einfach die Situation, in der sich die Einnahmen und die Ausgaben eines Staates, einer Kommune oder auch eines Unternehmens die Waage halten. Der Begriff ist der Wirtschaft entlehnt. Politisch gesehen ist die Frage nach der technischen Definition allerdings eher zweitrangig. In der Politik ist die Schwarze Null vor allem ein starkes Symbol.

Wofür steht die Schwarze Null in der Politik?

Für die einfache – und letztlich zu einfache – Vorstellung, es sei stets eine gute Sache, wenn ein Staat nicht mehr ausgibt, als er einnimmt. Dass dieser Zustand nun nach mehr als vier Jahrzehnten in Deutschland wieder erreicht worden ist, führt zu einer beträchtlichen Euphorie. Die Schwarze Null ist daher vor allem eine Metapher für die Vorstellung, dass man solide Haushalte.

Also gewissermaßen die schwäbische Hausfrau der Fiskalpolitik?

Das trifft es! Dahinter steht die Vorstellung, eine ordentliche schwäbische Hausfrau erziele jedes Jahr eine Schwarze Null. Das stimmt aber für den Staat nicht, und es stimmt in Wahrheit auch für die schwäbische Hausfrau nicht. Um im Klischee zu bleiben: Die schwäbische Hausfrau ist auch Häuslebauerin. Und wer immer nur Schwarze Nullen schreiben will, wird nie an eine Immobilie kommen. Schließlich muss man dafür ein Darlehen aufnehmen. Die eigentliche Frage ist also: Wofür nimmt man Schulden auf? Die schwäbische Hausfrau würde sich sicherlich verschulden, um damit bleibende Werte zu schaffen. Sprichwörtlich also um das Häusle zu bauen. Wie man ein Darlehen bewertet, hängt also ganz stark davon ab, was man dann damit macht. Das gilt umso mehr für den Staat.

In der Politik sind die Erwartungen an die Schwarze Null enorm und sie wird als politisches Versprechen für die Zukunft verkauft.

In der Tat. Dabei gibt es zunächst einmal eine etwas abstrakte Idee, die mit Begriffen wie „Generationengerechtigkeit“ in Verbindung gebracht wird. Hier lautet die Formel: Wenn wir nicht mehr ausgeben, als wir einnehmen, ist das schon aus Prinzip eine gute Sache, weil wir zukünftigen Generationen dann keine Schulden hinterlassen. Daneben gibt es aber auch eine konkretere Erwartung, die ich als progressive Konsolidierungsthese bezeichne. Sie ist insbesondere in der politischen Linken zu Hause, wird aber auch in weiten Teilen der CDU geteilt. Demnach stärkt die Schwarze Null die Handlungsfähigkeit des Staates. Diese Annahme beruht auf einer Diagnose, wonach das Anwachsen der Staatsverschuldung in den letzten Jahrzehnten dazu geführt hat, dass der Staat über immer geringere finanzielle Spielräume verfügt. Er muss diese Gestaltungsspielräume also zurückgewinnen. Und das soll erreicht werden, indem man den Haushalt saniert und insbesondere die Zinskosten reduziert.

Offen bleibt die Frage, was mit dieser „neuen“ Handlungsfähigkeit gemacht werden soll. Was soll gestaltet werden?

Damit will man Zukunftsinvestitionen finanzieren. Wer spart und seinen Haushalt in Ordnung bringt, so die Logik, der kann danach wieder mehr investieren. Es soll also mehr Geld für Infrastruktur, aber auch für Bildung, Forschung und Familienpolitik ausgegeben werden. Die Frage ist bloß, ob das auch tatsächlich gelingt.

In Deutschland wird die Schwarze Null als historisch gefeiert. Unklar ist, ob die Versprechen und Erwartungen an mehr Investitionen auch real werden. Sie haben eine vergleichende Analyse über Länder gemacht, die über längere Zeit Überschüsse erzielt haben. Was lehrt uns der Blick auf diese Länder?

In meiner Arbeit habe ich mich auf Länder konzentriert, die über einen verhältnismäßig langen Zeitraum – ungefähr zehn Jahre – eine Schwarze Null geschrieben haben. Das waren überraschenderweise gar nicht so wenige Länder. Im internationalen Vergleich ist die Schwarze Null also nicht derart ungewöhnlich, wie man in Deutschland gerne vermutet.

Im Wesentlichen habe ich mir zwei Alternativen angeschaut, was mit den Haushaltsüberschüssen passieren kann. Entweder man investiert mehr, was die Hoffnung der progressiven Kräfte ist, oder man senkt vor allem Steuern, was Marktliberale wollen. Im Ergebnis zeigt sich, dass tatsächlich nur ein kleiner Teil der neu gewonnenen Spielräume in Investitionen geflossen ist. Sowohl die Infrastrukturausgaben als auch die Bildungsausgaben wurden bestenfalls leicht erhöht. Stattdessen wurde der größte Teil der Überschüsse für Steuersenkungen verwendet. Die Begründung folgt dabei immer der gleichen Argumentation. Demnach sollte man Überschüsse an die Steuerzahler zurückgeben, nach der Devise: „Die Steuerzahler haben die Überschüsse erwirtschaftet, indem sie für Rekordsteuereinnahmen gesorgt haben, deshalb ist es nur gerecht, wenn sie nun von diesen Überschüssen profitieren.“ In allen

Ländern, die ich empirisch untersucht habe, wurden die Überschüsse hauptsächlich auf diese Weise verwendet.

Kann das nicht auch an einer homogenen Auswahl der Länder liegen?

Was die Analyse so aussagekräftig macht, ist, dass sich sehr ähnliche Ergebnisse für ganz unterschiedliche Länder finden. Dazu zählen skandinavische Länder mit der Tradition eines sehr starken Staates, was eigentlich sehr gute Voraussetzungen für die Verwirklichung des Versprechens von mehr Investitionen bedeutet. Dazu gehören aber auch Länder wie Kanada oder Australien, die historisch gewachsen einen schlanken Staat haben. Hier ist man vielleicht weniger überrascht, dass Steuersenkungen bessere Karten haben. Tatsächlich zogen die Investitionen aber in beiden Staatengruppen gegenüber Steuersenkungen den Kürzeren.

Der Ländervergleich zeigt also, dass die Hoffnungen der politischen Linken nicht Realität werden. Aber im Kern ist der Staat ja dennoch handlungsfähig, weil er die Wahl hat, was er tun will.

Das wäre dann richtig, wenn die Entscheidung über die Verwendung der Überschüsse tatsächlich eine freie Wahl wäre. Tatsächlich ist das aber nicht der Fall. Die Schlussfolgerung meiner empirischen Diagnose lautet vielmehr: „Einmal verlorene Handlungsfähigkeit gewinnt man nicht wieder zurück.“ Hier kommt vor allem die Frage ins Spiel, wie man so eine Schwarze Null erreicht. Deutschland ist da derzeit aufgrund der extrem niedrigen Zinsen in einer gewissen Sondersituation. Aber ein dauerhaftes Defizit in einen dauerhaften Überschuss zu verwandeln, kann in der Regel nur über einen jahrelangen Sparkurs gelingen. Und so ein Sparkurs bedeutet vor allem: Der Staat schränkt seine Ausgaben und Investitionen ein. Folgerichtig zieht er sich aus mehr und mehr Bereichen zurück. Privatisierung ist hier das Stichwort. Die Schwierigkeit dabei: Dort, wo der Staat sich einmal für bestimmte Themen nicht mehr zuständig erklärt hat, ist es ausgesprochen schwierig, diese Zuständigkeit zurückzuerlangen. Sobald sich erst einmal Alternativen im Markt entwickelt haben, ist der Staat nur selten bereit oder in der Lage, diese Lösung dem Markt wieder zu entreißen. Selbst wenn dafür im Prinzip Geld vorhanden wäre. Sozialwissenschaftler sprechen hier von Pfadabhängigkeit.

Womit sich die Frage stellt, wer sich die Privatisierungen in der Gesellschaft leisten kann. Wenn der Staat sich aus bestimmten Bereichen zurückzieht, trifft das ja in der Regel die, die es sprichwörtlich nicht „so dicke haben“.

Klar, von einer Einkommensteuersenkung etwa haben nur diejenigen etwas, die überhaupt relevant Einkommensteuer zahlen. Das ist etwas mehr als die Hälfte der Einkommensteuerpflichtigen. Für all diejenigen, die gar nicht einkommensteuerpflichtig sind oder deren Einkommen unter dem Grundfreibetrag liegt, ist das sogar vollkommen uninteressant. Das sind aber genau die Leute, die unter diesem Rückzug des Staates leiden. Die Gewinner der Schwar-

zen Null sind deshalb völlig andere als diejenigen, die unter den Kürzungen auf dem Weg zur Schwarzen Null zu leiden haben.

Wenn es so klare Gewinner und Verlierer gibt, muss es doch erstaunen, dass weite Teile der Öffentlichkeit und aber auch fast unisono alle Parteien die Schwarze Null nicht anfechten. Wo bleibt der Meinungsstreit? Ist es gar eine Mär, wenn behauptet wird, dass die Schwarze Null gut für alle ist?

Staatliche Finanzpolitik ist immer auch Verteilungspolitik. Deswegen ist die Deutung, wonach eine Schwarze Null schlicht „gute Finanzpolitik“ ist, von der jeder profitiert, tatsächlich sehr verkürzt. Jegliche Form von Finanzpolitik hat Gewinner und hat Verlierer. Das bedeutet nicht, dass alle Formen von Finanzpolitik gleich zu bewerten sind. Man muss aber auch bei einer Schwarzen Null anerkennen, dass diese Politik Gewinner ebenso wie Verlierer produziert. Und diese Verlierer haben einen legitimen Grund zu sagen, von dieser Politik haben wir nichts.

Wer aber genau das tut, dem bläst ein ordentlicher Wind entgegen. Die Schwarze Null zu kritisieren, hat schon fast etwas Illegitimes.

In der Tat ist man schnell dem Vorwurf ausgesetzt, gegen hehre normative Ziele wie Generationengerechtigkeit zu sein. Und wer will schon dagegen sein? Vor allem deshalb ist die starke Symbolkraft der Schwarzen Null so problematisch. Sie führt dazu, dass der Ruf nach Differenzierung kaum mehr durchdringt. Insgesamt ist der Diskurs nicht ausgewogen. Die Gewinner der schwarzen Null können sich auf positiv besetzte Werte wie Generationengerechtigkeit berufen; die Verlierer stehen blöd daneben und haben nichts symbolisch Gleichwertiges, worauf sie sich beziehen können.

Ist das der Grund, warum auch weite Teile der Öffentlichkeit und fast alle politischen Parteien die Schwarze Null befürworten oder keine Kritik äußern?

Ich finde nicht, dass es keine kritischen Stimmen gibt. Das kritische Potenzial ist gar nicht so gering. Was aber auffällt, ist, dass jene, die die Nachteile darstellen, nur wenig Gehör finden. Vor allem eben, weil sie kein ähnlich wirkmächtiges Bild wie die Schwarze Null haben. Hinter dem Symbol der Schwarzen Null können sich viele unterschiedliche Interessen versammeln. Ein Gegenentwurf dazu jedoch fehlt.

Wer gegen die Schwarze Null argumentiert, wird schnell als Schuldenmacher angeprangert. Dabei ist es ja auch möglich, die Einnahmeseite zu erhöhen. Wäre das die Antwort der progressiven Kräfte?

Auf dem Papier wäre das ideale progressive Politikangebot, keine neuen Schulden zu machen, aber trotzdem mehr zu investieren. Also tatsächlich sicherzustellen, dass zusätzliche finanzielle Spielräume in politische Gestaltungskraft fließen. Und zu diesem Zweck im Zwei-

fel auch Steuern zu erhöhen. Dieser Vorschlag blendet allerdings die bestehenden politischen Interessen und Machtverhältnisse aus. Es ist ein Elfenbeinturm vorschlag. Wenn einmal ein ausgeglichener Haushalt vorliegt, ist es fast unmöglich zu vermitteln, wieso dennoch Steuern erhöht werden sollten. Ein progressives Politikangebot muss deshalb unbedingt den Weg hin zur Haushaltskonsolidierung in den Blick nehmen. Bereits da werden die entscheidenden Weichen gestellt.

Man könnte ja auch sagen: Wir haben Überschüsse, wir haben aber auch enorme Investitionsdefizite. Deshalb müssen wir in Bildung, Kitaausbau, die Straßen et cetera investieren. Das lässt sich ja politisch begründen.

Wie gesagt, in der Diagnose, was prinzipiell zu tun wäre, besteht gar nicht so eine große Uneinigkeit. Bildung und Infrastruktur, das sind schon die wichtigen Punkte. Man müsste sich darauf einigen zu sagen: Dauerhaft höhere Schulden sind keine Lösung, aber das heißt im Umkehrschluss nicht, dass wir fiskalisch ausschließlich darauf schauen, unterm Strich die Null zu halten. Die entscheidenden Fragen bleiben stattdessen, wie man die Einnahmen generiert und wofür man die Gelder ausgibt. Das mag dann in einem Jahr zu einer Schwarzen Null führen und in einem anderen Jahr wieder zu einem Defizit, aber damit könnte man leben. Das Problem ist die politische Umsetzbarkeit eines solchen Vorschlags. Er setzt voraus, dass die Schwarze Null nicht zu einem Fetisch hochstilisiert wird. Wenn man erst mal zulässt, dass die Schwarze Null zu einer Institution wird, von der keine Abweichung mehr möglich ist, dann bleibt eine gestaltende Fiskalpolitik des Staates auf Dauer schwierig.

Interview: Peter Kuleba und Marius Mühlhausen

Lukas Haffert

ist Oberassistent am Lehrstuhl für vergleichende politische Ökonomie der Universität Zürich. Seine Dissertation über die politische Ökonomie von Haushaltsüberschüssen wurde mit der Otto-Hahn-Medaille der Max-Planck-Gesellschaft und dem Deutschen Studienpreis der Körber-Stiftung ausgezeichnet. Sein Buch „Die schwarze Null. Über die Schattenseite ausgeglichener Haushalte“ ist 2016 in der edition suhrkamp erschienen.