Finanzwissenschaft

Zimmermann / Henke / Broer

13., überarbeitete und ergänzte Auflage 2021
ISBN 978-3-8006-6448-1
Vahlen

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.
beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

5. Kapitel: Die öffentliche Verschuldung

A. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme

1. Besonderheiten dieser Einnahmenart als Hintergrund

Wenn die öffentliche Hand Schulden aufnimmt, so kann dies zunächst zwei verschiedene Gründe haben, die unterschiedlich zu bewerten sind. Trotz sorgfältiger Planung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen ergibt sich in der haushaltspolitischen Praxis **im Verlauf des Haushaltsjahres** häufig ein **Kassendefizit**, wenn die Zahlungsmitteleingänge und -ausgänge des Staates sich zwar aufs Jahr bezogen entsprechen, zeitlich aber nicht synchron verlaufen. Hier sind **kurzfristige Überbrückungskredite** (**Kassenkredite**) erforderlich, denn es wäre nicht sinnvoll, diese Lücke durch eine – ebenso schnell wieder zurückzunehmende – Steuererhöhung oder Ausgabensenkung auszugleichen. Kassenkredite dienen also nicht der vorweg im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgabenfinanzierung und erscheinen daher in allen Haushaltsplänen lediglich nachrichtlich. Weil sie nur vorübergehender Natur sind, wird hier auch gelegentlich von „**schwebender**" **Schuld** gesprochen. Sie wird von deutschen Gemeinden häufig als dauerhafte Verschuldungsmöglichkeit missbraucht.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Hierzu im Gegensatz steht der zweite, wichtigere und daher im Folgenden allein zu behandelnde Grund für eine Schuldaufnahme: Sie wird in aller Regel im Voraus für die Deckung von Ausgaben im Haushalt vorgesehen und daher **als Einnahme im Haushaltsplan veranschlagt** („**fundierte**" **Schuld**). Auf diese Verschuldung richtet sich die Kritik, insbesondere dann, wenn es sich um eine kontinuierliche, auf Dauer geplante Schuldaufnahme handelt, wie sie für Bund, Länder und Gemeinden typisch ist.

Diese Verschuldung widerspricht dem **Haushaltsgrundsatz der Ausgeglichenheit**. Er soll die Bildung von Defiziten verhindern, die dann über Schuldaufnahme am Kapitalmarkt oder gar durch Notenbankfinanzierung gedeckt werden müssten. Die traditionelle Finanzierung beschränkte sich daher auf Entgelte und Steuern; Schuldaufnahme sollte nur für besondere nicht-konjunkturelle Anlässe und mit dementsprechend gesonderter Rechtfertigung zulässig sein.

Sicher ist, dass sich eine lediglich fiskalisch begründete Verschuldung mit Ausnahme der Kassenkredite wissenschaftlich nicht rechtfertigen lässt, denn der heutigen Entlastung, etwa einer vermiedenen Steuererhöhung oder nicht realisierten Ausgabensenkung, stehen später nicht nur die erforderlichen Tilgungsleistungen, sondern zusätzlich die Zinsausgaben gegenüber. Erfolgt sie trotzdem, so zumeist deshalb, weil der Steuerzahler die sich aus der Verzinsung ergebende zukünftige

Belastung durch die Verschuldung möglicherweise nicht erkennt. Im Falle einer **Schuldenillusion handelt es sich um** eine spezielle Form der sog. **Finanzierungsillusion (fiscal illusion)** (siehe 2. Kapitel, Abschnitt A 3.5), die nach der **Neuen Politischen Ökonomie** der eigennutzmaximierende Politiker für seine Ziele nutzen kann (siehe auch 7. Kapitel, Abschnitt A 1.2), indem er merkliche Ausgaben unmerklich finanziert, um sich so Wählerstimmen zu sichern. Die im nachfolgenden Abschnitt aufgeführten eher neoklassischen Argumente zugunsten einer Schuldaufnahme können die empirisch beobachtete hohe Verschuldung aller Ebenen nicht vollständig erklären. Das hat in dem bekannten Aufsatz „Zwanzig Jahre 'Neue Finanzwissenschaft'" von Richter und Wiegard zu dem eigenartigen Ergebnis geführt, dass dort nur für die Schuldaufnahme polit-ökonomisch argumentiert wurde[1]. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betont die Relevanz polit-ökonomischer Erklärungsansätze[2]. Die Schuldenillusion ist einer der Gründe dafür, dass diese Einnahmenart weitaus umstrittener ist als Gebühren, Beiträge, Sozialabgaben oder Steuern.

Eine Möglichkeit, die Verführbarkeit des Politikers im Hinblick auf die Nutzung der Staatsverschuldung einzudämmen, scheint das **Referendum** zu sein (zum Referendum allgemein siehe 2. Kapitel). Voraussetzung ist, dass das Referendum mit einer bindenden und ausreichenden Finanzierungsbedingung formuliert wird, sei es eine Steuer- oder Gebührenerhöhung oder eine zusätzliche Schuldaufnahme. Schweizerische Erfahrungen sprechen dafür, dass auf diese Weise Budgetdefizite reduziert werden[3]. In Deutschland besteht diese Möglichkeit kaum, weil die Einkommensteuer bisher kein Hebesatzrecht für Länder und Gemeinden, auf deren Ebenen im Gegensatz zum Bund Referenden möglich sind, vorsieht.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Ohne an dieser Stelle auf die *wachstumspolitische Bedeutung* der öffentlichen Schuld im Einzelnen einzugehen (siehe dazu 9. Kapitel der 11. Aufl.), sei nur vermerkt, dass Aufnahme, Verzinsung und Rückzahlung der öffentlichen Schuld bei den Zeichnern der Schuldtitel monetäre Entzugs- und Zuführungswirkungen zur Folge haben, derer sich die öffentliche Hand instrumentell bedienen kann. Weil von der Schuldaufnahme und der Besteuerung unterschiedliche Auswirkungen auf private Konsum- und Sparentscheidungen sowie auf die private Investitionstätigkeit ausgehen, wird das Verhältnis zwischen Steuern und öffentlicher Verschuldung als wachstumspolitisch relevant angesehen.

Verglichen mit dem fiskalischen und dem wachstums- sowie dem konjunkturpolitischen Ziel (siehe dazu 8. Kapitel der 11. Aufl.) wird das *verteilungspolitische Ziel* bei der Rechtfertigung und Ausgestaltung der öffentlichen Schuld seltener angeführt. Sollte sie als Instrument der Einkommens- und Vermögenspolitik eingesetzt werden, müsste ein qualitativer und quantitativer Zusammenhang zwischen Schuldaufnahme, Verzinsung und Rückzahlung und der politisch erwünschten Umverteilung von Einkommen und Vermögen herstellbar sein. Ein solcher Zusammenhang zwischen öffentlicher Schuld und Einkommens- bzw. Vermögensverteilung wird im sog. Transferansatz behauptet (siehe dazu 7. Kapitel der 11. Aufl.)

---

[1] Richter, W. F., und Wiegard, W., 1993, Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft", in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 113, S. 169 ff. und 337 ff.

[2] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, Tz. 73–75.

[3] Feld, L. P., und Kirchgässner, G., 2001, Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities, in: Public Choice, Bd. 109, S. 347 ff.

Wegen der genannten Besonderheiten und der ungewöhnlichen Höhe der Verschuldung als Einnahmenart in den meisten Ländern der EU müssten es schon stichhaltige Gründe sein, wenn trotzdem weiterhin Schulden aufgenommen werden. Die Begründungen dazu sind auf zwei unterschiedliche Verschuldungsanlässe zurückzuführen[4], die in den beiden nächsten Abschnitten betrachtet werden.

2. Argumente für eine zeitlich befristete Schuldaufnahme

2.1 Verschuldung zur Glättung aperiodischer Ausgaben (tax-smoothing)

Die Finanzwissenschaft kannte den Begriff der **aperiodischen oder außergewöhnlichen Ausgaben** (z. B. Großinvestitionen wie Flughäfen), zu deren Finanzierung es nicht sinnvoll sei, Steuersätze kurzfristig heraufzusetzen, um sie bald wieder auf das Ausgangsniveau vor Eintritt dieser außergewöhnlichen Finanzierungssituation zu senken. In jüngerer Zeit wurde dieses Argument unter dem Begriff des **„tax-smoothing"** verallgemeinert mit dem Hinweis darauf, dass durch eine solche temporäre Steuerfinanzierung besonders hohe Steuersätze angewendet werden müssen, die besonders hohe **Zusatzlasten** mit sich bringen[5]. Im Gemeindebereich kommt hinzu, dass, jedenfalls in Deutschland, die Gemeinden sich bei ihren Sparkassen sehr günstig verschulden können, so dass die **Opportunitätskosten der Vermeidung hoher Steuersätze** hier besonders niedrig liegen. Durch die Niedrigzinsphase wird dies naturgemäß verstärkt.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Sicherlich ist auf den ersten Blick bei Gemeinden diese Situation einer aperiodischen großen Ausgabe eher gegeben als bei einem großen Budget der übergeordneten Gebietskörperschaften. In Relation zum Volumen des Gemeindehaushalts können Sondereinflüsse wie beispielsweise eine einmalige große Investition usf. eher auftreten. Allerdings ist auch auf der Gemeindeebene zu prüfen, ob sie nicht die Pflicht haben, für solche absehbaren größeren Projekte **Rücklagen** zu bilden. In Großstädten bilden hohe Investitionskosten (z. B. Schulneubau bzw. -sanierung) ohnehin den Normalfall, so dass hier keine aperiodische Ausgabe vorliegt. Anders dürfte die Situation aber bei kleineren Städten und Gemeinden sein, die den Großteil der Kommunen stellen.

2.2 Öffentliche Schuldaufnahme aus konjunkturpolitischen Gründen

Einer staatlichen Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen wird vor allem in der keynesianisch geprägten Diskussion um die Rahmenbe-

[4] Siehe hierzu Zimmermann, H., Ökonomische Rechtfertigung einer kontinuierlichen Staatsverschuldung?, in Henke, K.-D., Hrsg., Zur Zukunft der Staatsfinanzierung, Baden-Baden 1999, S. 157 ff., sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, a. a. O., S. 31 ff. Eine neuere Zusammenstellung der Argumente zur öffentlichen Schuld findet sich in Holtfrerich, C.-L., u. a., Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, Berlin 2015.

[5] Barro, R. J., On the determination of public debt, in: Journal of Political Economy, Bd. 87, 1979, S. 940 ff.

dingungen einer erfolgreichen Konjunkturpolitik eine zentrale Bedeutung beigemessen. Wenn dann bei einer starken **Rezession** wie 2008/2009 im Rahmen der Finanzkrise gesamtwirtschaftlich eine erhebliche Schuldaufnahme angezeigt ist **(Deficit spending),** so sollte dazu u. a. auch den Ländern – wie in Deutschland der Fall (siehe Abschnitt C) – die Möglichkeit zur konjunkturellen Verschuldung gegeben werden, um eine krisenverschärfende Parallelpolitik zu vermeiden. Zudem können Bund und Länder etwa in Form von **Investitionszuweisungen** mit enger zeitlicher Begrenzung (um den Mitnahmeeffekt einzuschränken) und erheblicher kommunaler Mitfinanzierung oder im Wege von **Schuldendiensthilfen** die Kommunen in die Konjunkturpolitik einbeziehen. Investitionen sind unter allen Arten öffentlicher Ausgaben diejenigen mit dem höchsten Multiplikator zur Stimulierung der Nachfrage, und die Gemeinden tätigten 2011 mehr als 56 % der öffentlichen Sachinvestitionen.[6]

Zur richtig verstandenen keynesianischen Schuldaufnahme gehört aber auch die **Rückzahlung in Zeiten des Booms**. Darauf wurde aber in der Vergangenheit oft verzichtet, um die verfügbaren Steuereinnahmen für wahlwirksame Ausgaben zu verwenden. Deutschland hat es allerdings geschafft, recht bald nach der Rezession 2008/09 die Schuldaufnahme so weit zu begrenzen, bis die sog. „schwarze Null" erreicht war, was auch als Folge der Schuldenbremse in Art. 115 GG n. F. anzusehen ist (siehe Abschnitt C). Diese Fälle einer „symmetrischen" konjunkturellen Verschuldung sind auch international eher die Ausnahme geblieben.

Eine völlig andere Begründung für Schuldaufnahme liegt für die **Coronakrise** vor. Der Ursprung ist nicht konjunkturpolitischer Art, sondern ein Naturphänomen, das unvorhersehbar über Deutschland, Europa und die Welt hereingebrochen ist. Die rechtliche und finanzpolitische Beurteilung hierzu findet sich in Kapitel 10.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

3. Lässt sich eine dauerhafte Schuldaufnahme rechtfertigen?

3.1 Die intergenerationale Sicht der Staatsverschuldung als Argument?

Bei der Frage nach den Wirkungen der öffentlichen Verschuldung wurde seit langem immer ein Aspekt diskutiert, der bei den anderen Finanzierungswegen keine große Rolle spielt: Welche Wirkungen übt die Staatsverschuldung auf kommende Generationen aus? Dazu wird die Staatsverschuldung mit der Steuerfinanzierung verglichen. In diesem Zusammenhang zweier Finanzierungsalternativen wurde die These aufgestellt, dass es möglich sei, mit Hilfe der Schuldfinanzierung die **„Last" der** heute zu leistenden **Infrastrukturausgaben auf zukünftige Generationen zu verlagern**. Die These wurde mit dem Hinweis darauf begründet, dass es im Falle der privaten Verschuldung (z. B. Autokauf auf Kredit) auch möglich sei, die Last der Ausgaben zeitlich zu verschieben. Bis zum Jahre 2008 war diese Diskussion, die im Folgenden beschrieben wird, mehr oder weniger von rein akademischer

[6] Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 2011, Wiesbaden 2014, S. 28 f.

Bedeutung. Die Konjunkturprogramme der Jahre 2008/2009 und erst recht die enorme Schuldaufnahme in der Coronakrise machen die Frage aber unabweisbar, ob hierdurch nicht kommende Generationen unzumutbar belastet werden. Die Frage ist nicht zuletzt deshalb so wichtig, weil es bei allen diesen Programmen nicht um einen planvollen Ausbau der Infrastruktur geht, denn dieser ist allenfalls ein erfreulicher Zusatzeffekt. Vielmehr war Zweck der Konjunkturprogramme (siehe 8. Kapitel der 11. Aufl.) und der Maßnahmen in der Coronakrise zunächst die kurzfristige Stärkung der Nachfrage und im Fall der Coronakrise darüber hinaus die Unterstützung der Anbieter während der behördlich verordneten Geschäftsschließungen. Damit steht der zukünftigen Belastung durch den Schuldendienst allenfalls in geringem Maße eine sichere Nutzung der Infrastruktur gegenüber. Im Folgenden wird aber, wie in der Literatur üblich, die These am gängigen Infrastrukturbeispiel erörtert.

Die Diskussion um die Chance einer *zeitlichen Lastverschiebung* mit Hilfe staatlicher Schuldaufnahme lässt sich anhand mehrerer Ansätze gliedern, die sich dadurch unterscheiden, dass in ihnen jeweils ein anderer Begriff von der zu verschiebenden „**Last**" öffentlicher Ausgaben verwendet wird. Ihnen liegt in der Regel die Annahme der Vollbeschäftigung zugrunde; außerdem wird ein gegebenes Budgetvolumen unterstellt.

(1) Eine These lautet, dass heute aufgenommene und von späteren Generationen zurückgezahlte Staatsschuld insofern eine Verschiebung der „Last" bedeute, als diejenige Generation die Last zurückzahle, die auch den Nutzen aus der materiellen Infrastruktur ziehe. Da mit der Verschuldung aber auch die ihr entsprechenden Vermögenstitel in die Zukunft vererbt werden, d. h. nicht nur eine Last, sondern auch ein Vorteil weitergegeben wird, kommt es bei der Rückzahlung in der Zukunft nur noch zu einem **innergenerationalen Vermögenstransfer** zwischen Gläubiger und Schuldner. Eine intergenerationale Lastverschiebung ist insoweit nicht gegeben. Außerdem erwies sich diese „**zahlungstechnische**" **Sicht** der Schuldfinanzierung auch mit Blick auf den Ressourcenverbrauch als irreführend; denn unabhängig davon, ob die Investition über Steuern oder Schuldaufnahme finanziert wird, müssen die Ressourcen (z. B. zum Bau eines Staudamms) in der Periode, in der die Investition getätigt wird, auch aufgebracht werden. Sieht man mithin *Last als „Entzug von Ressourcen aus privater Verwendung"* an, *so kommt es nicht zu ihrer Verlagerung in die Zukunft.*

(2) Zu dem entgegengesetzten Ergebnis kommt **J. M. Buchanan**, wenn er den Begriff der *Last als individuelle Nutzeneinbuße* interpretiert. Sofern die **Anleihezeichnung freiwillig** vorgenommen wird, kommt es in der Gegenwart zu keinem Wohlfahrtsverlust. Eine Belastung entsteht erst in der Zukunft, wenn die Anleihe zurückgezahlt werden muss und zu diesem Zweck die Besteuerung erhöht wird. Die Belastung liegt dann im **Zwangscharakter der Besteuerung**. Im Falle der Anleihefinanzierung kommt es also erst bei den zukünftigen Steuerzahlern, die den Schuldendienst aufbringen, zu einer Wohlfahrtseinbuße. Allerdings bliebe zu prüfen, ob sich das „Belastungsgefühl" der Anleihezeichner erhöhen würde, wenn sie nicht der **sog. Schuldenillusion** unterlägen. So ist nicht auszuschließen, dass die Kenntnis der zukünftigen Steuererhöhung für die Rückzahlung der Kredite die heutige Zeichnungsbereitschaft herabsetzen

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

oder allenfalls zu höheren Zinsen erhalten würde. Angesichts der enormen Schuldaufnahme in der **Coronakrise** gelten diese Überlegungen in besonderem Maße.

(3) Differenzierter fällt das Ergebnis im Rahmen des dritten Ansatzes aus, in dem die *Last als Wachstumseinbuße* interpretiert wird. Die Vertreter dieses Ansatzes gehen von dem unvermeidbaren Tatbestand aus, dass die vom Staat beanspruchten Ressourcen entweder auf Kosten des privaten Konsums oder der privaten Investition gehen, und fragen nach der Höhe des privaten Investitionsvolumens bei Steuer- gegenüber Kreditfinanzierung bei gegebenem Staatsanteil. Das wird im Folgenden genauer dargestellt.

Wenn der private Konsum durch diese Finanzierungsform in der Gegenwart im Gegensatz zu den Investitionen stark eingeschränkt wird, so ist der vererbte Kapitalstock besonders hoch. Dies ist z. B. bei der Besteuerung der Fall, sofern sie, etwa in der Form der Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung, den Konsum zurückdrängt. Damit würde der Gegenwartskonsum niedrig gehalten, und ein hoher privater Kapitalstock könnte gebildet und weitergegeben werden. Die „Last" läge dann bei der gegenwärtigen Generation in Form des Konsumverzichts.

Wählt man dagegen die Anleihefinanzierung, wie es beispielsweise bei der Finanzierung der deutschen Einheit der Fall war, und geht davon aus, dass sie den Konsum weniger stark trifft, als es bei der Steuerfinanzierung der Fall wäre, so ergibt sich ein vergleichsweise höherer Gegenwartskonsum, und es würde ein vergleichsweise niedrigerer privater Kapitalstock vererbt.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Beim Vergleich der beiden Finanzierungsinstrumente, also der Besteuerung oder der Kreditaufnahme, ergibt sich unter den hier gewählten Wirkungshypothesen ein Wachstumseffekt, der in unterschiedlichen Volumina des in die Zukunft weitergegebenen privaten Kapitalstocks besteht. Die Last liegt bei diesem dritten Ansatz im Konsumverzicht, und eine Lastverschiebung in die Zukunft findet statt, wenn es gelingt, der folgenden Generation über die Anleihefinanzierung einen geringeren privaten Kapitalstock zu vererben, d. h. den Konsumverzicht in der Zukunft stattfinden zu lassen.

Ob es im Rahmen der dritten Sichtweise tatsächlich zu einer Lastverschiebung kommt, hängt also von der Hypothese über die jeweilige Wirkung der beiden Finanzierungsalternativen auf Konsum und Investition ab. Da aber über die Effekte einzelner Steuer- und Schuldarten auf Konsum und Investition wenig bekannt ist und das Ziel einer intergenerationalen Lastverteilung bisher nicht konkretisiert wurde, erscheint eine gezielte wachstumsorientierte Steuerung der intergenerationalen Lastverteilung bisher kaum möglich.

Hinzu tritt eine Überlegung, die auch für den Fall gilt, dass eine intergenerationale Lastverschiebung durch Schuldaufnahme als möglich und zugleich mit Blick auf die Langfristwirkungen der Infrastruktur als wünschenswert erscheint: die Diskussion zur **Nachhaltigkeit der Finanzpolitik**. Hier ist zusätzlich auf den Unterschied zwischen der bisher genannten **expliziten Staatsschuld** und der **impliziten Staatsschuld** zu verweisen, die auf anderen Gebieten, beispielsweise in der Rentenversicherung, bereits erhebliche Lasten anderer Art in die Zukunft verschiebt (siehe Abschnitt C). Mit der Methode des **Generational Accounting** wird ermittelt, welche zahlungsmäßigen Belastungen (oder auch Entlastungen) die öffentliche

Hand, zusammengefasst für beide Schuldtypen, heute für die Altersgruppen von morgen verursacht[7]. Für Deutschland jedenfalls verbietet es sich angesichts der Dimensionen dieser umfassend verstandenen Staatsverschuldung auf absehbare Zeit, eine zusätzliche Schuldaufnahme mit der Möglichkeit einer intergenerationalen Lastverschiebung zu begründen.

3.2 Einzelwirtschaftliche Rentabilität des Objekts als Argument

Das zweite Argument – neben der zeitlichen Lastverschiebung – zur Begründung einer regelmäßigen Verschuldung ist anderer Art. Die ältere Finanzwissenschaft hatte die Verschuldung generell überwiegend objektorientiert begründet. Der letzte dieser sog. klassischen Deckungsgrundsätze besagte, dass ein sich selbst finanzierendes Objekt, das einzelwirtschaftlich zurechenbare öffentliche Einnahmen in Form von Entgelten erbringt, über Schuldaufnahme finanziert werden dürfe. Zur Begründung einer Regelverschuldung kann dieses Argument insofern dienen, wie solche sich selbst finanzierenden Objekte zu den permanenten Aufgaben staatlicher Tätigkeit zu rechnen sind. Dies gilt in besonderem Maße im gemeindlichen Bereich, weil dort zahlreiche Aufgaben entgeltfähig sind und dies eine Voraussetzung für diese Rechtfertigung einer Schuldaufnahme darstellt.

Allerdings sollte unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten immer zuerst geprüft werden, ob nicht eine Privatisierung möglich ist. Wenn das nicht angezeigt ist, dürfte eine Verschuldung der Gemeinde sogar geboten sein. Zum einen können durch anfängliche Schuldfinanzierung und spätere Gebührenzahlungen die sonst erforderlichen kurz- bis mittelfristig höheren Steuersätze mit ihrer höheren Zusatzlast (siehe 4. Kapitel, Abschnitt C) vermieden werden. Zum anderen wird das Äquivalenzprinzip gestärkt, denn es kommt bei den so finanzierten Objekten zu einer stärkeren Verknüpfung von öffentlichen Ausgaben und ihnen gegenüberstehenden Entgelteinnahmen, als wenn die Steuerfinanzierung gewählt worden wäre.

Voraussetzung für eine Verschuldung aus dieser Sicht ist allerdings, dass diese Fälle sich selbst tragender öffentlicher Finanzierungsprojekte genau eingegrenzt werden. Es müssen kostendeckende und politisch gesicherte spezifische Einnahmen vorliegen, und sie müssen im Wege der Zweckbindung vorweg der Verzinsung und Rückzahlung der aufgenommenen Schuld vorbehalten sein und dürfen nicht in den allgemeinen Haushalt weitergeleitet werden.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

[7] Zur Methodik vgl. Auerbach, A. J., Gokhale, J., und Kotlikoff, L. J., Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 8, 1994, S. 73 ff. – Ergebnisse für Deutschland finden sich in: Deutsche Bundesbank, Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting, in: Monatsberichte, 49. Jg., 1997, S. 17 ff. – Zur konkurrierenden OECD/Blanchard-Methode und ihrer Anwendung auf die explizite Staatsverschuldung in Deutschland siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, a. a. O.; siehe hierzu auch 7. Kapitel, Abschnitt B 2.1.2.

3.3 Säkulare Stagnation als Verschuldungsgrund?

In der Diskussion um die Niedrigzinspolitik in Verbindung mit der Staatsverschuldung (siehe dazu Abschnitt D) wird gefordert, eine höhere Neuverschuldung regelmäßig zuzulassen, um angesichts einer vermuteten „säkularen Stagnation" eine dauerhafte Wachstumsschwäche zu überwinden[8].

Wegen des säkularen Charakters kann diese Begründung nicht in die Nähe einer konjunkturpolitischen Schuldaufnahme gerückt und damit unter die Begründungen für eine nur temporäre Schuldaufnahme eingeordnet werden. Das hat Konsequenzen für den langfristigen Schuldenstand. Er erhöht sich bei temporärer Schuldaufnahme nicht notwendigerweise. Das hat das deutsche Beispiel mit der Reduzierung der Schuldaufnahme bald nach Überwindung der Krise 2008/2009 gezeigt (siehe Abb. 5.1). Wenn es sich aber um ein säkulares Phänomen handelt – und darum dreht sich die weiter hinten wiedergegebene Diskussion in erheblichem Maße (siehe 9. Kapitel) – und wenn das Problem immer wieder durch Schuldaufnahme bekämpft werden soll, dann ist eine längerfristige deutliche Erhöhung des Schuldenstandes in denjenigen Ländern nicht zu vermeiden, die diese Strategie wählen.

Die hier gewählte Einteilung in zeitlich befristete und kontinuierliche bzw. dauerhafte Schuldaufnahme ist offensichtlich hilfreich bei der Einschätzung der in den Jahren 2016/2017 und während der **Coronakrise** geführten finanzpolitischen Diskussion. Hier handelt es sich zweifellos um **befristete Schuldaufnahme**. Hinsichtlich einer Beurteilung der kontinuierlichen Staatsverschuldung gehen die Ansichten der Ökonomen und anderer Experten weit auseinander. Ein Blick auf die Gläubigerstruktur und die Vielzahl der Schuldarten erleichtert zusätzlich die Bewertung dieser in den letzten Jahren in vielen Ländern aus dem Ruder gelaufenen Einnahmenart. Auf dieser Grundlage fallen dann auch Antworten auf die europäische Staatsschuldenkrise leichter (siehe 9. Kapitel, Abschnitt C).

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

B. Gläubigerstruktur und Schuldarten in Deutschland

Im Gegensatz zur Besteuerung ist es bei der öffentlichen Verschuldung nicht üblich, von „Anknüpfungspunkten" zu sprechen. Vielmehr hilft bei dieser Einnahmenart ein Blick auf die möglichen Zeichner (Gläubiger), um zu erkennen, wo der Staat grundsätzlich Kredit aufnehmen, d. h. sich verschulden kann (siehe Schema 5.1). Die dort für die Inlandsverschuldung vorgenommene Unterscheidung gilt natürlich auch im Falle der Auslandsverschuldung; hier tritt noch die Möglichkeit hinzu, dass ein Staat sich bei einem anderen verschuldet, die Bundesrepublik Deutschland also beispielsweise in einem anderen Land Kredit aufnimmt.

[8] Siehe hierzu neuerdings Weizsäcker, C. C. von, Europas Mitte, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 17, 2016, S. 383 ff.