



U n i v e r s i t ä t P o t s d a m

**Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge**

**Staatsverschuldung in der Bundesrepublik  
Deutschland**

Theoretische Grundlagen – Praktische Probleme

Juliane Zenker

Diskussionsbeitrag 64  
Potsdam 2011



**Juliane Zenker**

E-mail: [juliane.zenker@web.de](mailto:juliane.zenker@web.de)

**Publisher:**

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen  
University of Potsdam  
Faculty of Economics and Social Sciences  
Chair of Public Finance  
August-Bebel-Str. 89  
D - 14482 Potsdam

Homepage: <http://lsfiwi.wiso.uni-potsdam.de/start/index.html>

Juliane Zenker

## **Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland**

### **Theoretische Grundlagen – Praktische Probleme**

Freie wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades einer Diplom-Volkswirtin an der  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

September 2011

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen. Alle Rechte liegen bei den Verfassern.

**ISSN 0948 - 7549**



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>iii</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>iv</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>v</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>3</b>
2.1 Bestandsaufnahme: Abgrenzung der aktuellen Verschuldungssituation anhand relevanter Messkonzepte und Indikatoren . . . . .	3
2.2 Historischer Abriss zu Schuldenentwicklung und Konsolidierungsabsichten . . . . .	10
2.3 Zwischenfazit . . . . .	14
<b>3 Diskussion zu den theoretischen Grundlagen der Staatsverschuldung</b>	<b>16</b>
3.1 Objektbezogene Rechtfertigungslehre und nicht-konjunkturelle Wirkung der Staatsverschuldung . . . . .	16
3.1.1 Ist intertemporale Lastverschiebung durch Staatsverschuldung möglich? . . . . .	18
3.1.1.1 Ressourcenverzicht versus Nutzeneinbuße . . . . .	19
3.1.1.2 Last durch Wachstumseinbuße . . . . .	22
3.1.1.3 Ricardo-Barro-Äquivalenz versus Schuldenillusion	25
3.1.1.4 Ponzi-Spiel und Zinslast . . . . .	27
3.1.1.5 Schlussfolgerung . . . . .	28
3.1.2 „Pay As You Use“ . . . . .	29
3.1.3 Das Rentabilitätsprinzip . . . . .	31
3.1.4 Demografischer Wandel . . . . .	34

3.1.5	Überbrückung einmaliger Ausgabenspitze . . . . .	35
3.2	Situationsbezogene Rechtfertigungslehre und konjunkturelle Wirkung der Staatsverschuldung . . . . .	37
3.2.1	Konjunkturbedingte und Antizyklische Defizite . . . . .	38
3.2.2	Konjunkturelle Wirkung der Staatsverschuldung . . . . .	38
3.2.3	Empirie zur Multiplikatorwirkung . . . . .	42
3.3	Interpersonelle und Interfunktionale Verteilungswirkung . . . . .	44
3.4	Zusammenfassung und Zwischenfazit . . . . .	45
<b>4</b>	<b>Polit-ökonomische und polit-institutionelle Hintergründe kontinuierlicher Verschuldung</b>	<b>48</b>
4.1	Polit-ökonomische Fehlanreize und Wählerverhalten in Verschuldungsfragen . . . . .	48
4.2	Polit-institutioneller Antrieb des Verschuldungsfehlverhaltens . . .	52
4.3	Verschuldungspraxis in Deutschland und Mängel der gesetzlichen Schuldenregelungen bis 1. August 2009 . . . . .	54
4.4	Schuldenbremse . . . . .	58
<b>5</b>	<b>Gesamtfazit</b>	<b>61</b>
	<b>Anhang</b>	<b>63</b>
	<b>Literatur</b>	<b>71</b>

# Abkürzungsverzeichnis

**BIP** Bruttoinlandsprodukt

**BVG** Bundesverfassungsgericht

**ESVG** Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen in der Fassung von 1995

**GG** Grundgesetz

**SVR** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

**VGR** Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

## **Abbildungsverzeichnis**

<b>Abbildung 1:</b> Übersicht zum Anteil der Gebietskörperschaft an den Gesamtschulden der öffentlichen Haushalte nach finanzstatistischer Berechnung. ....	<b>3</b>
<b>Abbildung 2:</b> Entwicklung der Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich, 1980, 2008, 2011. ....	<b>10</b>
<b>Abbildung 3:</b> Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Mrd. Euro und in % des BIP, 1950 - 2005. ....	<b>13</b>
<b>Abbildung 4:</b> Rendite öffentlicher Schuldtitel und Zuwachsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts. ....	<b>28</b>
<b>Abbildung 5:</b> Investitionsquoten des Bundes. ....	<b>56</b>



## **Tabellenverzeichnis**

<b>Tabelle 1:</b> Links: Verschuldung der öffentlichen Haushalte nach Gläubigern im Jahr 2008, Rechts: Verschuldung der öffentlichen Haushalte nach Schuldenarten im Jahr 2008.....	<b>4</b>
---	----------



# 1 Einleitung

Versuchte man den gesellschaftlichen Umgang und die theoretischen Auffassungen zur Staatsverschuldung allübergreifend in nur einem Wort zu beschreiben, träfe am besten der Terminus „ambivalent“. Zum einen schwankt die Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz des Verschuldungsinstruments unter Politikern und Theoretikern über die dogmenhistorischen Epochen zwischen den Extremen. Während Ricardo die Staatsverschuldung beispielsweise als „schrecklichste Geißel der Nation“ rigeros ablehnt, dient sie für Keynes als kurzfristiges Mittel zum Zweck, um Investitionen und Beschäftigung anzukurbeln. Zum anderen scheinen die individuellen Ansichten und Verhaltensweisen der am gesellschaftlichen Verschuldungsprozess beteiligten Individuen hinsichtlich der öffentlichen Kreditaufnahme diffus. So empfinden viele Bürger einen hohen öffentlichen Schuldenstand, mglw. auch hinsichtlich ihrer Nachkommen, als bedenklich, weitaus weniger scheinen daraus jedoch den individuelle Schluss zu ziehen, die eigenen Ansprüche an staatliche Leistungen einzuschränken.

Untersucht man das Instrument der öffentlichen Kreditaufnahme und seine komplexen Wirkungen jedoch genauer, wird deutlich, dass die scheinbar widersprüchlichen Verhaltensweisen und Äußerungen durchaus individuell rationalem Kalkül unterliegen können. Das daraus entstehende Niveau des Verschuldungseinsatzes muss indes nicht gesamtgesellschaftlich optimal sein. Die rasante Entwicklung des Schuldenanstiegs, besonders seit Mitte der 70er Jahre scheint mit den gängigen wirtschaftstheoretischen Rechtfertigungslehren nicht ohne weiteres vereinbar. Vieles weist hingegen darauf hin, dass aufgrund institutioneller Defekte und daraus entstehender Fehlanreize das Verschuldungsinstrument in der Vergangenheit falsch eingesetzt wurde. Um hier zu einem exakteren Urteil zu kommen, ist es nötig sich rational mit dem Phänomen der Staatsverschuldung auseinander zu setzen.

Zunächst soll dazu in Kapitel 2 die bestehende Verschuldungssituation betrachtet werden. Hierauf folgt in Kapitel 3 eine ausführliche Analyse der wesentlichen Wirkung staatlicher Kreditaufnahme, woraus abgeleitet werden soll, ob und unter welchen Umständen Staatsverschuldung theoretisch gerechtfertigt bzw. erwünscht sein kann. Es wird hier die Einsicht gewonnen werden, dass das Verschuldungsinstrument hinsichtlich der theoretischen Empfehlungen in der Vergangenheit suboptimal angewendet wurde. Daher werden in Kapitel 4 mögliche Ursachen aufgezeigt, um den überzogenen Einsatz der staatlicher Kreditaufnahme zu erklären. Weiterhin wird exemplarisch untersucht, in wie weit theoretische Empfehlungen bisher in der Praxis umgesetzt werden konnten und wie mögliche Mängel behoben werden können, um den Einsatz des Schuldeninstrumentes effektiver bzw. gesamtwirtschaftlich gerechter zu gestalten. Mit der kürzlichen Änderung der verfassungsrechtlichen

Schuldenbegrenzungsregelungen wurde ein erneuter Versuch unternommen diesem Ziel gerecht zu werden. Ob die sogenannte „Schuldenbremse“ jedoch geeignet ist die bisher bestehenden praktischen Probleme hinsichtlich des Verschuldungseinsatzes zu lösen soll zum Ende der Arbeit evaluiert werden.

## **2 Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland**

Die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Bildungseinrichtungen, Infrastruktur und nationale Verteidigung, sowie die Etablierung eines sozialen Sicherungsnetzes gehören zu den wichtigsten Aufgaben eines modernen Staates. Um diesen gerecht zu werden, erhebt er von seinen Bürgern Steuern, Gebühren und Abgaben, welche seine Haupteinnahmequelle darstellen. Sind Gesamtausgaben und -einnahmen in einem Haushaltsjahr - möglicherweise auch absichtlich - nicht auf einander abgestimmt, kann ein negativer Finanzierungssaldo, also ein Finanzierungsdefizit entstehen. Das heißt für gewöhnlich, dass der Staat Kredite aufnehmen muss, um seinen sich selbst auferlegten Verpflichtungen in vollem Umfang nachkommen zu können.<sup>1</sup> Seit ihrer Gründung erlebte die Bundesrepublik Deutschland nur selten annähernd ausgeglichene öffentliche Haushalte. Als Grundlage für eine spätere Debatte werden in diesem Kapitel daher zunächst der Status Quo und die Entwicklung der kontinuierlichen Verschuldung an Hand von verschiedenen Messkonzepten und Indikatoren betrachtet, sowie die Umstände und politisch angeführten Begründungen für die Schuldenaufnahme herausgearbeitet.

### **2.1 Bestandsaufnahme: Abgrenzung der aktuellen Verschuldungssituation anhand relevanter Messkonzepte und Indikatoren**

Will man Verschuldungskennziffern für die Bundesrepublik Deutschland angeben, sind zwei verschiedene Berechnungssystematiken interessant, denn die explizite Verschuldung unterliegt hier zweier gesetzlicher Begrenzungen unterschiedlichen Ursprungs. Zum einen gelten die nationalen Einschränkungen zur jährlichen Kreditaufnahme, verankert in Artikel 115 des Grundgesetzes (GG), für deren Kontrolle man sich der Rechnungslegung der Finanzstatistik bedient. Zum anderen sind im europäischen Maastrichtvertrag Obergrenzen für Verschuldungsniveau und jährliche Neuverschuldung in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) festgelegt. Die Überprüfung dieser Maastrichtkriterien folgt dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) von 1995, welches weitgehend der Erfassungssystematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) in Deutschland entspricht.<sup>2</sup>

---

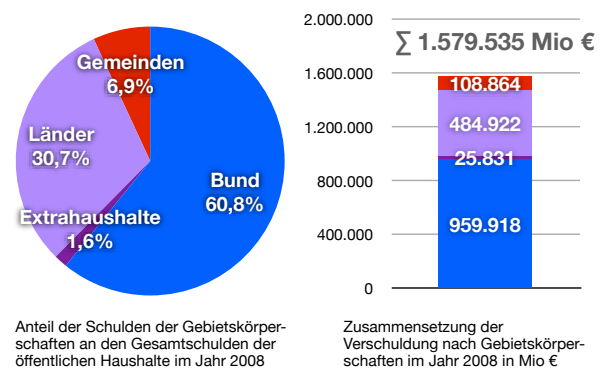
<sup>1</sup>Die Notwendigkeit der Kreditaufnahme bei einem Haushaltsdefizit kann u. a. noch durch Münzeinnahmen, Rücklagenbewegungen, innere Darlehen, Überschüsse der Vorjahre, sowie finanzstatistische Operationen gemindert werden. Vgl. Wagschal, 1996, S. 24.

<sup>2</sup>Vgl. Dietz, 2006, S. 339ff.

Die beiden Systematiken unterscheiden sich vor allem in der unterschiedlichen Bewertung bestimmter Transaktionen. So bleiben beispielsweise Erlöse aus Aktien oder anderen Beteiligungen der öffentlichen Hand in der VGR defizitneutral, weil sie das Nettogeldvermögen<sup>3</sup> des Staates in der Summe unverändert lassen, da gleichzeitig ein Kassenzugang aber auch ein Forderungsabgang entsteht. In der Finanzstatistik würde derselbe Vorgang indes als Einnahme verbucht werden und daher für sich genommen das Defizit reduzieren. Analog gilt diese Vorgehensweise auch bei der Tilgung öffentlicher Darlehen. Demgegenüber wirkt sich wiederum ein Schuldenerlass auf die Defizitberechnung der VGR aus, während er in der Finanzstatistik unbeachtet bleibt, da zwar eine Forderung abgeschrieben wird, es sich aber nicht um einen kassenwirksamen Vorgang handelt. Zugleich ist außerdem die zeitliche Zuordnung der Transaktionen in den Systemen verschieden. Während die Finanzstatistik Vorgänge im Bundeshaushalt nach dem Zeitpunkt ihrer Kassenwirksamkeit erfasst, periodisiert die VGR die Einnahmen und Ausgaben nach dem Entstehungszeitpunkt der Forderungen und Verbindlichkeiten.

Bedingt durch diese Unterschiede werden Schuldenkennzahlen für ein und dasselbe Jahr je nach Messkonzept in unterschiedlicher Höhe ausgegeben.<sup>4</sup> In dieser Arbeit werden auf Grund besserer Handhabung vorwiegend Zahlen aus der Finanzstatistik genutzt, da auch das Bundesfinanzministerium hauptsächlich in dieser Rechnungslegung ausweist. Für die internationale Abgrenzung werden allerdings zusätzlich Daten aus der VGR verwendet, da diese hier wegen der international vereinheitlichten Systematik besser zu Vergleichen geeignet sind.

Einen ersten Eindruck der Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte vermittelt die Betrachtung des Schuldenstandes, welcher vereinfacht gesprochen die Summe der Finanzierungssalden der Vergangenheit darstellt.<sup>5</sup> Ende des Haushaltsjahres 2008 betrug die gesamte Staatsverschuldung der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland 1.580 Mrd. Euro (laut VGR 1.644 Mrd. Euro). Wie



**Abbildung 1:** Übersicht zum Anteil der Gebietskörperschaften an den Gesamtschulden der öffentlichen Haushalte nach finanzstatistischer Berechnung. Quelle: eigene Darstellung, Daten entnommen aus Bundesfinanzministerium, 2009, S.95f.

<sup>3</sup>Entspricht den liquiden Mitteln addiert um den Saldo aus Forderungen und Verbindlichkeiten.

<sup>4</sup>Vgl. Sachverständigenrat, 2007, S. 10ff. Für eine vollständige Erfassung der Unterschiede bei der Rechnungslegungen siehe Dietz, 2006, S. 341f. oder Sachverständigenrat, 2007, S. 185f.

<sup>5</sup>Vgl. Sachverständigenrat, 2007, S. 12.

Schulden nach Gläubigern	Mio €	%	Schuldenarten	Mio €	%
<b>Insgesamt</b>	1564590	100,00%	<b>Insgesamt</b>	1564590	100,00%
<b>Inland</b>			<b>Unverzinsliche Schatzanweisungen</b>	44870	2,87%
<b>Bankensystem</b>			<b>Obligationen/ Schatzanweisungen</b>	337261	21,56%
Bundesbank	4440	0,28%	<b>Bundesschatzbriefe</b>	9649	0,62%
Kreditinstitute	435700	27,85%	<b>Anleihen</b>	584144	37,34%
<b>Inländische Nichtbanken</b>			<b>Tagesanleihen</b>	3174	0,20%
Sozialversicherung	510	0,03%	<b>Direktausleihungen der Kreditinstitute</b>	325648	20,81%
sonstige (private Haushalte, Unternehmen)	323240	20,66%	<b>Darlehen von Sozialversicherung</b>	510	0,03%
<b>Ausland</b>	800700	51,18%	<b>Sonstige Darlehen</b>	82781	5,29%
			<b>Ausgleichsforderungen</b>	4443	0,28%
			<b>Sonstige Altschulden</b>	73	0,00%

**Tabelle 1:** Links: Verschuldung der öffentlichen Haushalte nach Gläubigern im Jahr 2008, Rechts: Verschuldung der öffentlichen Haushalte nach Schuldenarten im Jahr 2008. Quelle: eigene Darstellung, Daten entnommen aus Deutsche Bundesbank, 2010, Anhang S.59f.

Abbildung 1 zeigt entfielen davon auf den Bund 60,8%, auf die Länder 30,7%, auf die Kommunen 6,9% und auf Extrahaushalte 1,6%.<sup>6</sup>

Die Gläubiger des Staates sind zu diesem Zeitpunkt zu ähnlichen Teilen im In- und Ausland angesiedelt und setzen sich hauptsächlich aus Kreditinstituten, sowie Unternehmen und privaten Haushalten zusammen (s. Tabelle 1, links). Neben der direkten Kreditaufnahme bei inländischen Banken, emittiert der Staat insbesondere diverse Schuldtitel, deren Vielfalt im Zuge einer marktkonformen Verschuldungspolitik an den heterogenen Präferenzen der Anleger zu Liquidität, Rentabilität und Sicherheit orientiert ist (s. Tabelle 1, rechts). So gibt der Staat u. a. langfristige Anleihen mit Laufzeiten bis zu 30 Jahren, sowie mittelfristigere Obligationen und Schatzanweisungen aus, welche üblicherweise in auktionenähnlichen Verfahren (Tenderverfahren) von Großbanken ersteigert und an der Börse gehandelt bzw. an andere Kreditinstitute, Unternehmen oder private Haushalte weiter verkauft werden können. Da die Papiere als mündelsicher gelten, sind z. B. besonders Versicherungsgesellschaften und Pensionsfonds daran interessiert. Zusätzlich werden direkt und fortwährend Bundesschatzbriefe zum Kauf angeboten, welche sich vorwiegend

<sup>6</sup>Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, einschließlich Kassenkredite. Ohne Verschuldung der öffentlichen Haushalte untereinander. Extrahaushalte im Jahr 2008: Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation und Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung. Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009, S. 95f.

an private Haushalte und gemeinnützigen Einrichtungen richten.<sup>7</sup> Wen die verschiedenen Schuldtitel allerdings im einzelnen erreichen, ist durch das Bankkundengeheimnis streng behütet. Nicht einmal die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur, eine hundertprozentige Tochter des Bundes, welche dessen Kreditaufnahme und Schuldenmanagement regelt, kennt die Geldgeber.<sup>8</sup>

Die Höhe der Staatsschuld in absoluten Zahlen allein ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig. Sie trägt zwar dazu bei die Dimension des Verschuldungsproblems aufzuzeigen, dabei ist sie aber zum historischen und internationalen Vergleich eher ungeeignet, da Faktoren wie die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Inflationsentwicklung das Bild verzerren.<sup>9</sup> Es scheint daher sinnvoll die absoluten Schuldenzahlen ins Verhältnis mit andern Kennzahlen zu setzen, um ihre Aussagekraft zu stärken.

Unter anderem wird die Relation der Verschuldung zur Einwohnerzahl angegeben, da es bei der Höhe des Schuldenstandes bspw. einen Unterschied macht, ob die darauf zu leistenden Zinszahlungen von einer zahlenmäßig großen oder kleinen Bevölkerung getragen werden müssen.<sup>10</sup> Bezog man im Jahr 2008 die Zahl der Einwohner in Deutschland auf den Gesamtschuldenstand aller öffentlichen Haushalte, betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 19.233 Euro und lag damit etwas über dem europäischen Durchschnitt.<sup>11</sup> Da der so ermittelte Betrag für den einzelnen Bürger jedoch noch keine reale Last darstellt, für welche er mit seinem privaten Vermögen haften müsste, wird die Kennzahl teilweise als irreführend kritisiert.<sup>12</sup> Unter strukturellen Gesichtspunkten besitzt sie jedoch vor allem im regionalen Bereich durchaus Aussagekraft: Vergleicht man beispielsweise die Verschuldung der Länderhaushalte bezogen auf deren jeweilige Einwohnerzahl, ergibt sich eine starke Variation, wobei Stadtstaaten wie Bremen (23.084 Euro) die höchste und wirtschaftsstarke Flächenstaaten wie Bayern (1.767 Euro) tendenziell die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung aufwiesen.<sup>13</sup>

Im internationalen Vergleich weitaus mehr beachtet ist indes die Schuldenstandsquote. Diese gibt die Höhe des Schuldenstandes gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Landes wieder und liegt für Deutschland Ende des Jahres 2008 nach VGR-Rechnungslegung bei 65,9% (nach Finanzstatistik 63,3%) und damit ebenfalls knapp über dem europäischen Durchschnitt.<sup>14</sup> Im Rahmen des schon erwähnten

---

<sup>7</sup>Vgl. Zimmermann et al., 2009, S. 160ff. und Bundesfinanzministerium, 2009d, S. 42ff.

<sup>8</sup>Vgl. Hauch-Fleck, 2004 und Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur, 2010.

<sup>9</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 16.

<sup>10</sup>Vgl. Sachverständigenrat, 2007, S. 12.

<sup>11</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009, S. 96.

<sup>12</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 16.

<sup>13</sup>Vgl. Statistisches Bundesamt, 2009, S. 595.

<sup>14</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009, S. 96ff.



Maastrichtvertrages wurde eine Obergrenze des Schuldenstands von 60% im Verhältnis zum BIP nach ESVG-Rechnungslegung festgeschrieben, welche deutlich verfehlt wurde. Die Aussagekraft der Quote muss jedoch ein wenig relativiert werden. Schuldenstandsquoten besitzen zwar im Vergleich verschiedener Staaten oder Haushaltsjahre einen gewissen Informationsgehalt, aus deren Höhe sollte aber nicht automatisch geschlossen werden, dass ein Staat bspw. respektive mehr oder weniger gefährdet ist einem Bankrott zum Opfer zu fallen. Eine ökonomische Rechtfertigung für den spezifischen Maastricht-Grenzwert gibt es nicht. Ab welchem Umfang die Staatsverschuldung als negativ bzw. bedrohlich gelten kann, ist nicht eindeutig festzulegen und hängt viel mehr von den individuellen Gegebenheiten ab.<sup>15</sup> Es sei an dieser Stelle auf Kapitel 4 verwiesen, wo ausführlicher auf Fehlanreize zu übermäßigem Gebrauch des Verschuldungsinstruments eingegangen wird, welche die Implementierung von Grenzwerten dennoch als sinnvoll erscheinen lassen.

Die Fachwelt ist sich heute weitestgehend einig, dass eine Rückführung der Verschuldung bzw. zumindest eine Eindämmung der Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte ratsam ist, wobei jedoch auch darauf hingewiesen wird, dass ein generelles Verbot der Verschuldung zu Wohlfahrtsverlusten führen kann.<sup>16</sup> Die Mitglieder der Europäischen Union einigten sich diesbezüglich neben der Schuldenstandsquote auf eine Deckelung von 3% für die gesamtstaatliche Neuverschuldung im Verhältnis zum BIP in der Abgrenzung der ESVG (Defizitquote).<sup>17</sup> Diese Grenze konnte im Jahr 2008 mit 0% Defizitquote erfolgreich eingehalten werden.<sup>18</sup> Jedoch sollte auch hier vorsichtig interpretiert werden, da die Quote im Zusammenhang mit einer konjunkturellen Hochphase gesehen werden muss. Für die konjunkturschwachen Jahre 2009 und 2010 werden unterdessen schon Defizitquoten von 3,4% und 5% verzeichnet bzw. prognostiziert.

Nach den Konsolidierungserfolgen bis ins Jahr 2008 hinein verzeichnen die Ausichten auf kommende Jahre eine Trendwende. Diese Richtungsänderung ist jedoch nicht etwa darauf zurück zu führen, dass die Regierung dem Konsolidierungsgedanken untreu geworden ist, sondern ist viel mehr den Auswirkungen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise geschuldet. Nachdem Ende 2006 in den USA der Immobilienmarkt zusammenbricht, wird bekannt, dass sich auch zahlreiche Deutsche Banken am US-Hypothekenmarkt verspekuliert haben. Immer mehr Finanzunternehmen vermelden hohe Verluste und die Regierung beginnt eine Odyssee der Banken-Rettungsversuche, welche Ende 2008 im Finanzmarktstabilisierungsgesetz und daraufhin im Finanzmarktstabilisierungsfonds gipfelt.<sup>19</sup> Dieser bietet Kre-

---

<sup>15</sup>Vgl. Sachverständigenrat, 2007, S. 12.

<sup>16</sup>Vgl. Sachverständigenrat, 2009, S. 179.

<sup>17</sup>Vgl. Sachverständigenrat, 2007, S. 16.

<sup>18</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009, S. 98.

<sup>19</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009c.

ditinstituten unter strengen Auflagen staatliche Garantien bei der Begebung neuer Schuldtitel, Aufstockung des Eigenkapitals und Übernahme von risikoreichen Wertpapieren und Forderungen im Rahmen von insgesamt mehreren hundert Milliarden Euro, wobei man jedoch damit rechnet, dass alleine wegen der Stabilisierungswirkung des Gesetzes auf das Finanzsystem auf den Großteil der finanziellen Mittel nicht zugegriffen werden muss.<sup>20</sup>Nachdem der Finanzmarkt so weitgehend gestützt ist, kündigen sich bereits erste Auswirkungen auf die Realwirtschaft an. Da die Banken der Wirtschaft Kredite versagen oder nur zu stark erhöhten Zinsen anbieten, sinkt die Investitionstätigkeit. Außerdem werden Konsumrückgang, Produktionseinbrüche und damit eine Steigerung der Arbeitslosenzahlen befürchtet. Auch hier werden milliardenschwere staatsausgabenerhöhende und -einnahmensenkende Hilfen in Form zweier Konjunkturpakete, sowie des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes beschlossen, um der bevorstehenden Rezession entgegen zu wirken und die Konjunktur wieder anzukurbeln.<sup>21</sup>

Angesichts dieser teuren Maßnahmen sieht man sich gezwungen den Haushaltsentwurf des Bundes für 2009 zwei Mal abzuändern und die Neuverschuldung auf insgesamt 49,08 Mrd. Euro aufzustocken. In 2010 sind hier wegen konjunkturbedingter Erhöhung der Sozialtransferzahlungen und einem Einbruch der Steuereinnahmen sogar 85,8 Mrd. Euro Neuverschuldung geplant<sup>22</sup>, was 3,6% des BIP ausmacht. Davon mussten vier Fünftel (2,8% in Relation zum BIP) als strukturelle Kreditaufnahme prognostiziert werden.<sup>23</sup>Auch die Kreditfinanzierungsquote - der Anteil der Nettokreditaufnahme an den Gesamtausgaben - steigt in 2010 beim Bund voraussichtlich wieder sprunghaft auf 26,4% an, obwohl diese bis 2008 sukzessive auf 4,1% abgebaut worden war.<sup>24</sup>

Die Haushaltssituation der Bundesländer und Gemeinden wird durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise ebenfalls geschwächt. Während die Länder 2008 ihren Gesamtschuldenstand erstmals wieder um 1 Mrd. Euro und die Gemeinden den ihrigen von 2005 bis 2008 sogar um 6,4 Mrd verringern konnten<sup>25</sup>, stiegen beide in 2009 bereits wieder an. Nicht nur, dass die Einkünfte aus Einkommens-, Vermögens- und Umsatzsteuern im Zuge des konjunkturellen Abschwungs sanken, Länder und Gemeinden sind über die zusätzlich politisch gewoll-

---

<sup>20</sup>Vgl. SoFFin, 2008.

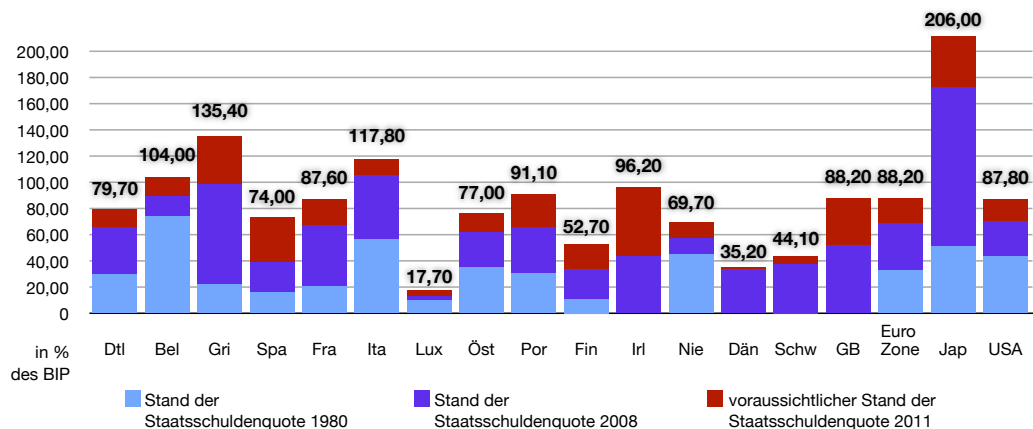
<sup>21</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009c.

<sup>22</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009c.

<sup>23</sup>Annahme zum BIP auf dem Stand der Herbstprognose 2009. Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009a, S. 13.

<sup>24</sup>Vgl. Zimmermann et al., 2009, S. 166ff und Bundesfinanzministerium, 2010, S. 88.

<sup>25</sup>Das Statistische Bundesamt weist allerdings darauf hin, dass die Datenlage zu den Gemeindehaushalten derzeit teilweise nur geschätzt werden könne, da in vielen Gemeinden eine Umstellung von der Kameralistik auf kaufmännische Buchführung erfolgt ist, wodurch Vorjahresvergleiche stark beeinträchtigt werden.



**Abbildung 2:** Entwicklung der Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich, 1980, 2008, 2011. Angaben in % des BIP. Irland, Dänemark, Schweden und Großbritannien haben im Zeitraum 1980 bis 2008 ihre Schuldenstandsquote reduziert. Quelle: eigene Darstellung, Daten entnommen aus Bundesfinanzministerium, 2009, S.99.

te Senkung der Gemeinschaftssteuern auch direkt an der Finanzierung der Konjunkturmaßnahmen beteiligt.<sup>26</sup>Hinzu kommt ein steiler Anstieg der Ausgaben, welcher auf kommunaler Ebene bspw. durch eine starke Zunahme der Sozialleistungen bedingt ist.<sup>27</sup>

Mit der Ankündigung des Arbeitskreis Steuerschätzung im Mai 2009, dass der Staat in den Jahren 2009 bis 2012 mit insgesamt 316 Mrd. Euro weniger Steuereinnahmen rechnen muss, als bei der letzten Schätzung prognostiziert, wurde klar, dass eine ernsthafte Rückführung der Verschuldung in der allernächsten Zukunft nicht zu unterschätzende haushaltspolitische Anstrengungen erfordern wird.<sup>28</sup>

Im Kampf mit den Auswirkungen der Finanzkrise ist Deutschland jedoch nicht allein. Der Vergleich europäischer Länder, der USA und Japan in Abbildung 2 zeigt, dass die Schuldenlast in den Jahren 2008 bis 2011 im Vergleich zum Zeitraum der 28 Jahre zuvor in den meisten der betrachteten Ländern voraussichtlich außergewöhnlich schnell zunehmen wird. Spanien und Großbritannien werden ihre Schuldenstandsquote verglichen mit 2008 im Jahr 2011 nahezu verdoppeln, Irland schießt sogar darüber hinaus. Deutschland übertraf diese Länder in seiner Schuldenstandsquote von 2008 zwar deutlich, wird diese dafür aber bis 2011 weit weniger steigern müssen.

<sup>26</sup>Vgl. Zimmermann et al., 2009, S. 164 und 176ff.

<sup>27</sup>Vgl. Deutsche Bundesbank, 2010, S. 9f. und Bundesfinanzministerium, 2010, S. 30.

<sup>28</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009c.

## 2.2 Historischer Abriss zu Schuldenentwicklung und Konsolidierungsabsichten

Das Phänomen der Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben ist in der deutschen Geschichte fest verankert. Schon mit der Gründung des Deutschen Reiches 1871 und den damit neu anfallenden politischen Aufgaben, wie bspw. der erweiterten Übernahme sozialpolitischer Verantwortung durch die Einführung der Sozialversicherungssysteme oder der Aufbau von öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, wurde regelmäßige Verschuldung praktiziert. Der Hauptausgabenfaktor für das Reich bis zum ersten Weltkrieg waren jedoch die steigenden Militärausgaben, welche regelmäßig ein Viertel der gesamten öffentlichen Ausgaben ausmachten. Auch die 1889 aufgestellten Deckungsgrundsätze zur Eindämmung der Neuverschuldung, und die spätere Verschärfung dieser Vorgaben konnte daran nichts ändern und wurden weitestgehend von der Politik ignoriert, während der kostspielige Kriegsflottenbau weiter angekurbelt wurde. So wurde schließlich auch der erste Weltkrieg neben der direkten Vermehrung des Geldumlaufs zu zwei Dritteln durch Kredite finanziert, welche zu großen Teilen mit Hilfe von so genannten Kriegsanleihen bei der Bevölkerung aufgenommen wurden. Die so entstandene Reichsschuld betrug bei Kriegsende 150 Mrd. Mark. Die inflationäre Wirkung der Geldpolitik der Kriegsjahre blieb jedoch in den darauf folgenden Jahren nicht aus und die absoluten Zahlen der Staatsschuld wuchsen ins Unermessliche (6,7 Billionen Mark in 1922), da bei der Deckung der Haushaltslücken immer mehr Geld immer weniger erreichte. 1923 folgte die unumgängliche Währungsumstellung und nach der Weltwirtschaftskrise 1929 zog mit bedeutenden Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen mehr Disziplin in die Haushalte ein, was zu einem Tiefpunkt der Nettokreditaufnahme von nur noch 0,2 Mrd. Reichsmark in 1932 führte. Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten wuchs die Verschuldung vor allem wegen Rüstungsfinanzierungen jedoch wiederum stark an. Während des zweiten Weltkrieges mussten alle inländischen Finanzinstitute ihre Mittel dem Reich gegen Schuldtitel zur Verfügung stellen. Die Verschuldung des Reiches betrug am Ende des zweiten Weltkrieges über 400 Mrd. Reichsmark. Wieder wurde eine Währungsreform (1948) nötig, mit welcher man sich einem großen Teil der inneren Staatsschuld entledigte.<sup>29</sup>

In den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland galt Verschuldung grundsätzlich eher als Politikversagen. Die Kreditaufnahme blieb durch eine solide Haushaltspolitik und die Wirkung der vom Alliierten Kontrollrat implementierten drastisch hohen Steuersätze sehr gering und wurde durch im selben Zeitraum angesammelte Barreserven für die geplante Erstausrüstung der Bundeswehr weit übertroffen. Dieses Polster, auch Juliusturm genannt, weckte jedoch bald die Begehrlich-

---

<sup>29</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 27ff.

keiten der Politiker, welche die wahltaktisch günstige Wirkung von Wahlgeschenken vor der Bundestagswahl 1957 für sich entdeckten und in großem Maße begannen klientelorientierte Ausgabenpolitik zu betreiben und dadurch dem Lobbyismus fruchtbaren Boden zu liefern. Mit der „Herrschaft der Verbände“ und umfangreichen Steuersenkungen begann ein weiteres Mal eine légere Haushaltspolitik.<sup>30</sup>

Die Grundlage der Finanzpolitik bildete der Artikel 115 des Grundgesetzes in seiner ursprünglichen Fassung.<sup>31</sup> Darin heißt es, dass Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf oder für werbende Zwecke aus Krediten beschafft werden dürfen. Dazu zählte man zunächst rentable bzw. sich selbst tragende öffentliche Investitionsvorhaben. Im Laufe der Zeit wurden auch Ausgaben dieser Kategorie zugeschlagen, deren Nutzen langfristig über das Haushaltsjahr hinaus reichen würden, denn künftige Generationen sollten nicht nur profitieren, sondern auch an den Lasten solcher Investitionen beteiligt werden. Neben darunter geltenden langfristigen Anlagegütern wurde die Kreditwürdigkeit auch auf solche Projekte ausgedehnt, welche das zukünftige Wachstum förderten und damit durch eine erhöhte Besteuerungsgrundlage zu Mehreinnahmen führten, welche später wieder für den Schuldendienst verwendet werden konnten.<sup>32</sup> Orientiert an Evsey David Domars Erkenntnis, dass langfristig sogar ein größerer Haushaltsspielraum entstehen kann, solange die Zinsrate der Verschuldung kleiner ist als die Wachstumsrate des BIP, wurde die Verschuldung in der öffentlichen Debatte zunehmend salonfähig.<sup>33</sup>

Als man sich angesichts der für damalige Verhältnisse rasant zunehmenden absoluten Schuldenzahlen jedoch noch einmal auf einen Sparkurs besann und Mitte der 1960er Jahre trotz konjunkturellen Abschwungs anfang viele der ausgabenwirksamen Geschenke der Bundestagswahl von 1965 wieder einzusammeln, schürte man unbewusst die erste Wirtschaftskrise der jungen Republik (1966/67). Die Argumente der modernen, an Konjunkturzyklen orientierten Finanzwissenschaft nach John Maynard Keynes fanden daraufhin immer mehr Gehör und es vollzog sich eine politische und auch gesetzliche Neubewertung der Staatsverschuldung, was im Zuge der Finanzreform 1969 unter anderem zu einer Neufassung des Artikels 115 GG führte. Die bis dahin vorherrschende objektbezogene Rechtfertigung der Verschuldung wurde konkretisiert und um eine situationsbezogene ergänzt. Ab jetzt war der Regierung nicht nur eine Neuverschuldung bis zur Höhe der im selben Haushaltsjahr veranschlagten investiven Ausgaben verfassungsrechtlich erlaubt, auch zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durften Kredite aufgenommen werden.<sup>34</sup> Das keynesianische Konzept sieht bei konjunkturellen Flauten

---

<sup>30</sup>Vgl. Franzen, 2000, S. 109f.

<sup>31</sup>Vgl. Grundgesetz, Art. 115, in der ersten Fassung vom 24.05.1949.

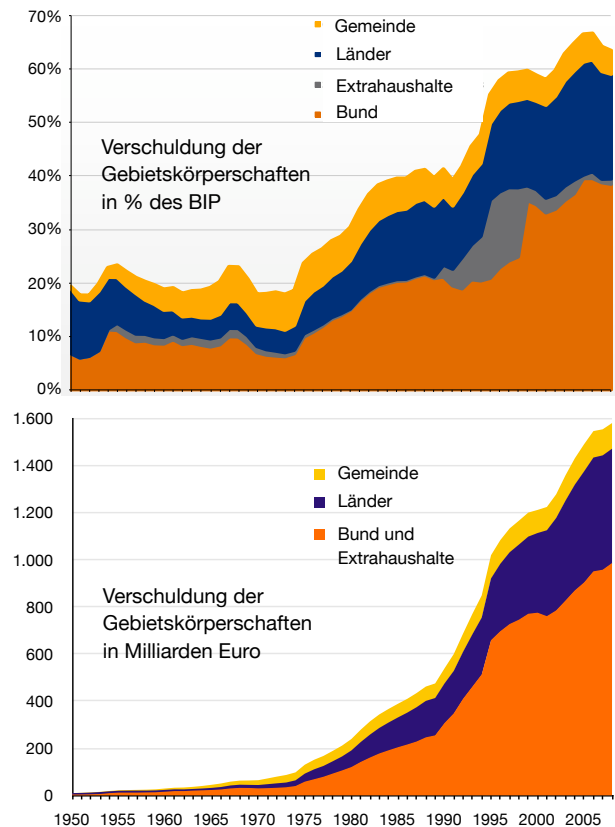
<sup>32</sup>Vgl. Toillie, 1980, S. 98ff.

<sup>33</sup>Vgl. Wigger, 2006, S.191.

<sup>34</sup>Vgl. Grundgesetz, Art. 115, in der Fassung vom 12.05.1969.

eine kreditfinanzierte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben vor, um die zu geringe Güternachfrage anzukurbeln und auf diese Weise eine höheren Auslastung der volkswirtschaftlichen Ressourcen insbesondere der Beschäftigung zu bewirken. Per Gesetz nicht explizit festgelegt aber dennoch Teil der keynesianischen Konzeption ist auch die Forderung nach einer Rückführung der Verschuldung durch Senkung staatlicher Ausgaben in wirtschaftlichen Boomphasen. Ende der 1960er bestand in dieser Hinsicht Handlungsbedarf. Um prozyklische Effekte zu vermeiden, also die ohnehin auf vollen Touren laufende Konjunktur nicht zu überhitzen und damit das im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 festgeschriebene Ziel der Preisstabilität zu gefährden, wurden die staatlichen Ausgaben stark zurück gefahren. So wurde 1969 ein nahezu ausgeglichener Haushalt erzielt. Einige Jahre später brach die Ausgabendisziplin dafür um so heftiger zusammen.<sup>35</sup>

In der Periode seit der Finanzverfassungsreform 1967/69 bis zum Jahr 2008 nahm die Schuldenstandsquote von damals rund 20% auf 63,3% zu, siehe Abbildung 3.<sup>36</sup> Zu einem großen Teil ist dieser Anstieg mit dem Auftreten zweier Ölkrisen in den 1970er Jahren zu begründen, deren rezessive Auswirkungen man auf Basis keynesianischer Politik mit enormen, verschuldungswirksamen Konjunkturmaßnahmen bekämpfte. Obwohl die Anhäufung von Schulden, vor allem unter dem Aspekt der Zinsbelastungen zunehmend kritisch gesehen wurde und man in den wirtschaftlichen Blütephasen der 1980er Jahren auch unter Berufung auf klassische und vorkeynesianischer Haushaltsgrundsätze wiederholt Konsolidierungswillen beteuerte, blieb eine echte Rückführung der Verschuldung im Großen und Ganzen aus, auch wenn sich die Schuldenstandsquote mit der in die Krise geratenen keynesianischen Finanzpolitik erstmals seit Anfang der 1970er Jahren wieder annähernd sta-



**Abbildung 3:** Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Mrd. Euro und in % des BIP, 1950 - 2005. Quellen: Oben: Bundesfinanzministerium, 2009b, S.38. Unten: eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt, 2009a, S.5.

<sup>35</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 38.

<sup>36</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2009b, S. 37.

bilisierte.

Dass die Wiedervereinigung selbst den Schuldenberg in einem noch rasanteren Tempo hatte ansteigen lassen, lag zum einen an den politischen Prioritätensetzungen, die neuen Aufgaben und Übernahme von Altlasten Ostdeutschlands größtenteils mittels Krediten zu finanzieren. Zum anderen wurde der Finanzbedarf zur Herstellung einer wirtschaftlichen und sozialen Einheit Deutschlands bei Beibehaltung des westlichen Lebensstils unterschätzt. Der zu optimistisch geplante Ausstieg aus Subventionsprogrammen gelang nur zögerlich und der durch den Systemwechsel schnell erwartete wirtschaftliche Aufschwung des Ostens und die damit neu fließenden Steuereinnahmen blieben aus. Entsprechende haushaltspolitische Konsequenzen, wie beispielsweise notwendige, aber unpopuläre Umverteilungsmaßnahmen unterblieben jedoch ebenfalls.<sup>37</sup> Erst Ende der 1990er wurden die Haushaltssanierung, aber vor allem auch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wieder deutlicher als politische Schwerpunkte fixiert. Trotz tatsächlicher Sparanstrengungen, wie bspw. in den Haushalten von 2000 und 2001, in welchen die gesamten Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen zur Schuldentilgung in Höhe von insgesamt über 50 Mrd. Euro genutzt wurden, gelang es mangels nachhaltiger Konsolidierung auf der Ausgaben- und Einnahmenseite nicht den allgemeinen Verschuldungstrend aufzuhalten. Eine weitere weltweite Rezession führte den Bund indes im Jahr 2002 sogar in eine Haushaltsnotlage. Eine Situation, welche für ein Hoheitsgebiet dann erfüllt ist, wenn die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote - das Verhältnis der Zinszahlungen zu den Steuereinnahmen - doppelt so hoch liegen wie der Bundesländerschnitt, wie das Bundesverfassungsgericht (BVG) in 1992 entschied. Damals prüfte und bestätigte das BVG, ob sich die Länder Bremen und Saarland in einer solchen Notlage befänden und damit Anspruch auf Sanierungshilfen des Bundes hätten.<sup>38</sup>

Die Schuldenlast der Länder nimmt seit 1970 neben der Last der deutschen Einigung auch auf Grund stark steigender Ausgaben, z.B. in Form von Personalkosten, aber nur geringen Veränderungen auf der Einnahmenseite, immer mehr zu.<sup>39</sup> Die im Vergleich eher geringe Schuldensteigerung der Gemeinden hat wenig mit absichtsvoller haushaltspolitischer Zurückhaltung zu tun, sondern vor allem damit, dass für die Kreditaufnahme nach den Gemeindeordnungen der Länder bei übergeordneten Rechnungsprüfungsämtern und kommunalen Aufsichtsbehörden Genehmigungen einzuholen sind.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 46ff.

<sup>38</sup>Vgl. Wagschal und Wenzelburger, 2008, S. 187ff.

<sup>39</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 39ff.

<sup>40</sup>Vgl. Wagschal und Wenzelburger, 2008, S. 201.

## 2.3 Zwischenfazit

„Defense [...] is not a budget issue. You spend what you need.“<sup>41</sup>Frei nach diesem Motto von Präsident Reagen wurde auch in Deutschland bei außergewöhnlichen politischen Umständen das Instrument der Kreditaufnahme exzessiv genutzt. Sowohl die Weltkriege als auch die deutsche Wiedervereinigung bildeten Ausnahmesituationen, bei welchen die Finanzierbarkeit als Umsetzungskriterium nur eine sekundäre Rolle spielte. Die Bundesrepublik muss die Altlasten dieser historischen Entwicklungen, vor allem hinsichtlich der Wiederherstellung der deutschen Einheit immer noch tragen. Sieht man von „politischen Kosten“ dieser Art ab, bleibt eine Reihe von ökonomischen Theorien, auf welche sich die Politik in der Vergangenheit und Gegenwart bei der Schuldenpolitik berief. Staatsverschuldung passierte hierbei nicht um ihrer selbst Willen, sondern diente als Instrument zur Erreichung politisch festgelegter Ziele, wie bspw. intergenerativer Lastenverteilung und Erhalt eines hohen Beschäftigungsniveaus in Rezessionsphasen, jedoch unter Berücksichtigung bspw. der Sicherung der Preiswertstabilität. Unter Berufung auf Wirtschaftstheoretiker aller Epochen wurde die Staatsverschuldung im politischen Disput zwischen scharfer Verurteilung bis klarer Befürwortung thematisiert. Es gilt die bereits genannten Theorien und daraus abgeleitete Hypothesen im folgenden Kapitel genauer in Augenschein zu nehmen und ihre Umsetzung und Wirksamkeit anhand zugehöriger empirischer Literatur zu prüfen.

Dem Anschein nach haben außerdem auch institutionelle Ursachen in hohem Maße direkten Einfluss auf die Steigerung der Schuldenlast ausgeübt. Schuldenbegrenzende Gesetze wurden häufig nicht ernst genug genommen, bzw. boten durch ihre schwache Formulierung und fehlende Sanktionsmechanismen immer wieder Schlupflöcher. Auch der Wunsch nach politischem Machterhalt hat Regierungen in der Vergangenheit dazu verleitet sich gegen Haushaltskonsolidierung und zu Gunsten von Kreditfinanzierung von Haushaltsdefiziten zu entscheiden. Ein weiteres Indiz dafür, dass die Höhe der Verschuldung stark von der Implementierung funktionierender Institutionen abhängt, ist auch die über Jahrzehnte hin relativ konstante Schuldensituation der Gemeinden, bei welchen die Kreditaufnahme strengen Kontrollinstitutionen unterliegt. Es sollen daher in einem späteren Kapitel ebenfalls die institutionellen Rahmenbedingungen und deren Ausgestaltung hinsichtlich ihres Einflusses auf das Wachstum der Staatsverschuldung geprüft werden.

Als Ursache zu erwähnen sind desweiteren verschiedenste Schocks, welche das Wirtschaftssystem negativ beeinflussen können. Angesichts des begrenzten Umfangs dieser Arbeit kann hierauf nicht weiter eingegangen werden. Aus der Erfahrung

---

<sup>41</sup>Zitat entnommen aus Stockman, 1986, S. 303.



der letzten Finanz- und Wirtschaftskrisen ist jedoch zweifellos abzulesen, dass eine vielfältige, funktionierende Krisenprävention die Verschuldung möglicherweise begrenzen würde. Zu Präventionsmaßnahmen könnte funktionale Regulierung der Finanzmärkte sowie Risikostreuung in der Abhängigkeit von Ressourcen oder Energiegewinnungsmethode zählen.

### **3 Diskussion zu den theoretischen Grundlagen der Staatsverschuldung**

Um sich dem Phänomen der stetig zunehmenden Staatsschuld zu nähern und zu beurteilen, ob und unter welchen Umständen diese zu rechtfertigen ist, soll sich nun den in der Literatur am häufigsten zitierten theoretischen Grundauffassungen gewidmet werden. Die öffentliche Schuld war und ist eine kontrovers diskutierte Art des Staates Einnahmen zu generieren und die Frage ihrer Zulässigkeit zieht sich durch die dogmenhistorische Diskussion. Zwar kann eine Diversifizierung der Auseinandersetzung mit der Materie über die Zeit hin beobachtet werden, dennoch blieben die Grundkontroversen zwischen Befürwortern und Gegnern der Staatsverschuldung darüberhinaus erhalten.<sup>42</sup> Da sich die positiven Auffassungen mit einem Blick auf die stetig wachsende Schuldenstandsquote scheinbar in der praktischen Schuldenpolitik stärker durchsetzen konnten, soll die theoretische Debatte entlang der in den letzten Jahrzehnten maßgeblich vorherrschenden positiven Rechtfertigungsströmungen - der objektbezogenen und situationsbezogenen Begründung - der öffentlichen Verschuldung geführt und mit den jeweils relevanten Einwendungen versehen werden. Ausgewählte Konzepte werden zudem empirisch beleuchtet, um deren Relevanz in der Realität zu prüfen. Um die Analyse der Wirkungen der Staatsverschuldung abzurunden, schließt der vorliegende Abschnitt mit einer kurzen Zusammenfassung der potentiellen *intratemporalen* Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung, welche teilweise bereits im Laufe der Diskussion angesprochen werden.

#### **3.1 Objektbezogene Rechtfertigungslehre und nicht-konjunkturelle Wirkung der Staatsverschuldung**

Die objektbezogene Rechtfertigungslehre öffentlicher Kreditaufnahme geht auf Vertreter der Finanzklassik - insb. Adolf Wagner - zurück und erlaubt eine Schuldenaufnahme bei gegebenem internen Budgetausgleich.<sup>43</sup> Sie erklärt im Wesentlichen

---

<sup>42</sup>Für eine ausführliche Abhandlung der dogmenhistorischen Entwicklung und theoretischen Debatte zur Staatsverschuldung vgl. z.B. Ernst-Pörksen, 1983.

<sup>43</sup>Der Ansatz bildet eine pragmatische Erweiterung der von Vertretern der bürgerlichen Klassik rigoros ablehnenden Haltung gegenüber der Staatsverschuldung. Stellvertretend für letztere können die Befürchtungen von Smith sowie Ricardo angeführt werden, welche unter anderem eine ungünstige Wirkung der Schuldenaufnahme auf die Entwicklung des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks befürchten. Dieser Haupteinwand gegen die öffentliche Kreditaufnahme wird insb. im Rahmen der „Last“-Debatte in Kapitel 3.1.1.2 wieder aufgenommen. Weitere durch die Klassik populär gewordene Argumente gegen eine öffentliche Verschuldung werden im Laufe der Arbeit angeführt werden. Für eine ausführliche Darlegung vgl. Smith, 1789/1978, insb. S. 802ff und Ricardo, 1821/1959, insb. S. 234ff.

diejenigen staatlichen Ausgaben als zur Kreditfinanzierung zulässig, welche über eine entsprechende Rentabilität bzw. Produktivität den zukünftigen Zins- und Tilgungszahlungen entsprechend hohe Erträge bzw. Nutzen in der Zukunft gegenüberstellen. Desweiteren schreibt der objektorientierte Ansatz dem Verschuldungsinstrument die Funktion zu, einmalige außerordentliche Ausgabenspitzen mit Krediten zu überbrücken, um eine vorübergehende, starke Erhöhung des Steuersatzes zu vermeiden. Der Budgetausgleich soll hier dann durch eine mäßige Anhebung des Steuersatzes über einen längeren Zeitraum erfolgen.<sup>44</sup> Beide so genannten Deckungsgrundsätze rücken ebenfalls die Forderung nach einem gerechten intertemporalen Nutzen- und Kostenausgleich staatlicher Ausgaben in den Fokus, welche die maßgebliche theoretische Triebkraft zur politischen Rechtfertigung der Kreditfinanzierung investiver staatlicher Ausgaben in der nicht-konjunkturell motivierten Schuldenpolitik der letzten Jahrzehnte bildete. In der öffentlichen Debatte wird dieses Argument auch zunehmend in umgekehrter Richtung ins Feld geführt und die Kreditfinanzierung öffentlicher Leistungen als unfaire Belastung von Kindern und Kindeskindern gebrandmarkt.<sup>45</sup> Der Diskussion liegt die selbstverständliche Annahme zu Grunde, dass es mit Hilfe von Krediten im Vergleich zur Steuerfinanzierung möglich ist die Kosten heutiger staatlicher Leistungen auf spätere Perioden zu transferieren. Ob mit der Kreditaufnahme jedoch tatsächlich eine „Last“ in die Zukunft verlagert wird, war Gegenstand einer ausgedehnten wissenschaftlichen Diskussion in den 50er und 60er Jahren.<sup>46</sup>

Diese soll im ersten Teil des Kapitels in ihren Grundzügen wiedergegeben werden. Geht man dann davon aus eine intertemporale Lastverschiebung wäre möglich, kann anschließend erörtert werden, ob öffentliche Verschuldung tatsächlich aus diesem Motiv heraus gerechtfertigt bzw. erwünscht ist. Nachdem diese Frage im Verlaufe des Unterkapitels beantwortet werden wird, soll im Anschluss außerdem eine Diskussion zur Rechtfertigung der Staatsverschuldung über die eingangs angesprochenen Deckungsgrundsätze stehen.

---

<sup>44</sup>Vgl. Wagner, A. (1883): Finanzwissenschaft, Erster Theil, 3. Auflage, in: Wagner, A. und Nasse, E. (Hrsg.), Lehrbuch der politischen Oekonomie, Fünfter Band, Leipzig., insb. S. 152 und 170.

<sup>45</sup>Vgl. Scherf, 2007, S. 25.

<sup>46</sup>Vgl. Gandenberger in Albers, 1988, S. 488. Mit „Last“ ist hier im Sinne Gandenbergers die Gesamtheit der volkswirtschaftlichen Kosten bzw. unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit relevanten Effekte gemeint, welche durch die Kreditfinanzierung (alternativ zur Steuerfinanzierung) einer öffentlichen Ausgabe getragen werden müssen. Vgl. Gandenberger in Socialpolitik, 1972, S. 190.

### 3.1.1 Ist intertemporale Lastverschiebung durch Staatsverschuldung möglich?

Aus privatwirtschaftlicher Sicht ermöglicht der Kredit dem Kreditnehmer eine spätere Bezahlung heutiger Ausgaben. Diese Lastverlagerung bildet für den Schuldner die Hauptfunktion des Kredits. Es muss nun zuerst geklärt werden, ob jene Wirkung auch auf den öffentlichen Kredit zu übertragen ist.<sup>47</sup> Die Analyse wird auf gesamtwirtschaftlicher im Gegensatz zur privaten Ebene insofern komplexer, als dass die öffentliche Schuldenaufnahme eine vielfältige Rückwirkung auf volkswirtschaftliche Variablen besitzt, welche ihrerseits das öffentliche Budget beeinflussen. Um bei der Fülle der verschiedenen Wirkungskanäle staatlicher Schuldenaufnahme den Überblick zu bewahren, werden bei der Analyse der längerfristigen Verteilungseffekte für gewöhnlich recht restriktive Annahmen getroffen. Falls nicht anders vermerkt, bzw. im Laufe der Diskussion gelockert, sollen folgende Beschränkungen gelten.<sup>48</sup>

1. Um zunächst die konjunkturelle Wirkung staatlicher Kreditaufnahme auszublenen, soll eine dauerhafte Vollbeschäftigung, d.h. eine Normalauslastung des Produktionspotentials, unterstellt werden.<sup>49</sup> In der Kreditaufnahmeperiode beansprucht der Staat also zusätzliche Teile des Sozialproduktes, welche somit der privaten Verwendung entzogen werden.
2. Die Wirkung einer Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben wird im Vergleich zur Wirkung einer entsprechenden linearen Einkommenssteuererhebung analysiert (Differentialanalyse).
  - (a) Die Staatsausgaben werden dabei in Umfang und Struktur über die Zeit konstant angenommen. Die Verwendungsseite der eingenommenen Mittel (konsumtive oder investive Verwendung) bleibt zunächst außer Acht.

---

<sup>47</sup>Exakterweise muss darauf hingewiesen werden, dass es sich bei einer Verschuldung der öffentlichen Hand bei inländischen Kreditgebern gesamtwirtschaftlich gesehen um eine interne Verschuldung handelt, während private Kreditnehmer üblicherweise eine externe Verschuldung gegenüber anderen Wirtschaftssubjekten eingehen. Als Äquivalent des privaten Kredits auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wäre daher nur der Anteil der Auslandsverbindlichkeiten an der öffentlichen Verschuldung zu sehen. Vgl. z.B. Gandenberger, 1988, S. 488. Auf die sich aus Inlands- und Auslandsverschuldung ergebenden unterschiedlichen Wirkung des öffentlichen Kredits wird im Laufe der Diskussion zurück zu kommen sein.

<sup>48</sup>Für die Aufschlüsselung der Annahmen vgl. z.B. Gandenberger, 1988, S. 488 und Scherf, 2007, S. 25.

<sup>49</sup>Dies impliziert eine nachfrageneutrale Staatsverschuldung da die potentielle staatliche Nachfrage aus der erhöhten Kreditaufnahme stets durch eine volle Verdrängung privater Nachfrage neutralisiert wird. Zur Situation bei Unterbeschäftigung soll in Kapitel 3.2 ausführlicher Stellung genommen werden.

(b) Hinsichtlich der Aufbringungsseite wird bei Steuerfinanzierung davon ausgegangen, dass jenes Einkommen der Bevölkerung belastet wird, welches für den Konsum vorgesehen war.<sup>50</sup> Bei der Kreditfinanzierung hingegen werden die Mittel, welche dem Staat zum Zweck der Anleihe zur Verfügung gestellt werden, vorwiegend aus dem ohnehin für Ersparnis vorgesehenen Einkommen der Bürger bereitgestellt.

3. Im Fall der Kreditfinanzierung werden die Mittel für Zinszahlungen und Tilgung des Kredits in späteren Perioden nicht aus Ausgabenkürzungen, sondern aus einer linearen Steuererhebung beschafft.<sup>51</sup>

4. Es soll vorerst davon ausgegangen werden, dass es sich um gesamtwirtschaftlich gesehen interne Kreditaufnahme, also Inlandsverschuldung handelt.

**3.1.1.1 Ressourcenverzicht versus Nutzeneinbuße** Die historische Auseinandersetzung um die zeitliche Verteilungswirkung der Staatsverschuldung ist anfangs insbesondere vom Lastbegriff des Ressourcenentzuges geprägt. Lerner<sup>52</sup> und die Vertreter der Neuen Orthodoxie stellen in ihrer Theorie auf die reale Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den Staat ab, ihre Argumentationslinie lautet wie folgt: Unter der Annahme einer vollbeschäftigten Wirtschaft verschiebt eine staatliche Nachfrage zwangsläufig Ressourcen vom privaten in den öffentlichen Sektor. Bei einer Steuerfinanzierung der öffentlichen Ausgabe senkt der Staat das verfügbare Einkommen direkt, wodurch den Mitgliedern der Gesellschaft gegenwärtig annahmegemäß ein Konsumverzicht entsteht. Im Fall der Finanzierung über interne Schuldenaufnahme, werden Kreditmittel zwar hauptsächlich aus der Ersparnis der Bürger geschöpft. Dadurch kommt es aber zu einer Einschränkung der privaten Investition bzw. Produktion und infolgedessen Güterverknappung, was ebenfalls eine Verdrängung privaten Konsums real über Preissteigerungen nach sich zieht. In beiden Fällen muss in der Gegenwart ein Verzicht auf Güterkonsum geleistet werden, die Last also in jedem Fall in der Ausgabeperiode getragen werden und kann nicht in die Zukunft verlagert werden.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup>Diese Annahme scheint in der Tendenz insbesondere bei einer linearen Erhöhung der Einkommenssteuer realistisch, wenn man bedenkt, dass durch die Linearität der Maßnahme kleinere und mittlere Einkommen besonders getroffen werden. Vgl. Musgrave et al, 1992, S. 144.

<sup>51</sup>Da öffentliche Kreditaufnahme üblicherweise auf Dauer angelegt ist und bei Fälligkeit der Kredite lediglich umgeschuldet wird, kann man außerdem realistischerweise annehmen, dass es für den Schuldendienst nur die Zinszahlungen relevant sind. Kumuliert entsprechen diese bei unendlicher Laufzeit dem Kreditbetrag. Vgl. Blankart, 1994, S. 335.

<sup>52</sup>Lerner sei hier als Stellvertreter für eine damals weitverbreitete Argumentationslinie angeführt, welche Buchanan später als „the new orthodoxy of public debt“ bezeichnet. Vgl. Buchanan, 1962, Zi. 2.2.1ff.

<sup>53</sup>Vgl. Lerner, 1948, S. 255ff. Für die Zusammenfassung des Ansatzes der Neuen Orthodoxie vgl. außerdem Scherf, 2007, S. 26 und Musgrave et al., 1980, S. 144.

Zwar wird durch interne Verschuldung eine Verpflichtung für zukünftige Steuerzahler übertragen, diese stellt jedoch keine Netto-Last für die Gesellschaft als Ganzes dar, da die Zahlungen nur Einkommen zwischen verschiedenen zukünftigen Mitgliedern der Gesellschaft transferieren. Mit anderen Worten, die Tilgungs- und Zinszahlungen welche Kindern und Kindeskindern aufgebürdet werden, werden gleichzeitig von Kindern und Kindeskindern in der selben Periode empfangen. Weder beansprucht der Staat dabei Ressourcen, noch wird die Gesellschaft als Gesamtheit reicher oder ärmer. Lerner fasst seine Erkenntnis in dem bekannten Ausspruch „We owe it to ourselves“ zusammen. „We“ und „ourselves“ mögen zwar nicht die gleichen Personen sein, hierbei handele es sich jedoch ausschließlich um ein interpersonelles und nicht um ein intertemporales Verteilungsproblem.<sup>54</sup> Lediglich bei externer Verschuldung wird eine Last in die Zukunft übertragen. Der Konsumverzicht erfolgt vorab im Ausland, wodurch die gegenwärtige Generation von der Kreditaufnahme unbelastet bleibt. Zukünftige Zins- und Tilgungszahlungen müssten allerdings an das Ausland abgeführt werden, wodurch im Inland gesamtgesellschaftlich ein Ressourcenverzicht erfolgen muss.<sup>55</sup>

Zumindest hinsichtlich der internen Verschuldung wird Lerner's Argumentation inzwischen jedoch weitestgehend als unhaltbar verstanden. Buchanan widmete sich dieser kritisch und entwickelte dabei die Lastdimension der Nutzeneinbuße. Als erster setzt er der Neuen Orthodoxie entgegen, dass ein festgestellter Ressourcenentzug bzw. Konsumverzicht im Inland nicht automatisch eine volkswirtschaftlich getragene Last bedeutet. Eine Belastung könne in einer Periode nämlich nur dann erfolgen, wenn Mitgliedern der Gesellschaft auch eine Nutzeneinbuße entsteht. Im Fall der Kreditfinanzierung trifft dies jedoch nicht zu, da hier der Bürger dem Staat sein Geldkapital in der Regel freiwillig zur Verfügung stellt.<sup>56</sup> Weswegen davon auszugehen, ist dass eine Kreditgewährung an den Staat die Anleger im Vergleich zu alternativer Kapitalnutzung wenigstens gleich oder besser stellt. Überdies bleiben alle anderen Individuen der Volkswirtschaft vom Vorgang der Schuldenentstehung unberührt, es erleidet also kein Mitglied der Gesellschaft in der Gegenwart eine Nutzeneinbuße bzw. Last durch Kreditaufnahme. Anders verhält es sich mit einer zum Zweck der Finanzierung der staatlichen Ausgabe erhobenen Steuer, da infolgedessen zwangsweise Kaufkraft entzogen wird. Man wird wohl viele Steuerzahler finden, welche hierbei das Gefühl haben ein Opfer zu bringen.<sup>57</sup> Kreditfinanziert der

---

<sup>54</sup>Vgl. Lerner, 1948, S. 256. Dieser von Lerner formulierte Zusammenhang wird in der Literatur auch als Transferansatz bezeichnet und später von Buchanan widerlegt. Für eine kompakte Abhandlung dazu vgl. z.B. Scherf, 2007, S. 19 und 25f. Außerdem: Gandenberger, 1988, S. 488.

<sup>55</sup>Vgl. Lerner, 1948, S. 65f.

<sup>56</sup>Der Fall der Zwangsanleihe soll hier ausgeschlossen sein. Für eine ausführliche Abwägung vgl. z.B. Haller, 1958, S. 72ff.

<sup>57</sup>Für die neue Orthodoxie stellt Besteuerung hingegen überhaupt keinen Zwang dar, da sie aus einer kollektiven Übereinkunft parlamentarisch gewählter Volksvertreter erfolgt. Diese Sichtweise

Staat nun seine Ausgabe, verschiebt er die dafür zu erhebende Steuer lediglich in die Zukunft und verlagert damit auch die mit der Besteuerung verbundene Nutzeneinbuße, während der Nutzenzuwachs aus der öffentlichen Ausgabe im Falle einer konsumtiven Verwendung der Kreditmittel jedoch sofort anfällt. Der Nutzenentgang stellt in Buchanans Ansatz die Last dar; eine Lastverschiebung in die Zukunft durch staatliche Kreditaufnahme ist seiner Argumentation folgend möglich.<sup>58</sup>

Auch den Transfer der Zinszahlungen sieht Buchanan in einem anderen Licht als Lerner: Dessen Aufrechnen der Zinssteuererhebungen gegen Zinseinkünfte späterer Generationen sei missverständlich, denn der Einkommenszufluss der Zinsempfänger werde nicht von der Staatsverschuldung verursacht, die Steuererhebung hingegen schon. Schließlich hätte die Bereitstellung von Geldkapital auch im privaten an Stelle des öffentlichen Bereichs eine Verzinsung in der Zukunft erfahren, während jedoch eine zukünftige Zinssteuererhebung ohne vorherige Kreditaufnahme nicht nötig werden würde.<sup>59</sup> Die Aufklärung dieser Tatsache wird in der Literatur als Buchanans Verdienst gewürdigt, damit sind jedoch andere interpersonelle Verteilungseffekte der Staatsverschuldung nicht ausgeschlossen: Es kann bspw. wohl nicht davon ausgegangen werden, dass die staatliche Kreditaufnahme im Bezug auf die Nutzenposition wirklich aller Mitglieder der Gesellschaft so neutral ist, wie Buchanan unterstellt. Beispielsweise verschlechtert sie die Position der privaten Investoren, welche durch die staatliche Aktion verdrängt werden.<sup>60</sup> Weiterhin hat die Schuldenaufnahme möglicherweise zinssteigernde Wirkung. Durch eine darauf u.U. folgende Baisse festverzinslicher Vermögenswerte könnten betroffene Besitzer entsprechend schlechter gestellt werden. Hingegen werden Besitzer von Staatsanleihen durch den Anstieg des Zinsniveaus mglw. über das Zinseinkommensniveau hinaus begünstigt, welches sie im Vergleich bei privater Anlage erzielt hätten wenn eine zinstreibende öffentliche Schuldenaufnahme nicht stattgefunden hätte.<sup>61</sup>

Kommt man von diesen interpersonellen wieder zurück zu den intertemporalen Verteilungsaspekten in Buchanans Überlegungen, lässt sich neben den üblichen Mess- und Vergleichbarkeitsproblemen bei Nutzenbetrachtungen, ein weiteres Bedenken

---

konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Vgl. Shoup, 1969, S. 468.

<sup>58</sup>Buchanan gibt zu, dass im Falle einer produktiven staatlichen Ausgabe den Kosten in Zukunft auch ein Nutzen gegenüberstehen könnte, welcher gegen die Nutzeneinbuße aufgerechnet werden kann. Dies ändert jedoch nichts an der grundlegenden Tendenz des Arguments, dass die Last der Nutzeneinbuße einer kreditfinanzierten staatlichen Ausgabe immer nur in der Rückzahlungsperiode (zwanhafter Konsumverzicht) und nicht in der Verschuldungsperiode (freiwilliger Verzicht gleicher Höhe) anfallen kann. Vgl. Buchanan, 1958, Zi. 2.4.8 und 2.4.18 und Gandenberger, 1988, S. 488.

<sup>59</sup>Vgl. Scherf, 2007, S. 26.

<sup>60</sup>Im besten Fall profitieren hier z.B. andere Unternehmer, denen der Staat das Kapital durch seine Nachfrage zufließen lässt. Es könnte dann im Sinne des Kaldor-Hicks-Scitovsky Kompensationskriteriums argumentiert werden, dass sich so zumindest die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt unter bestimmten Umständen ausgleichen lässt, auch wenn das Pareto-Verteilungskriterium bei zusätzlicher staatlicher Kreditaufnahme nicht erfüllt ist. Vgl. Gandenberger, 1988, S. 489.

<sup>61</sup>Vgl. Gandenberger, 1988, S. 489.

formulieren: Buchanan lässt in seiner Analyse weitestgehend außer Acht, dass Wirtschaftssubjekte zukünftiger Perioden unter den getroffenen Annahmen materiell besser stehen, wenn in früheren Perioden gesamtwirtschaftlich gesehen gespart und damit nach der neoklassischen Vorstellung auch investiert statt konsumiert worden wäre. Dieser Gesichtspunkt ist hingegen für die traditionelle Lehre von großer Bedeutung und soll im nächsten Kapitel besondere Beachtung finden. Buchanans Verdienst ist es jedoch den lange vernachlässigten Aspekt intertemporaler Verteilung der öffentlichen Verschuldung wieder in den Fokus der Diskussion gerückt zu haben.<sup>62</sup>

**3.1.1.2 Last durch Wachstumseinbuße** Nahezu zeitgleich zu Buchanans Überlegungen entwickelten auch Musgrave und später Modigliani und Vickrey ein Lastkonzept, welches die oben benannten Probleme vermeidet.<sup>63</sup> Die Ideen werden in der Literatur im so genannten „Aggregate Investment Approach“ zusammengefasst und stellen die überwiegend akzeptierte und weitaus operabelere Position dar.<sup>64</sup> Es wird unter oben getroffenen Annahmen, insb. der Voraussetzung der Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren und der zusätzlichen vereinfachenden Annahme eines konstanten Leistungsbilanzsaldos argumentiert, dass die Ressourcen, welche der Staat für seine Ausgabe abzieht, nur dem privaten Konsum oder den privaten Investitionen entstammen können: Im Falle der Steuerfinanzierung öffentlicher Ausgaben schränken die Individuen annahmegemäß ihren Konsum in Höhe der Steuererhebung ein. Wird die Steuerfinanzierung der staatliche Ausgabe nun durch Kreditfinanzierung ersetzt, steigt das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, wodurch diese sich reicher fühlen und - wie in Annahme 2b vermutet - das zusätzliche Einkommen konsumieren.<sup>65</sup> Die volkswirtschaftliche Ersparnis erhöht sich infolge der Steuersenkung also nicht. Da der Staat nun jedoch gleichzeitig auf den Kreditmarkt drängt, muss der Zinssatz bei gesamtwirtschaftlich konstant gebliebenem Kapitalangebot (Ersparnis) ansteigen. Durch den erhöhten Zinssatz werden einige vom privaten Sektor geplante Investitionsprojekte unrentierlich und können nicht durchgeführt werden. Die Kreditfinanzierung staatlicher Projekte verdrängt unter den getroffenen Annahmen also private Investitionen („Crowding Out“).<sup>66</sup> Da

---

<sup>62</sup>Vgl. Shoup, 1969, S. 466ff.

<sup>63</sup>Vgl. hierzu Musgrave, 1963, sowie Modigliani, 1961 und Vickrey, 1961.

<sup>64</sup>Vgl. Ganderberger, 1988, S. 489.

<sup>65</sup>Es wird hier von einer Schuldenillusion der Individuen ausgegangen, d.h. sie antizipieren den aus der Kreditaufnahme entstehenden späteren Schuldendienst nicht (vollständig) und haben daher auch keinen Anreize für spätere Steuererhöhungen zur Bedienung des Schuldendienstes zu sparen. Diese Annahme wird später genauer diskutiert, hier soll sie zunächst als gegeben gelten.

<sup>66</sup>Vgl. Blankart, 1994, S. 336f. Neben dem hier angesprochenen Zins-Crowding-Out sind verschiedene andere Crowding-Out-Mechanismen denkbar. Bei übermäßiger Verschuldung ist bspw. ein Erwartungs-Crowding-Out nicht ausgeschlossen: Verlieren die Wirtschaftssubjekte ihr Vertrauen in einen stabilen öffentlichen Steuerungsmechanismus und rechnen u.U. permanent mit Zins-



die Nettoinvestitionen einer Periode den Zuwachs des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks repräsentieren, wird bei gegebener Höhe und Struktur der Staatsausgaben infolge der möglichen Verdrängungseffekte ein geringerer Kapitalstock in die Zukunft weiter gegeben. Durch diese Verringerung des Wachstums- und Produktionspotentials der Volkswirtschaft reduziert sich das künftige Realeinkommen, wohingegen bei Steuerfinanzierung lediglich eine Einkommensreduktion und damit verbundene Konsumreduktion in der Gegenwart erfolgt wäre. Der zukünftige Einkommensausfall durch die Weitergabe eines geringeren Kapitalstockes stellt in diesem Ansatz die in die Zukunft übertragene Last der Kreditfinanzierung dar.<sup>67</sup>

Dem oben konstruierten Ergebnis stehen jedoch einige Bedenken entgegen: Abgesehen davon, dass eine Steuer- der Kreditfinanzierung hinsichtlich des Crowding Out schon aus dem Grund nicht zwingend überlegen sein muss, weil es durchaus denkbar wäre an Stelle einer linearen Einkommenssteuererhöhung Gewinne großer Unternehmen zu besteuern - was die Investitionstätigkeit u.U. ebenfalls belasten würde - muss eine vollständige Wirkung des Wachstumsansatzes für die Realität im Lichte der zugrunde liegenden, stark vereinfachenden Annahmen in Zweifel gezogen werden. Zum einen wird der Einfluss der Geldpolitik auf das Zinsniveau vernachlässigt: Umso restriktiver diese ist, umso eher sind zinssteigernde Wirkungen bei zusätzlichen Staatsdefiziten zu erwarten. Zum anderen sind Kapitalangebot und -nachfrage und damit auch der Kapitalmarktzins vom Niveau der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten abhängig und nur in Maßen von der Finanzpolitik.<sup>68</sup> Löst man die oben getroffene realitätsferne Annahme der Vollbeschäftigung aller Produktionskapazitäten auf kann man umgekehrt sogar zu dem Schluss kommen, dass der Staat unter bestimmten Umständen nicht private Nachfrage verdrängt, sondern ungenutztes privates Kapital aufnimmt. Hierdurch dürfte keine Kapitalknappheit auf dem Kreditmarkt auftreten, womit auch der Kreditzinssatz ceteris paribus konstant bleibt und der Crowding-Out-Mechanismus nicht zustande kommt.<sup>69</sup>

Ebenfalls maßgeblich für die Entstehung des Zinseffekts bei staatlicher Kreditaufnahme ist der Zugang der öffentlichen Hand bzw. der Wirtschaftssubjekte zu ausländischem Kapital. Bei liberalisiertem Kapitalverkehr dürfte eine Erweiterung staatlicher Kreditaufnahme hinsichtlich der Zinssatzsteigerung entsprechend weniger ins Gewicht fallen, da Engpässe auf dem Kapitalmarkt durch Zufluss ausländischen Ka-

---

oder Steuererhöhung, schlagen sich die unsicheren Zukunftserwartungen möglicherweise ebenfalls auf die Investitionstätigkeit nieder, eine Quantifizierung solcher erwartungsbedingter Verdrängungswirkungen ist allerdings schwierig. Vgl. Sturm, 1993, S. 90ff.

<sup>67</sup>Vgl. Gandenberger, 1988, S. 489f.

<sup>68</sup>Vgl. z.B. DIW, 1987, S. 563.

<sup>69</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 89f. Möglicherweise kann in betreffenden Situationen sogar dazu beigetragen werden, dass ein höherer Kapitalstock in die Zukunft weiter gegeben wird da der Staat, indem er brachliegendes Kapital aufsaugt, die gesamtwirtschaftliche Auslastung in der Gegenwart und dadurch u.U. das Produktionspotential in der Zukunft erhöht. Vgl. Zwiener, 1989, S. 103f.

pitals ausgeglichen werden können.<sup>70</sup> Beispielsweise im deutschen Wiedervereinigungsprozess, währenddessen sich die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssalden in beträchtliche Defizite wandelten, konnte die enorme inländische Ersparnislücke durch den hohen öffentlichen Finanzierungsbedarf mit einem Rückgriff auf ausländische Ressourcen ausgeglichen werden.<sup>71</sup>

Trotzdem deuten die wenigen empirischen Studien für die Bundesrepublik auf einen positiven Zusammenhang zwischen Schuldenstandsquote bzw. Defizitquote und langfristigem Zinssatz hin. Dem vom Sachverständigenrat zusammengetragenen Querschnitt neuerer internationaler Vergleichsstudien im Bereich von EU- und OECD-Staaten zufolge, hob eine Erhöhung der Schuldenstandsquote (Defizitquote) um einen Prozentpunkt das Zinsniveau zwischen 2 bis 12 Basispunkte (25 bis 50 Basispunkte) moderat an. Für Deutschland liegen die Effekte im Rahmen der angegebenen Spannen eher im oberen Bereich.<sup>72</sup> Duwendag findet in ausführlichen Untersuchungen in den 1980er Jahren ebenfalls Indizien dafür, dass die staatliche Verschuldung über zahlreiche Einflusskanäle u.a. zur privaten Investitionsschwäche und Dauerarbeitslosigkeit beiträgt und damit unter Umständen als Wachstumsbremse wirkt.<sup>73</sup>

Zudem kann das Ausweichen auf ausländische Kapitalressourcen über verschiedene Wirkungskanäle die Leistungsbilanz beeinträchtigen und ebenfalls eine Lastenverlagerung bewirken: Durch rückläufige Nettokapitalexporte bzw. steigende Nettokapitalimporte und einem damit verbundenen veränderten Kapitalbilanzsaldo verschlechtert sich die Leistungsbilanz, was in erster Linie durch eine Steigerung der Nettozinszahlungen an das Ausland und damit einer Veränderung des grenzüberschreitenden Vermögenseinkommens bewirkt wird. Im Gegensatz dazu ist die Änderung des Handelsbilanzsaldos nicht ganz eindeutig: Kurzfristig ist zwar von einer Verschlechterung auszugehen, übersteigt der Zinssatz aber die Wachstumsrate des BIP ist langfristig tendenziell ein steigender Außenbeitrag zu erwarten. Die Verbesserung der Handelsbilanz wird jedoch von einer Verschlechterung der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen dominiert. Zusammen genommen bewirkt die Auslandsverschuldung also einen verringerten positiven oder erhöhten negativen Leistungsbilanzsaldo und eine Schmälerung des Bruttonationaleinkommens über

---

<sup>70</sup>Länder mit voll liberalisiertem Kapitalverkehr haben den Umfang der durch staatliche Kreditaufnahme tatsächlich bewirkten Auslandsverschuldung meist nur sehr begrenzt in der Hand. Selbst wenn die Direktverschuldung gegenüber Ausländern faktisch eine untergeordnete Rolle spielt, können im Inland gezeichnete Staatspapiere leicht über den Sekundärmarkt ins Ausland wandern. Zudem muss die induzierte Auslandsverschuldung einkalkuliert werden: wegen der Interdependenz der Kreditmärkte kann eine verstärkte Nachfrage des Staates nach inländischen Krediten, die Nachfrage der Privaten nach ausländischen Krediten steigern. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1988, S. 455ff.

<sup>71</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 144.

<sup>72</sup>Zur Abhandlung verschiedener Studien vgl. SVR, 2007, S. 39.

<sup>73</sup>Vgl. Duwendag, 1983, S. 115ff.

eine Zunahme der Nettozinszahlungen an das Ausland. Die zur Finanzierung zu erhebenden zusätzlichen Steuern belasten tendenziell den inländischen Konsum. Es kommt also auch in diesem Fall zu einer zeitlichen Lastverlagerung auf zukünftige Generationen.<sup>74</sup>

**3.1.1.3 Ricardo-Barro-Äquivalenz versus Schuldenillusion** Das ein Crowding Out nur in abgeschwächter Form empirisch zu beobachten ist, erklärt sich für eine kleine Gruppe von Ökonomen jedoch noch auf eine ganze andere Weise. Allen voran unterstellt Barro, dass eine Verschuldung weder Wachstums- und Nutzeneinbußen noch Einkommensverlust durch später anstehenden Zinszahlungen für zukünftige Generationen mit sich bringt. Er beruft sich dabei auf ein erstmals von Ricardo in der Literatur erwähntes Konstrukt des vorausschauenden Konsumenten: Bei der Schuldenfinanzierung würde der rationale Bürger den späteren Schuldendienst antizipieren, weswegen er seinen Gegenwartskonsum in gleicher Höhe verringert, wie es bei einer Steuerfinanzierung der Fall gewesen wäre, um für spätere Zinssteuerhebungen und Schuldentilgung gewappnet zu sein. Die Summe der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis bleibt daher unverändert und es kommt damit *ceteris paribus* auch nicht zu einem Verdrängungseffekt privater Investitionen oder zu erhöhten Kapitalimporten bzw. verringerten Kapitalexporten.<sup>75</sup> Barro nimmt weiterhin ein perfekt altruistisches Erbschaftsverhalten an, wonach ein Bürger die Rücklagen an seine Nachkommen vererbt, geht die Laufzeit des öffentlichen Kredits über sein Ableben hinaus. Ein beabsichtigter Lasttransfer in die Zukunft könne also gar nicht gelingen. Nach Barro sind die beiden Finanzierungsalternativen in ihrer Wirkung daher äquivalent.<sup>76</sup>

Das Fehlen jeglicher Fiskalillusion und perfekt informierte Individuen, sowie vollständig rationales und extrem altruistisches Verhalten der Bürger scheinen jedoch kaum für die Gesamtheit der Bürger realistisch.<sup>77</sup> Man kann außerdem die dem Konzept zugrunde liegende Annahme der vollkommenen Kapitalmärkte kritisieren: Barro geht davon aus, dass der Zinssatz für alle Kreditnehmer gleich ist. Je nach Sicherheiten fällt die Kreditvergabe bei wohlhabenderen Bürgern aber zu günstigeren Konditionen aus als bei ärmeren Bevölkerungsschichten. Nur wenigen privaten Kreditnachfragern wird eine gleiche Bonität und damit ein solch niedriger Sollzinssatz zugeschrieben wie dem Staat. Verschuldet sich nun der Staat, entspricht dies für den Bürger faktisch einem zinsgünstigen Kredit, den er bei privater Bemühung

---

<sup>74</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 50.

<sup>75</sup>Ricardo wies als erster auf dieses Argument hin, betrachtete die nach ihm benannte Theorie aber selbst mit Skepsis. Vgl. Mankiw, 1996, S. 525ff.

<sup>76</sup>Vgl. Barro, 1974, S. 1095ff.

<sup>77</sup>Vgl. Zimmermann, 1999, S. 160ff. Für ein knappen Überblick zur kritischen Einschätzung der Äquivalenzthese vgl. Richter und Wiegard, 1993, S. 373ff und 381f.

möglicherweise gar nicht oder zu schlechteren Konditionen erhalten hätte. Es ist daher durchaus denkbar, dass der Bürger seine zukünftigen Verpflichtungen antizipiert, dennoch aber das für die Rücklagen nötige Einkommen konsumiert, da er bei solch günstigen Zinskonditionen präferiert Teile seines zukünftigen Konsums in die Gegenwart zu verlagern.<sup>78</sup>

Die Zinsverpflichtungen der Zukunft werden außerdem möglicherweise auch deshalb weniger schwer genommen, als eine gegenwärtige Steuererhebung in der Höhe ihres Barwertes, weil der Planungshorizont der Individuen begrenzt ist. Dies trifft tendenziell besonders zu, wenn die Lasten voraussichtlich erst nach Ablauf der Lebenszeit des Bürgers wirksam werden. Umso geringer die Bedeutung ist, welche heutige Bürger der Belastungen ihrer Nachkommen zumessen, umso kleiner wird für sie der Barwert der aus der Kreditfinanzierung anfallenden Zukunftsverpflichtung.<sup>79</sup>

Ob sich zumindest einige Bürger entsprechend Barros Vermutungen verhalten und sich daraus neben dem Einfluss ausländischen Kapitals ebenfalls eine Verminderung der Crowding Out Wirkung erklären lässt, kann nur anhand empirischer Erfahrungen mit den relevanten volkswirtschaftlichen Indikatoren vermutet werden, da sich Rationalität und Intention im Verhalten von Individuen schwer quantifizieren lassen. Shapiro und Slemrod untersuchen die Reaktion auf die Reagan'sche Steuersenkung im Jahr 1981 und finden einhergehend mit dem hohen Budgetdefizit eine geringe gesamtwirtschaftliche Ersparnis, hohe reale Zinssätze und ein hohes Leistungsbilanzdefizit: Werte, welche tendenziell die traditionelle Sichtweise unterstützen.<sup>80</sup> Hingegen hielten die Ricardianer der beobachteten geringen Ersparnis die optimistische Wachstumserwartung der Menschen entgegen, welche auch vom Aktienmarkt wiedergespiegelt wurde.<sup>81</sup> Perschau findet 1990 allerdings in einer Studie für die Bundesrepublik Deutschland, dass nur 10-20% der Nettoverschuldung durch zusätzliche Ersparnis neutralisiert wurden, die restlichen 80-90% vielen auf Nachfrageausweitung.<sup>82</sup> In seiner Untersuchung zur Verschuldungssituation in Deutschland unter Abwägung verschiedener relevanter Studien schätzt auch der Sachverständigenrat den Ansatz der Ricardo-Barro-Äquivalenz für Deutschland als weitestgehend unbedeutend ein.<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup>Vgl. Blankart 1994, S. 340f.

<sup>79</sup>Ähnlich kann man auch im Fall einer begrenzten Aufenthaltsdauer eines Individuum in einer Gebietskörperschaft argumentieren. Vgl. Ganderberger, 1988, S. 493.

<sup>80</sup>Vgl. Shapiro und Slemrod, 1993.

<sup>81</sup>Vgl. Mankiw, 1996, S. 537f.

<sup>82</sup>Vgl. Perschau, 1990.

<sup>83</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 47.

**3.1.1.4 Ponzi-Spiel und Zinslast** Bisher wurde davon ausgegangen, dass die in Form von Zinszahlungen weiter gegebenen Kosten in der Zukunft über Steuererhebungen finanziert werden. Es ist natürlich auch denkbar, den anfallenden Schuldendienst stets über zusätzliche Kredite zu bedienen (Ponzi-Spiel). Ob eine solche Schuldenpolitik dauerhaft möglich ist, entscheidet sich nach der Entwicklung der volkswirtschaftlichen Parameter. Die folgende stark vereinfachte Gleichung spiegelt den Zusammenhang zwischen Wachstumsrate  $m$ , Zinssatz  $i$  und Schuldenstandsquote  $B_t/Y_t$  bei einer einmaligen Kreditaufnahme von  $B_0$  in Periode  $t = 0$  wieder:  $\frac{B_t}{Y_t} = \frac{B_0}{Y_0} \left( \frac{1+i}{1+m} \right)^t$ , wobei  $B_t = B_0(1+i)^t$  die absoluten Schulden in Periode  $t$  bei kontinuierlicher Kreditfinanzierung der Zinszahlungen und  $Y_t = Y_0(1+m)^t$  die Höhe des BIP in Periode  $t$  darstellt. Ist nun  $m > i$  konvergiert die Schuldenstandsquote gegen Null. Die kontinuierliche Bedienung des Schuldendienstes über neue Kredite wäre also möglich und sinnvoll: Die kreditaufnehmende Generation würde durch die Inanspruchnahme der so finanzierten staatlichen Ausgaben besser, die nachfolgenden Generationen jedoch nicht schlechter gestellt werden, da sie niemals mit einem Schuldendienst belastet würde. Eine Begrenzung staatlicher Verschuldung wäre unter diesen Umständen ökonomisch kontraproduktiv. Im umgekehrten Fall, wenn der Nominalzins die Wachstumsrate übersteigt, explodiert die Schuldenstandsquote langfristig jedoch. Die Anleger werden dem Staat ab einem bestimmten Niveau der Schuldenstandsquote weitere Kredite verweigern, da sie ihr Vertrauen in seine Bonität verlieren. Die dauerhafte Anwendung des Ponzi-Spiels wird damit unmöglich. Um die Situation der Zahlungsunfähigkeit zu verhindern ist es hier daher wichtig, dass die Zinszahlungen zumindest teilweise über Steuern finanziert werden.<sup>84</sup> Auch wenn man die vereinfachende Annahme konstanter Wachstumsrate und Verzinsung aufhebt und der Rückwirkung der steigenden Staatsverschuldung auf die Volkswirtschaft Rechnung trägt, können in der Tendenz ähnliche Schlüsse gezogen werden.<sup>85</sup>

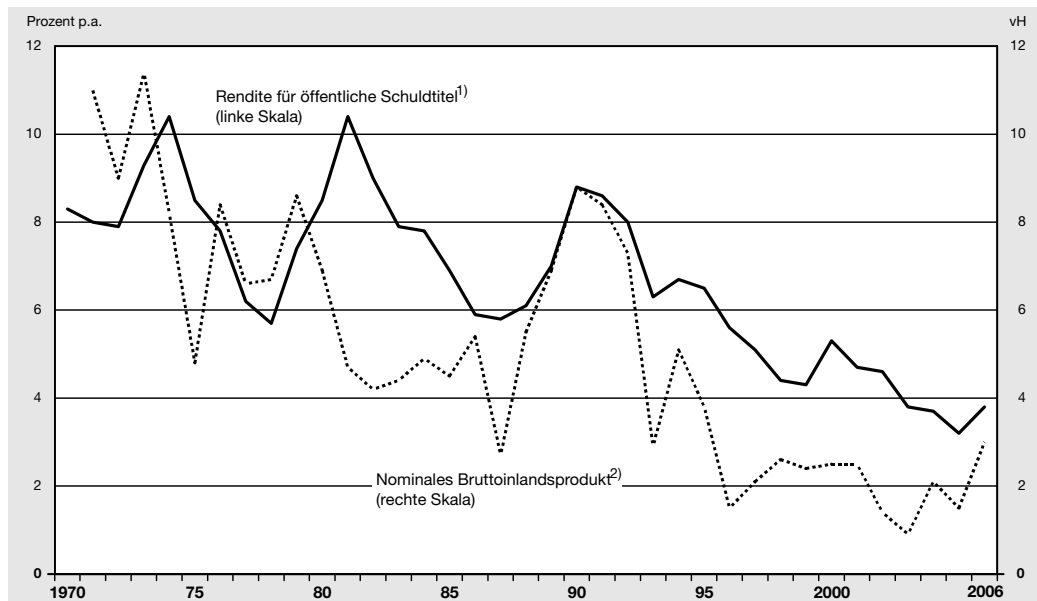
Obigen Überlegungen geht ein Modell von Domar voraus, welcher überdies als erster in modelltheoretischem Rahmen darauf hinweist, dass eine permanente Nettoneuverschuldung den fiskalischen Handlungsspielraum langfristig nicht erhöht, sondern kontinuierlich verringert, sofern die Verzinsung der Staatspapiere die Wachstumsrate des BIP dauerhaft übersteigt.<sup>86</sup>

Für die Bundesrepublik Deutschland zeigt Abbildung 4, dass die Rendite der Schuld-

<sup>84</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 53f.

<sup>85</sup>In einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell modelliert bspw. Bohn zeitvariable Zinssätze sowie Wachstumsraten und bezieht die Rückwirkungen am Kapitalmarkt mit ein. Vgl. Bohn, 1998.

<sup>86</sup>Vgl. Domar, 1944, S. 826f. Diese Aussage muss allerdings im Lichte der restriktiven Annahmen Domars betrachtet werden: die Rückwirkungen der zusätzlichen Verschuldung auf Zinssatz und Wachstumsrate, sowie Kapitalsteuern auf Zinserträge sind in seinem Modell nicht berücksichtigt. Für eine realitätsnähere Analyse müssen diese Faktoren im Modell angepasst werden. Vgl. Scherf, 2007, S. 34.



**Abbildung 4:** Rendite öffentlicher Schuldtitel und Zuwachsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts. 1) Umlaufrendite festverzinslicher Anleihen der öffentlichen Hand mit einer Restlaufzeit von über 9 bis 10 Jahren. 2) Veränderungen zum Vorjahr in %. Bis 1991 früheres Bundesgebiet, ab 1992 Deutschland. Quelle: Sachverständigenrat, 2007, S. 43.

titel mit einer Restlaufzeit zwischen neun und zehn Jahren seit 1980 zumeist deutlich über der nominellen Wachstumsrate liegt.<sup>87</sup> Nimmt man ein Fortbestehen dieser Umstände an, ist zum einen das Ponzi-Spiel für Deutschland nicht zu empfehlen. Zum anderen ist davon auszugehen, dass permanente Nettoneuverschuldung, wie sie in vergangenen Perioden nahezu stetig zu beobachten war, den Haushaltsspielraum zunehmend einschränken wird.

**3.1.1.5 Schlussfolgerung** Die Steuerfinanzierung ist der Kreditfinanzierung gemessen an deren langfristigen Wirkungen nicht per se überlegen. In Deutschland ist ein positiver Ausgang des Ponzi-Spiels jedoch in absehbarer Zeit unwahrscheinlich. Auch das Ricardo-Barro-Äquivalenztheorem ist für Deutschland eher nicht relevant. Die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben führt also im Vergleich zur Steuerfinanzierung zu einer intertemporalen Umverteilung volkswirtschaftlicher Kosten zu Lasten der zukünftigen Generationen und zur Entlastung der „Einführungsgeneration“. Erstere tragen Zinssteuererhebungen für früher kreditfinanzierte staatliche Leistungen, deren Nutzen ihnen, je nach Verwendung der Kreditmittel möglicherweise nicht oder nur teilweise zugute kam. Der Umfang der verschobenen Last ist abhängig von der Höhe der zukünftig aufzubringenden Zinszahlungen, welche wiederum umso ausgeprägter sind, je höher Schuldenstandsquote und Zinsniveau

<sup>87</sup>Für die Durchschnittsverzinsung (Verhältnis staatlicher Zinsausgaben zu Nominalschuld) verglichen mit der Wachstumsrate ergibt sich ein ähnliches Bild. Vgl. Sachverständigenrat, 2007, Zi. 55.

der staatlichen Schuldpapiere anschwellen, wobei hier in der Tendenz zwischen den Größen ein positiver Zusammenhang besteht. Führt die staatliche Kreditaufnahme zu einem Crowding Out privater Investitionstätigkeit (ein Fall der bei Unterbeschäftigung und liberalisierten Kapitalmärkten entsprechend abgeschwächt wird), muss die Steuererhöhung zudem aus einem geringeren zukünftigen Bruttoinlandsprodukt bestritten werden. Verursacht die Kreditaufnahme hingegen einen Rückgang der Nettokapitalexporte, verringert sich ebenfalls das zukünftige verfügbare Einkommen der Inländer.<sup>88</sup>

### 3.1.2 „Pay As You Use“

Nachdem eine Lastverschiebung auf zukünftige Generationen durch staatliche Verschuldung als sicher gelten kann, muss ebenfalls beachtet werden, dass mit der Verwendung der Kreditmittel u.U. auch ein Nutzen in die Zukunft zu transferieren ist, welcher den Lasten gegenüber gestellt werden kann: Dient die zu finanzierende staatliche Ausgabe der Akkumulation und Weitergabe technischen Wissens sowie öffentlicher Investitionen, erhöht sie für sich genommen das zukünftige Produktionspotential pro Kopf. In speziellen Fällen generiert sie dem öffentlichen Haushalt sogar direkte Erträge. Unter vielen Autoren leitet bspw. von Stein hieraus eine klare politische Norm, beinahe eine Verpflichtung zur Staatsverschuldung ab: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für die Zukunft oder fordert zu viel von seiner Gegenwart.“<sup>89</sup> Musgrave pragmatisiert den Ansatz später für die Finanzierungspraxis öffentlicher Ausgaben mit dem Grundsatz „pay as you use“ (Goldene Regel der Finanzwissenschaft). Die Finanzierungsart einer Ausgabe sollte sich demzufolge danach richten in welchen Perioden sie Nutzen erzeugt. Wird eine Ausgabe noch in derselben Periode verbraucht, ist sie nach Musgrave per Steuererhebung zu Lasten der gegenwärtigen Generation zu finanzieren. Geht von ihr ein langfristiger Nutzen aus, ist hingegen die Aufnahme eines Kredits in der Anschaffungsperiode angezeigt, da der öffentlichen Ausgabe allein noch keine vollständige Abnutzung des angeschafften öffentlichen Gutes gegenübersteht. Entsprechend seiner Beanspruchung vom Entstehungszeitpunkt bis zur vollständigen Abschreibung, sollte der Schuldendienst in den jeweiligen Perioden dann über Steuererhebung geleistet werden. Zusätzlich wird davon ausgegangen, dass mögliche negative Effekte der staatlichen Kreditaufnahme auf Wachstum und Volkseinkommen über positive Wirkung der Investitionen auf das zukünftige Produktionspotential ausgeglichen werden können. Somit wird eine gleichmäßige Verteilung aller durch öffentliche Schuldenaufnahme entstehende Belastung und Entlastung über die Perioden gewährleistet.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 56.

<sup>89</sup>Vgl. von Stein, 1871, S. 666.

<sup>90</sup>Vgl. Musgrave, 1958, S. 72ff.

Bei der Operationalisierung ergeben sich hier allerdings zwei eng verknüpfte Problembereiche: der richtige Investitionsbegriff, sowie die richtige Messung von Nutzen- und Produktivitätssteigerung. Es stellt sich zunächst die Frage welche staatlichen Ausgaben als zukünftig nutzenwirksame Investitionen und welche als konsumtiv gelten können. So können Ausgaben in die Infrastruktur, welche in der Regel Vorleistungscharakter für die private Produktion haben, die Kapitalproduktivität privater Investitionen erhöhen und somit in der Zukunft Nutzen stiften. Aber auch die Tätigkeit von Lehrern kann als Investition in Humankapital mit einer positiven Wirkung auf die Produktivität des Faktors Arbeit verstanden werden. In beiden Fällen kann es durch Erhöhung der Faktorproduktivität zu einer Steigerung des zukünftigen Volkseinkommens kommen, wobei dies jedoch kaum exakt auf die jeweilige Investition zurück zu führen sein dürfte.<sup>91</sup> Da nahezu jede staatliche Aktion in gewisser Weise auf die Zukunft Einfluss nimmt, ist eine Abgrenzung oder gar Definition von zur Kreditfinanzierung zugelassenen Ausgaben hier schwer auszumachen. Bei einer solchen Abgrenzung stellt sich nicht nur die Frage nach der Existenz des Zukunftsnutzens der öffentlichen Ausgabe, sondern auch, inwieweit dieser die durch die Kreditaufnahme entstandene Belastung kompensiert. Es ist hier zu beachten, dass entsprechende Nutzen- oder Ertragsströme nicht nur zukünftige Zinszahlungen internalisieren müssen, sondern dass die durch die öffentliche Schuldenaufnahme unter Umständen entstehenden realen Effekte dadurch ebenfalls abzudecken sind, um eine gerechte intertemporalen Verteilung zu erreichen. Eine exakte Messung sowohl aller aus der Verschuldung entstandenen Kosten als auch Nutzen, sowie deren konkrete Zurechnung dürfte in den meisten Fällen nicht zu bewerkstelligen sein.<sup>92</sup> Allen zukunftswirksamen Nutzenentscheidungen kann man grundsätzlich schon entgegen halten, dass die Präferenzen künftiger Gesellschaften unbekannt und in heutigen politischen Entscheidungen günstigsten Falls indirekt über gegenwärtig lebende Eltern- und Großelterngenerationen repräsentiert sind. Die erschaffenen Kapazitäten und deren Folgekosten könnten sich im Nachhinein als zu hoch erweisen und nicht allen Anlagen kann man sich mittels Stilllegung entledigen. Da eine Umverteilungspolitik zu Lasten zukünftiger Generationen bei den Betroffenen nicht auf Widerstand stoßen kann, besteht tendenziell die Gefahr einer übermäßigen Lastverlagerung auf zukünftige Perioden durch gegenwärtige Politiker.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 106ff.

<sup>92</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 106, 149.

<sup>93</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 69 und Blankart, 1994, 328f.



### 3.1.3 Das Rentabilitätsprinzip

Zimmermann versucht oben genannten Operationalisierungsaspekten Rechnung zu tragen und Rentabilitätskriterien öffentlicher Ausgaben herauszukristallisieren, welche diese als kreditfinanzierungswürdige Investitionen qualifizieren.<sup>94</sup> Er schließt hier jedoch sofort jene oben bereits angedeuteten Projekte aus, welche nach seiner Auffassung nur im weiteren Sinne als rentabel bezeichnet werden können. Investitionen also, deren vermeintliche Rentabilität sich daraus speist, dass sie Verdrängungseffekte der Schuldaufnahme kompensieren, das künftige Volkseinkommen steigern und dadurch die Besteuerungsgrundlage so erhöhen, dass der in die Zukunft transferierte Schuldendienst ohne Anhebung des Steuersatzes finanziert werden kann („produktive Vorhaben“). Im Ergebnis reiht sich Zimmermann hiermit in die Riege vieler klassischer Nationalökonomien, welche der staatlichen Ausgabe Unproduktivität vorwarfen und eine Verschuldung daher grundsätzlich ablehnten.<sup>95</sup> Zwar geht Zimmermann nicht so weit die Produktivität staatlicher Ausgaben generell zu leugnen, dennoch stellt er eine Rechtfertigung zur Kreditfinanzierung von „produktiven Vorhaben“ stark in Frage, da Zurechenbarkeit und Höhe bzw. Existenz der Mehreinnahmen nicht überprüfbar seien.

Seinem Zweifel kann hier zumindest grob entgegen gehalten werden, dass neuere Studien für Deutschland durchweg einen tendenziell positiven Produktivitätseffekt öffentlicher Investitionen bzw. des öffentlichen Kapitalstocks bestätigen. Stellvertretend sei hier die Studie von Pereira und Fatima Pinho erwähnt: Sie schätzen die Ertragsrate öffentlicher Investitionen in Deutschland auf 10,3%. Der Wert fiel in der Bundesrepublik höher und die ermittelten positiven Effekte nachhaltiger aus, als in anderen betrachteten Ländern der Eurozone. Auch die positiven Effekte auf die Beschäftigungszahl und die produktivitätserhöhende Wirkung auf private Investitionen fällt im Vergleich stärker aus und liegt auf einem höheren Signifikanzniveau. Einige Studien kommen sogar zu dem Schluss, dass sich öffentliche Investitionen in Deutschland in der längerfristigen Perspektive nahezu selbstfinanzieren.<sup>96</sup>

Relativiert werden die Ergebnisse allerdings durch grundsätzliche, verfahrensübergreifende Probleme der Quantifizierung von Produktivitätseffekten des öffentlichen Kapitalstocks. Zum einen liegen häufig nur Daten zum Bruttokapitalstock oder jenen staatlichen Investitionen vor, in welchen Abschreibungen nicht berücksichtigt werden. Zum anderen können auch nicht als investiv verbuchte Ausgaben positive Wachstumseffekte haben, welche teilweise nicht von der Wirkung der investiven

---

<sup>94</sup>Zimmermann hat sich in der Argumentation zum Rentabilitätsbegriff besonders hervor getan, seiner Gedanken werden im Laufe des Kapitels daher insbesondere wiedergegeben. Vgl. Zimmermann, 1965, S. 74.

<sup>95</sup>Vgl. z.B. Smith, 1978, S. 270ff.

<sup>96</sup>Vgl. Pereira und Fatima Pinho, 2006. Für den Selbstfinanzierungseffekt auch Perotti, 2004.

Ausgaben separiert werden können. Die Ergebnisse stellen daher wieder nur eine Tendenz und keine exakte quantitative und zeitliche Erfassung der Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen dar, wie Zimmermann sie für nötig hält, um eine Rechtfertigung zur Kreditfinanzierung abzuleiten. Es ist allerdings nicht zwingend ersichtlich, warum man aufgrund der Unsicherheit über die exakten Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen diese grundsätzlich von der Kreditfinanzierung ausschließen sollte. Der Sachverständigenrat wirft hierzu die Frage auf „warum die implizite Annahme von Produktivitätseffekten von Null, mit der man sicher falsch liegt, besser sein soll, als eine ungenaue Schätzung, mit der man in etwa richtig liegt.“<sup>97</sup>Noch dazu muss bedacht werden, dass sich der Anreiz zukunftssträchtiger Investitionen deutlich schmälert, wenn dafür in der Gegenwart die vollständigen Kosten übernommen werden müssen, obwohl hier u.U. nur ein geringer Teil des Nutzens abfällt. Durchaus produktive Investitionen, wie bspw. eine effiziente Bereitstellung von Kollektivgütern im Infrastrukturbereich, würden trotz latentem Bedarf nicht stattfinden und in der Zukunft fehlen.<sup>98</sup>

Neben den produktiven staatlichen Vorhaben, bleiben nach Zimmermann noch die im engeren Sinne rentablen Investitionen, welche Erträge direkt über Verkäufe oder Gebühren in einer Höhe erzielen, dass daraus die Schulden die zu ihrer Finanzierung eingegangen wurden, getilgt werden können („rentable Vorhaben“).<sup>99</sup>Hier scheint zunächst zumindest gesichert, dass ausreichend ordentliche Einnahmen (Steuern und Gebühren) zur Rückzahlung der früheren außerordentlichen Einnahmen (Krediteinnahmen) verfügbar sind.<sup>100</sup>Es muss jedoch geprüft werden, ob eine solche Rentabilität staatlicher Projekte in der Praxis umzusetzen ist. Es lassen sich dazu zwei Fälle unterscheiden: Im extremen Fall erwirtschaftet die öffentliche Investition bzw. Unternehmung aus sich heraus einen entsprechenden Ertrag ohne staatlichen Eingriff. Um von Rentabilität im privatwirtschaftlichen Sinne sprechen zu können, muss sich das Unternehmen allerdings eigenständig auf dem Markt halten können, sich diesem also unterwerfen und Gewinnmaximierung sowie langfristige Umsatzerhöhung anstreben. Es dürfte außerdem keine besonderen Vorteile daraus genießen, dass sein Eigentümer die öffentliche Hand ist (bspw. durch Steuervergünstigungen oder Zinsvorteile bei der Kreditaufnahme durch die gesteigerte staatliche Bonität). Der Staat würde in diesem extremen Fall also nur die Erstkapitalausstattung zur Verfügung stellen und das Unternehmen später in eigener Regie und unter eigener Haftung arbeiten lassen, ohne dass er in der Lage wäre politische Ziele damit zu verfolgen. Das Unternehmen würde nunmehr ausschließlich dem Zweck

---

<sup>97</sup>Vgl. SVR, 2007, S. 50ff.

<sup>98</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 114, 136.

<sup>99</sup>Vgl. Zimmermann, 1965, S. 72ff.

<sup>100</sup>Vgl. hierzu auch die zugrunde liegenden Gedanken von Wagner, 1883, S. 152.

dienen staatliche Kassen zu füllen, ein Fall welcher in einer Marktwirtschaft ordnungspolitisch wohl nicht erwünscht ist. Im anderen Fall, wenn der Staat mit seiner Investition also ein Steuerungsziel verfolgt, wird er die Rentabilität seines Unternehmens möglicherweise über Steuer- oder Finanzierungsvergünstigungen manipulieren müssen. Hier ist sogar eine so starke Begünstigung des eigenen Unternehmens denkbar, dass absichtlich alle anderen Konkurrenten aus dem Markt gedrängt werden. Das Ziel der Rentabilität könnte durch Kostendeckung bzw. Teilkostendeckung und der vom Markt festgesetzte Preis durch eine staatliche gewählte Gebühr ersetzt werden. Die Rentierlichkeit eines Projektes wird dann aus dem Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses und der Nachfrageelastizität der produzierten Güter oder Dienstleistungen bestimmt. Ob es sich um eine Fehlinvestition handelt, bzw. ob der Staat betreffende Produkte oder Dienstleistungen effizient anbietet, ist unter diesen Umständen schwer nachzuprüfen, da das staatliche Unternehmen dem Marktwettbewerb nicht mehr ausgesetzt ist. Ob es unter diesen Umständen gerechtfertigt ist aus dem Kriterium Rentabilität eine Empfehlung zur Anleihefinanzierung abzuleiten ist fraglich, denn der Grundsatz hieße dann nicht *mehrist ein Projekt rentabel*, sondern *macht der Staat ein Projekt rentabel*, dann darf es kreditfinanziert werden.<sup>101</sup>

Zimmermann lehnt daher zunächst jegliche Kreditfinanzierung öffentlicher Projekte ab, revidiert sich jedoch später selbst und definiert einen kleinen Bereich von Investitionen, welche er aus Praxisbeobachtungen heraus als geeignet erachtet: Zu rechtfertigen sei die eingängliche Kreditfinanzierung einer „öffentlich geführte[n] Institution, die sich mit Entgeltabgaben finanziert und unter der Vorgabe der Zweckbindung operiert, [und] mit (nahezu) Vollkostendeckung arbeitet.“ Dies wäre beispielsweise im Fall permanenter staatlich organisierter Leistungen wie der Abfallbehandlung und Wasserwirtschaft der Fall, welche eine erhebliche Nähe zur Privatwirtschaft aufweisen. Schuldenaufnahme sollte nach Zimmermann hier zumindest erlaubt sein, da bei richtiger Eingrenzung der Fälle zumindest kein Haushaltsproblem entstehen dürfte. Voraussetzung dafür sei allerdings die Kostendeckung inklusive Verzinsung des eingesetzten Kapitals und die Möglichkeit einer genauen Abgrenzung des einzelwirtschaftlich rentierlichen Projektes. Zudem müsse politisch sicher gestellt sein, dass die spezifischen Einnahmen aus dem Projekt vorweg zwingend der Zweckbindung des Schuldendienstes unterworfen werden. Diese dürften hingegen nicht zur Finanzierung des allgemeinen Haushaltes weitergeleitet werden. Es biete sich daher eine private Rechtsform wie z.B. eine GmbH an, welche vom laufenden Entscheidungs- und Finanzierungsbetrieb des Haushaltes der Gebietskörperschaft abgekoppelt ist und zudem den Vorteil einer umfassenden Kosten- und

---

<sup>101</sup>Vgl. Zimmermann, 1965, S. 72ff.

Leistungsrechnung anstelle der kameralistischen Buchhaltung öffentlicher Haushalte besitzt. Unter Umständen kann die staatliche Leistungserbringung so sogar effizienter von statten gehen als bei einer Steuerfinanzierung, bei welcher Einnahmen aus Gebühren den Zinszahlungen und sonstigen Kosten zum Zweck der Kostendeckung nicht direkt gegenüber stehen, sondern im allgemeinen Haushalt „untergehen“. Ein nennenswerter Teil der öffentlichen Finanzwirtschaft in Deutschland, vor allem auf Gemeindeebene, ist durch eine solche Organisation der Bereitstellung öffentlicher Gütern gekennzeichnet.<sup>102</sup>

### 3.1.4 Demografischer Wandel

Es muss weiterhin die Dimension der Bevölkerungsfluktuation und -struktur in die Abwägungen einkalkuliert werden: Sinkt die Bevölkerung, was in Deutschland im absehbaren Prognosezeitraum der Fall sein wird, steigt die Zinssteuerebelastung pro Einwohner in der Zukunft. Der Nutzen einer Investition pro Person steigt jedoch im selben Zuge nicht zwingend. So bringt eine in der Vergangenheit kreditfinanzierte Straße - wenn einmal von Stauwirkungen abgesehen wird - dem zukünftigen Bürger im Fall eines Bevölkerungsrückgangs höchstwahrscheinlich nicht mehr Nutzen, als bei konstanter Bevölkerung. Er trägt jedoch im ersten Fall einen größeren Anteil der Zinszahlungen. Alleine durch eine schrumpfende Bevölkerung vermehren sich also *ceteris paribus* die zukünftigen Lasten pro Kopf.<sup>103</sup> Kommende Generationen sollten daher zumindest von der Mitfinanzierung solcher Projekte entbunden werden, deren dauerhafter Ertrag bei rückläufiger Bevölkerungszahl schon heute zweifelhaft ist.<sup>104</sup>

Hinzu kommt die implizite Verschuldung der Sozialversicherungssysteme, deren Kosten durch die Alterung der Bevölkerung in den nächsten Jahren rapide steigen werden.<sup>105</sup> Auch hier drohen bereits erhebliche Lasten in die Zukunft verschoben zu werden. Die langfristigen Projektionen der EU Kommission gehen für Deutschland von einem starken Anstieg der altersspezifischen Staatsausgaben aus, wobei der Anstieg bei den Renten- und vor allen Gesundheits- sowie Pflegeausgaben bei weitem nicht durch den Rückgang bei den Bildungs- und Arbeitsmarktausgaben

---

<sup>102</sup>Die Ausführliche Herleitung und Begründung der einzelnen Kriterien kann hier nicht vertieft werden, siehe dafür Zimmermann, 1999, S. 162ff.

<sup>103</sup>Vgl. Ganderberger, 1988, S. 490.

<sup>104</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 1985, S. 18.

<sup>105</sup>Die implizite Verschuldung bezeichnet hier Rentenansprüche und ähnliche „unverbriefte“ Verpflichtungen, welche der Staat den Mitgliedern seiner Gesellschaft zugesichert hat. Diese sind in der Regel wesentlich höher als die verbrieften Finanzschulden. Es ist hier jedoch eine getrennte Analyse erforderlich: verbrieft Schulden sind in ihrer Höhe nominell festgelegt, ihr realer Wert hängt also von Inflation und damit der Geldpolitik der Zentralbank ab. Unverbriefte Schulden sind indes in ihrer Höhe nicht explizit fixiert. Hinter ihnen stehen Wählergruppen die versuchen ihre Ansprüche politisch durchzusetzen. Die implizite Verschuldung schwankt daher stark mit den Rahmenbedingungen der Sozialversicherungssysteme. Vgl. Blankart, 1994, S. 329.

kompensiert werden dürften. Insgesamt steigen die altersabhängigen Staatsausgaben in Deutschland bis 2060 je nach den Annahmen bezüglich der zugrunde liegenden Determinanten zwischen 3,6 Prozentpunkten im „günstigen Szenario“ (hohe Erwerbstätigenquote und hohe Rate an älteren Personen in Arbeit) und reichlich 8 Prozentpunkten im „ungünstigsten Szenario“ (keine Migration, hohe Lebenserwartung und hohe Arbeitsproduktivität).<sup>106</sup> Musgrave hält entgegen, dass die Belastung zukünftiger Generationen durch intertemporal unausgewogene Sozialsysteme zwar dringend mit Reformen behoben werden muss; der dahingehende Handlungsbedarf impliziere aber nicht, dass darausfolgend das ganze öffentliche Budget steuerfinanziert sein müsse. Es sei daher am „Pay as you use“-Konzept festzuhalten.<sup>107</sup> Auch eine Adjustierung solcher Sozialreformen dürfte allerdings mit der Ungewissheit über die exakte Belastung heutiger im Vergleich zu zukünftiger Generationen konfrontiert sein. Kotlikoff fordert daher auf, zu einem intergenerativen Rechnungswesen überzugehen. Sein Modell basiert auf der Lebenszyklusanalyse des Konsumverhaltens von Modigliani, welche zu dem Schluss kommt, dass die ökonomische Wohlfahrt eines Individuums von seinem Lebenseinkommen abhängt. Das intergenerative Rechnungswesen versucht daher die Wirkungen der Fiskalpolitik, also die geleisteten Steuern und erhaltenen Transfers eines Individuums, unter Einbeziehung des demografischen Wandels auf verschiedene Generationen zu erfassen.<sup>108</sup> Probleme ergeben sich hier jedoch daraus, dass die Annahmen über zukünftige politische Rahmenbedingungen, welche den Berechnungen zugrunde gelegt werden, potentiellen Veränderungen unterlegen sind. Versuche in diese Richtung können daher nur eine grobe aber nützliche Richtlinie zur Abschätzung von Belastungen über die Generationen und fiskalem Reformbedarf bilden.<sup>109</sup>

### **3.1.5 Überbrückung einmaliger Ausgabenspitze**

Klammert man die Last- und Rentabilitätsdebatte einmal aus, können jedoch Gründe mehr technischer Art für die Kreditaufnahme sprechen. So wird im Fall einmaliger, starker Sonderbelastungen des öffentlichen Budgets in der Literatur unter Umständen eine Kreditfinanzierung empfohlen. Dies kann in Fällen von Naturkatastrophen, Wiederaufbaumaßnahmen nach Kriegen, Integration strukturschwacher Regionen oder bei großen, unteilbaren Investitionsausgabenspitzen sinnvoll sein. Eine vorübergehende Kreditvariation ist in solchen Fällen in der Regel mit geringeren volkswirtschaftlichen Nachteilen verbunden, als eine starke Erhöhung der Steuersätze, welche unter Umständen zu wohlfahrtsmindernden Substitutionseffekten

---

<sup>106</sup>Vgl. EU Kommission, 2009.

<sup>107</sup>Vgl. Musgrave, 1997, S. 158.

<sup>108</sup>Vgl. Kotlikoff, 1992.

<sup>109</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 542f.

führt. So würde bei einer starken Steuererhöhung sicherlich der Leistungsantrieb deutlich zurück gehen. Außerdem ist mit einem überproportionalen Anstieg der Ausweichung auf Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung zu rechnen. Musgrave fasst diese Effekte unter dem Ausdruck „Steuerfriktionen“ zusammen. Nähme man alternativ zur Erhöhung des Steuersatzes eine starke Kürzung anderer öffentlicher Ausgaben über den Zeitraum des Finanzierungsbedarfs vor, wären hingegen Produktivitätsverluste nicht auszuschließen.<sup>110</sup>Haller spricht außerdem von einer „beträchtlichen psychologischen Schockwirkung“ in beiden Fällen, welche über eingängliche Kreditfinanzierung und anschließende mäßige, über einen weiteren Zeitraum anhaltende Steuererhöhung verhindert werden können.<sup>111</sup>Ein unnötiger zusätzlicher Gesetzgebungsaufwand aus der vorübergehenden Anhebung und folgenden Absenkung des Steuersatzes kann so vermieden werden. Gleichzeitig werden so zudem die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte stabilisiert.<sup>112</sup>

Der Abgrenzung von Haushaltssituationen für welche in diesem Zusammenhang eine Rechtfertigung der Kreditaufnahme zutrifft, widmet sich insbesondere Haller. Er weist darauf hin, dass ein öffentlicher Haushalt jedes Jahr viele einmalige bzw. nicht wiederkehrende Ausgaben zu verzeichnen hat, deren kumulierter Gesamtbetrag über die Jahre hinweg gleich bleiben kann bzw. gemächlich zu- oder abnimmt oder sich sogar parallel zu den laufend wiederkehrenden Ausgaben entwickelt. Diese müssten dann als laufende Ausgaben aufgefasst und hinsichtlich der Finanzierung auch als solche behandelt werden. Die Einmaligkeit allein rechtfertigt also noch nicht die Kreditaufnahme, vielmehr komme es auf die Bewegung der Gesamtausgaben an. Entwickeln diese sich kontinuierlich, könne nicht von einer Sonderbelastung des Budgets gesprochen werden. Würden hingegen Sonderausgabeposten die „Gesamtausgaben des Staates in die Höhe reißen“ handele es sich um eine Sonderbeanspruchung durch den Staat. Bei Vorliegen einer solchen Ausgaben spitze - schnelles Aufsteigen und danach wieder Abfallen der Gesamtausgaben - ist nach Hallers Urteil Kreditfinanzierung angezeigt.<sup>113</sup>Grundsätzlich kann das Argument auch für diskontinuierliche Investitionsschübe gelten, jedoch nicht für einen kontinuierlichen Investitionsfluss. Es leitet sich hier also keine Rechtfertigung einer kontinuierlichen Verschuldung ab. Mit Zunahme der absoluten Budgethöhe des öffentlichen Haushaltes verliert das Argument nämlich deutlich an Gewicht, da hier in „Normalsituationen“ auch ein ständiger, relativ gleichmäßiger bzw. gemächlichen Veränderungen unterlegener Strom an Ausgaben bestehen dürfte.

Die Rechtfertigung einer überbrückungsbedingten Schuldenaufnahme ist in der Re-

---

<sup>110</sup>Vgl. Gandenberger, 1988, S. 496f.

<sup>111</sup>Vgl. Haller, 1958, S. 75.

<sup>112</sup>Vgl. Zimmermann, 1999, S. 164f.

<sup>113</sup>Vgl. Haller, 1958, S. 74.

gel bei abrupten Änderungen volkswirtschaftlicher Daten, z.B. aufgrund politischer Spannungen oder Naturkatastrophen auf Bundesebene sowie bei unteilbaren, großen Ausgaben auf Gemeindeebene relevant.<sup>114</sup> Für letztere dürfte dies hauptsächlich bei investiven Ausgabenspitzen (z.B. Großinvestitionen) interessant werden. Lehnt man eine grundsätzliche Kreditfinanzierung investiver Ausgaben wegen schlechter Messbarkeit oder der durch demografischen Wandel zusätzlich verlagerten Last ab, kann sich hier mit dem Argument der Vermeidung von Steuerfraktionen dennoch ein wohlfahrtsbezogener Rechtfertigungsgrund für Schuldenaufnahme ergeben.<sup>115</sup>

Nach der Abgrenzung der Begrifflichkeiten steht man allerdings vor einem beträchtlichen praktischen Problem: Im besten Fall sieht man sich einer sprunghaften Ausgabenerhöhung gegenüber, von der man weiß, dass sie vorübergehend ist und sich nach menschlichem Ermessen nicht wiederholen wird (z.B. Großinvestitionen in kleineren Gebietskörperschaften). Im schlechten Fall weiß man nichts über den folgenden Verlauf der Ausgabe (z.B. deutsche Wiedervereinigung) bzw. ihre Wiederkehr (z.B. Naturkatastrophen). Haller plädiert jedoch in beiden Fällen für eine Kreditfinanzierung, da es im letzteren zumindest zunächst darum geht die Schockwirkungen und Steuerfraktionen einer drastischen, abrupten Steuererhöhung zu vermeiden.<sup>116</sup>

### **3.2 Situationsbezogene Rechtfertigungslehre und konjunkturelle Wirkung der Staatsverschuldung**

Der objektbezogenen Diskussion um die Rechtfertigung der Staatsverschuldung und ihrer nicht-konjunkturellen Wirkung schließt sich seit den 1930er Jahren eine situationsbezogene Betrachtung an. Bei nachfragebedingter Unterbeschäftigung gilt die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben, unabhängig davon ob diese investiver oder konsumtiver Natur sind, seither nicht nur als sinnvoll sondern sogar gesamtwirtschaftlich wünschenswert.<sup>117</sup> Das Ziel der Verwendung des Schuldeninstrumentes ist hierbei die kurzfristige Konjunkturstabilisierung. Dabei ist ein konjunkturbedingtes Defizit von einer aktiven antizyklischen Finanzpolitik zu unterscheiden.

---

<sup>114</sup>Vgl. Zimmermann, 1965, S. 74.

<sup>115</sup>Vgl. Musgrave et al, 1992, S. 148.

<sup>116</sup>Vgl. Haller, 1958, S. 77.

<sup>117</sup>Vgl. Scherf, 2007, S. 9f.

### 3.2.1 Konjunkturbedingte und Antizyklische Defizite

Ein konjunkturbedingtes Defizit entsteht, indem der Staat eine Kompensation der rezessionsbedingten Ausgabenerhöhungen (z.B. steigende Sozialleistungen) und Einnahmeausfälle (z.B. sinkende Steuereinnahmen) durch Kreditaufnahme zulässt. Die so durch die „automatischen Stabilisatoren“ zustande kommende passive Verschuldung zielt darauf ab eine den Abschwung verstärkende prozyklische Parallelpolitik, wie sie noch von der bürgerlichen Klassik empfohlen wurde, zu vermeiden. Letztere erhob das gute Hausvater-Verhalten zu einer bedeutenden finanzpolitischen Prämisse: in schlechten Zeiten wird sparsame Haushaltsführung gefordert, in guten Zeiten spendable Politik erlaubt.<sup>118</sup> Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung in Rezessionsphasen können sich jedoch zusätzlich ungünstig auf die gesamtwirtschaftliche ohnehin bereits schwache Nachfrage auswirken und damit die vorgefundene Zielrichtung der wirtschaftlichen Dynamik durch weitere negative Multiplikator- und Beschäftigungseffekte verstärken. Indem der Staat die automatischen Stabilisatoren wirken lässt, kann die Gefahr eines kumulativen Abschwungs verringert werden und damit ein Beitrag zur Verstetigung des Auslastungsgrades des Produktionspotentials geleistet werden. Da davon ausgegangen werden kann, dass die konjunkturbedingte Verschuldung im Aufschwung automatisch zurück geht, muss hier nicht aktiv konsolidiert werden. Vielerseits herrscht daher die Meinung, dass eine passive konjunkturbedingte Kreditaufnahme gerechtfertigt und unbedenklich sei.<sup>119</sup>

Basiert eine Annäherung an den normalen Auslastungsgrad des Produktionspotentials zusätzlich auf öffentlichen antizyklischen Maßnahmen, dann ist eine hiermit verknüpfte Veränderung des Budgetsaldos dem antizyklischen Defizit zuzurechnen. Durch eine antizyklische Finanz- und Wirtschaftspolitik wird der Versuch unternommen die abgeschwächte Konjunktur zu stimulieren, den Abschwung über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren hinaus zu bremsen und den wirtschaftlichen Aufschwung schneller herbei zu führen. Die Maßnahmen zielen hierbei maßgeblich darauf ab den privaten Nachfrageausfall temporär durch staatliche Nachfrage auszugleichen und über Multiplikatorenwirkung zusätzliche Beschäftigungseffekte zu erreichen. Im Unterschied zum konjunkturbedingten Defizit versucht der Staat hier aktiv in den Konjunkturverlauf einzugreifen.<sup>120</sup>

### 3.2.2 Konjunkturelle Wirkung der Staatsverschuldung

Das Einbeziehen der nachfrageorientierten Wirkung der Staatsverschuldung in die Debatte um die Verschuldungspolitik geht ursprünglich auf Keynes zurück, wel-

---

<sup>118</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 88.

<sup>119</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 91f.

<sup>120</sup>Vgl. Scherf, 2007, S. 14.



cher im Gegensatz zur vorher weitaus klassischen wirtschaftspolitischen Auffassung einen staatlichen Eingriff in den ökonomischen Kreislauf befürwortet. Nach Keynes hängt das Beschäftigungsgleichgewicht bei gegebenem Volkseinkommen und fixer Konsumquote von den laufenden Investitionen ab. Das entstehende natürliche Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt muss dabei jedoch nicht zwingend auf Vollbeschäftigungsniveau liegen.<sup>121</sup> Sein Ansatzpunkt besteht infolgedessen darin die private Investitionsneigung mit Hilfe einer kreditfinanzierten staatlichen Nachfrageexpansion bzw. durch die Stabilisierung der Nachfrageerwartung zu stärken. Die Investitionsneigung wird für ihn hauptsächlich von zwei eng verknüpften Determinanten bestimmt: dem Zinssatz und dem erwarteten Kapitalertrag. Je geringer ersterer ist, umso mehr private Investitionsprojekte werden über günstige Kreditkonditionen rentabel. Die Höhe des Zinssatzes kann in Maßen von der Geldpolitik der Zentralbank beeinflusst werden. Das Zinsniveau ist bei gegebener Geldmenge jedoch auch von der Geldnachfrage der Wirtschaftssubjekte abhängig. Es fällt in der Regel nicht unter den Wert der so genannten Liquiditätsprämie, bei welchem die Marktteilnehmer präferieren ihr Geld selbst zu halten, anstelle es für einen aus ihrer Sicht zu niedrigen Preis zu verleihen. Zusätzlich dazu steigt die Geldnachfrage bei sinkendem Zinssatz aus dem Spekulationsmotiv der Wirtschaftssubjekte heraus, da deren Erwartungen eines zukünftig höheren Zinssatzes steigen.<sup>122</sup> Ist der Zinssatz also bereits auf ein niedriges Niveau gefallen, wird es daher schwieriger ihn durch die Ausweitung der Geldmenge noch stärker zu senken.

Ausgehend von dem Standpunkt der Zinssatz sei von der Zentralbank unter diesen Umständen nur noch begrenzt manipulierbar, hält Keynes eine auf diesen gerichtete Geldmengenpolitik nicht allein für fähig die private Investitionsbereitschaft zu stärken. Besonders in Situationen wirtschaftlichen Abschwungs schlägt er infolgedessen vor die Investitionsneigung privater Kapitalanleger über deren zweite Determinante anzukurbeln: Die Gewinnerwartungen privater Unternehmer sollen, wenn konjunkturell nötig, durch kreditfinanzierte Steuersenkung oder Transfersteigerung an die privaten Haushalte gestärkt werden, um die zukünftig zu erwartende Nachfrage zu stabilisieren und damit die Investitionsneigung anzukurbeln. Weiterhin empfiehlt er schuldenfinanzierte staatliche Direktinvestitionen oder Unternehmenssubventionen. Beide Maßnahmen sollen Einfluss auf das Beschäftigungsniveau ausüben und über eine dadurch errungene direkte Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Einkommens den Konsum privaten anregen. Infolgedessen erwartet Keynes weiterhin indirekte multiplikative Einkommens- und Beschäftigungvermehrung maßgeblich in Abhängigkeit der privaten Konsumquote. Er rundet seine Theorie mit der Vorstellung ab, dass in Zeiten des wirtschaftlichen Booms eine

---

<sup>121</sup>Vgl. Keynes, 1936, S. 24.

<sup>122</sup>Vgl. Keynes, 1936, S. 164f und 171.

Begrenzung der Staatsausgaben durch deren multiplikative Wirkung die Gefahr einer Überhitzung bannen könne und gleichzeitig eine Rückführung der Kreditmittel möglich würde.<sup>123</sup>

Der entscheidende Punkt in Keynes' Überlegungen sei am Bsp. einer Rezessionsphase noch einmal ausführlich erläutert: Für einen einzelnen Kapitalanleger ist es individuell rational sich im Abschwung, also bei verschlechterter kurz- bis mittelfristiger Profiterwartung, gegen weitere Investitionsprojekte zu entscheiden. Ähnliches gilt für die Konsumbereitschaft privater Haushalte, welche sich in der Rezession einer unsicheren zukünftigen Einkommenssituation gegenübersehen. Diese individuell rationalen Entscheidungen müssen gesamtwirtschaftlich gesehen nicht optimal sein, jedoch besteht für die einzelnen Individuen im Abschwung kein Anreiz sich antizyklisch zu verhalten. Eine kollektive Entscheidung staatlicherseits sei daher nötig, um starke Signale zu setzen, welche die Erwartungen eines Großteils der Wirtschaftssubjekte hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung ins Gegenteil verkehren können, um den „Ball“ des Aufschwungs „ins Rollen“ zu bringen.<sup>124</sup>

Bisher wurde nur die Verwendungswirkung staatlicher Kredite auf die Konjunktur betrachtet. Die Aufbringung der Kredite kann indes ebenfalls eine konjunkturelle Wirkung entfalten, welche die Effekte der Verwendungsseite mglw. konterkarieren. Betrachtet man wieder den Fall der wirtschaftlichen Rezession stellt sich die Frage, ob die hier angestrebten positiven Effekte auf die Investitionsneigung durch Crowding-Out-Effekte staatlicher Kreditaufnahme geschmälert werden. Wie oben bereits erwähnt, ist eine Zinssatzsteigerung durch öffentliche Verschuldung in den bestehenden Studien für Deutschland allerdings nur moderat zu beobachten. Vor allem in konjunkturellen Schwächephasen kann der Staat zusätzliche Schuldtitel unterbringen, ohne dabei in nennenswertem Umfang die private Kreditnachfrage zu verdrängen, da der erhöhte öffentliche Kreditbedarf üblicherweise vollständig aus einer Expansion des Kreditangebotes bedient werden kann. Hierbei ist allerdings auch die Rolle der Geldpolitik von Bedeutung, um für ausreichend Liquidität zu sorgen bzw. diese zumindest nicht einzuschränken. Die Expansion der Staatsverschuldung ist aufbringungsseitig hinsichtlich der privaten Investitionsgüternachfrage also praktisch neutral, soweit sie mit einer Ausdehnung der aktiven Geldmenge verbunden ist. Dieses Ergebnis konnte auch durch eine profunde Simulationsstudie von Dieckheuer für die Bundesrepublik Deutschland empirisch bestätigt werden.<sup>125</sup> Damit kann eine vermehrte Staatsverschuldung in Rezessionszeiten zumindest theoretisch als wirksames Mittel zur Nachfrageexpansion verstanden werden. (Ob die erwarteten Effekte in der Realität tatsächlich anzutreffen sind, soll Thema

---

<sup>123</sup>Vgl. Keynes, 1933, S. 347ff.

<sup>124</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 85f.

<sup>125</sup>Vgl. Dieckheuer, 1978, S. 232ff.

des nächsten Kapitels sein.) Indes stellt sich im Fall der Hochkonjunktur bei einer Einschränkung der staatlichen Kreditaufnahme und damit einhergehender Steuererhöhung oder Ausgabenkürzung in der keynesianischen Theorie zwar ein kontraktiver Effekt auf der Verwendungsseite ein. Dieser würde allerdings von der Aufbringungsseite her maßgeblich zunichte gemacht, da im Boom die Kreditnachfrage weitestgehend als unelastisch betrachtet werden kann, weswegen eine Einschränkung der öffentlichen Verschuldung bei gegebener Geldmenge lediglich zu einer Ausweitung der privaten Kreditnachfrage führen würde. Eine antizyklische Fiskalpolitik in konjunkturellen Hochphasen dient daher zwar weniger der Nachfragereduktion, kann hier jedoch zumindest die von der Geldpolitik angestrebten Restriktionenwirkungen unterstützen und außerdem die von Keynes ursprünglich angedachte mittel- bis langfristige Haushaltskonsolidierung nach der Rezession umsetzen.<sup>126</sup>

Die keynesianische Konjunkturtheorie wurde vielerseits kritisiert, hier sei stellvertretend die monetaristische Schule mit ihrem Vertreter Friedman erwähnt, welcher konstatiert, dass der mit kreditfinanzierten Ausgaben angestrebte konjunktursteuernde Effekte der keynes'schen Überlegungen auch durch eine Rücklagen akkumulierende Steuererhöhung in Boomphasen und rücklagengedeckte Steuersenkung in Rezessionsphasen ganz ohne Kreditaufnahme zu erzielen sei.<sup>127</sup> Die Gefahr eines Crowding Out und eine versehentliche Überhitzung in Verbindung mit Inflationstendenzen könnten so gebannt werden. Subventionsbeinhaltende Konjunkturprogramme schließt Friedman hingegen als staatliche Maßnahme weitestgehend aus, da Subventionen nach neoliberaler Auffassung durch Einseitigkeit den Wettbewerb verzerren und so Innovation und Strukturwandel verhindern.<sup>128</sup>

Kontrovers diskutiert ist zudem die Wirkung des Multiplikators selbst. Die Debatte lässt sich auf ungleiche Konsumtheorien zurück führen, wobei von verschiedenen ökonomischen Denkschulen unterschiedliche Grundannahmen getroffen werden. Hier kann auf die oben bereits angedeutete grobe Trennung zwischen der traditionellen und der ricardianischen Sichtweise zurück gegriffen werden. Ersterer Anschauung können sowohl Keynesianer als auch Monetaristen zugeordnet werden, da diese unter Umständen eine Multiplikatorwirkung erwarten, auch wenn daraus im Ergebnis nicht die selben politischen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Aus der ricardianischen Sichtweise heraus wird eine nachfrageausweitende Wirkung des Deficit Spending hingegen geleugnet.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup>Vgl. Ganderberger, 1988, S. 483ff.

<sup>127</sup>Vgl. Friedman, 1962, S. 76f.

<sup>128</sup>Vgl. Sturm, 1993, S. 88.

<sup>129</sup>Vgl. Mankiw, 1996, S. 525.

### 3.2.3 Empirie zur Multiplikatorwirkung

Neben der theoretischen Kritik wurde in den vergangenen Jahrzehnten zudem immer wieder die praktische Relevanz der antizyklischen Finanzpolitik (maßgeblich auch für Rezessionsphasen) in Frage gestellt. Problematisch sind hier vor allem die zeitlichen Wirkungsverzögerung der Multiplikatoren. Nicht nur, dass die Multiplikatoreffekte je nach Umfang mehr oder weniger Zeit erfordern, um ihre volle Wirkung zu entfalten, ebenso ist die Dauer der Prozesse in der Praxis nur unzuverlässig zu bestimmen. Da in einer Volkswirtschaft üblicherweise viele Multiplikatorprozesse gleichzeitig ablaufen, ist die Durchführung einer isolierten Betrachtung problematisch und darüber hinaus nicht auszuschließen, dass sich einige Prozesse überlagern und sich damit in ihrer Wirkung steigern oder auch aufheben.<sup>130</sup> Hinzu kommt, dass die Dynamik der Parameter - bspw. kurzfristige Änderungen der marginalen Konsumquote - im Modell nicht erfasst wird, wodurch das Ergebnis in der Theorie möglicherweise von der Wirkung des politischen Instrumentariums in der Realität abweicht. Eine präzise Ausrichtung der Multiplikatorwirkung wird infolgedessen kaum möglich.<sup>131</sup>

Die empirischen Untersuchung der Effektivität diskretionärer Finanzpolitik erfolgte bisher in verschiedenen Ansätzen: Zum einen mit Schätzungen vektorautoregressiver Modelle, zum anderen mit Simulationen dynamischer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle sowie weiterer großer makroökonomischer Modelle. Strittig ist hier vorallem wie fiskalpolitische Impulse am besten erfasst werden sollen. Angesichts der vielfältigen wechselseitigen Beziehungen zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und der Entwicklung der aggregierten Budgetdaten, muss einer eindeutigen Analyse die zuverlässige empirische Identifikation diskretionärer fiskalischer Reaktionen bzw. exogener fiskalischer Impulse voraus gehen. Eine allgemein anerkannte Methode hat sich hier bisher nicht heraus gebildet.<sup>132</sup> Mit einem vektorautoregressiven (VAR-)Ansatz versucht Perotti bspw. den fiskalischen Impuls mit Hilfe von Annahmen über entsprechende Budgetelastizitäten in Kombination mit zeitlicher Wirkungsstruktur zu isolieren.<sup>133</sup> In einer alternativen Methode versuchen Ramey und Shapiro die Isolation fiskalischer Impulse für die USA über die Identifikation anormaler finanzpolitischer Ereignisse bzw. Zeiträume, wie z.B. den Krieg in Vietnam oder fiskalpolitische Expansionsphase in den 1980er Jahren.<sup>134</sup> Populär ist außerdem die Identifikation über die Veränderung konjunkturbe-

<sup>130</sup>Vgl. Neubäumler und Hewel, 1998, S. 282.

<sup>131</sup>Vgl. Dahl, 1993, S. 465ff.

<sup>132</sup>Vgl. SVR, 2003, Zi. 799f.

<sup>133</sup>Vgl. Perotti, 2002.

<sup>134</sup>Vgl. Ramey und Shapiro, 1999.

reinigter Budgetposten und -salden.<sup>135</sup>

Obwohl die gefundenen Multiplikatoren klein sind und sich die Wirkungsverzögerung der Impulse insbesondere in den VAR-Modellen unterscheidet, ist den Studien gemein, dass sie im Allgemeinen die von der keynesianischen Modellwelt zu erwartenden Ergebnisse aufweisen. Der SVR findet in seiner Studie zudem Hinweise für eine langfristige positive Auswirkung auf das Wachstum des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials. Für eine vom ricardianischen Äquivalenztheorem prognostizierte Wirkungslosigkeit der Finanzpolitik findet sich hingegen kaum Evidenz. Die Resultate müssen jedoch in dem Bewusstsein interpretiert werden, dass es in den Studien kaum möglich war unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen bei der Verwendung der finanzpolitischen Instrumente zu berücksichtigen. Ein signifikant positiver kurzfristiger Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hängt sicherlich entscheidend von den aktuellen Strukturen und der jeweiligen Situation eines Landes ab. Die geringe Ausprägung der Multiplikatoren ist indes möglicherweise durch die zeitliche Wirkungsproblematik zu erklären. Zum einen vergeht in der Regel eine gewisse Zeit, bis die Notwendigkeit finanzpolitischer Maßnahmen erkannt und diese dann ausgestaltet und politisch umgesetzt werden können. Zum anderen kommen die entsprechenden multiplikativen Wirkungen erst mit einer weiteren zeitlichen Verzögerung zur Geltung. Außerdem sind häufig nicht alle Sektoren gleichermaßen von der Rezession betroffen und die exakte Identifikation der Rezessionsursache schwierig. Wirken diskretionäre Maßnahmen aufgrund falsch eingeschätzter zeitlicher bzw. sektoraler Wirkungshorizonte sogar prozyklisch, kehrt sich die beabsichtigte Stabilitätswirkung um und verstärkt die Outputschwankung.<sup>136</sup>Fatás und Mihov finden hierin eine Gefahr negativer Folgen für das langfristige Wirtschaftswachstum.<sup>137</sup>

Es ist daher maximal ein temporärer und gezielter Einsatz diskretionärer Finanzpolitik zu empfehlen. In der Tendenz sind dabei kurzfristig beschränkte Ausgabenerhöhungen vorzuziehen, da sie im Vergleich zu temporären Steuersenkungen eine höhere Multiplikatorwirkung aufweisen und in der Regel eines kürzeren legislativen Vorlaufs bedürfen.<sup>138</sup>Die Instrumente sind zudem wohlüberlegt einzusetzen, da eine häufige Variation im Staatsverhalten kaum geeignet sein dürfte für höhere Stabilität im privaten Sektor zu sorgen.<sup>139</sup>Können die konjunkturellen Ursachen der Unterauslastung hingegen nicht genau identifiziert werden, ist der konjunkturelle Ausgleich besser den automatischen Stabilisatoren zu überlassen, welche üblicher-

<sup>135</sup>Vgl. Fatás und Mihov, 2002 und SVR, 2003, Zi. 800ff.

<sup>136</sup>Vgl. SVR, 2003, Zi. 801f und 821.

<sup>137</sup>Vgl. Fatás und Mihov, 2002.

<sup>138</sup>Vgl. Europäische Kommission, 2002.

<sup>139</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 97f.

weise auch mit weit weniger Verzögerung ihre Wirkung entfalten.<sup>140</sup>

Zuletzt soll erwähnt werden, dass eine diskretionäre Finanzpolitik außerdem nicht zwingend nur keynesianische Multiplikatoreffekte auslösen muss. Erwarten Konsumenten und Unternehmer aufgrund finanzpolitischer Rahmenbedingungen eine bestimmte zukünftige finanzpolitische Entwicklung, treten unter Umständen auch nicht-keynesianische Effekte auf, welche den aktuellen Stimulus überkompensieren.<sup>141</sup> Findet bspw. eine staatliche Ausgabenerhöhung von einem Ausgabenplateau aus statt, welches von den Wirtschaftssubjekten als nicht tragfähig angesehen wird, kann es Einschränkungen der Konsumausgaben aufgrund von steigender Unsicherheiten über zukünftige Steuererhöhungen seitens der Konsumenten kommen. Liegt bei den Wirtschaftssubjekten aufgrund überhöhter Staatsschulden eine große Unsicherheit mit negativen Konsumeffekten vor, kann eine Konsolidierung andererseits zur Erwartungsstabilität und somit zu einer gesteigerten Konsumneigung beitragen.<sup>142</sup> So konnten bspw. in Dänemark und Irland in den 1980er Jahren Konsolidierungsperioden identifiziert werden, welche dem üblichen keynesianischen Theorem widersprachen.<sup>143</sup>

### **3.3 Interpersonelle und Interfunktionale Verteilungswirkung**

Die für längere Zeit vorherrschende Auffassung, dass die nach der Kreditaufnahme fälligen Zinssteuern zu einer Umverteilung zwischen staatlichen Gläubigern und Steuerzahlern führe, konnte oben bereits mit dem Argument wiederlegt werden, dass die öffentliche Kreditaufnahme nicht als ursächlich für das Zinseinkommen der Gläubiger angesehen werden darf. Über andere Wirkungskanäle kann es jedoch sehr wohl zu interpersonellen, sowie interfunktionalen Umverteilungen durch die staatliche Verschuldung kommen.

Zum einen kann eine wachsende Staatsverschuldung unter Umständen das Zinsniveau erhöhen - es wurde oben bereits dargelegt, dass dies in Deutschland in den letzten Jahrzehnten zumindest moderat der Fall zu sein schien. Die Verschuldung wäre damit immerhin ursächlich für die so entstehenden zusätzlichen Zinseinkünfte der Gläubiger und bevorteilt damit tendenziell wohlhabendere Haushalte, da diese in der Regel mehr Ersparnis akkumulieren, als weniger wohlhabende Haushalte. Einer solchen interpersonelle Verteilung zugunsten der Kapitaleinkommen kann jedoch mit einer Kapitalertragsteuer entgegen gewirkt werden.<sup>144</sup> In Deutschland unterliegen mittlere und hohe Zinseinkünfte der Einkommenssteuer.

---

<sup>140</sup>Vgl. SVR, 2003, Zi. 801.

<sup>141</sup>Vgl. SVR, 2003, Zi. 805 und 821.

<sup>142</sup>Bertola und Drazen, 1993 und Blanchard, 1990.

<sup>143</sup>Vgl. Giavazzi und Pagano, 1990.

<sup>144</sup>Vgl. Gandenberger, 1988, S. 494.

Zum anderen muss im Fall der staatlichen kreditgestützten Nachfrageexpansion in Rezessionsphase durch Belegung der Investitionsneigung mit einem erhöhten Gewinneinkommen der Unternehmer gerechnet werden, wenn man ein Crowding Out ausschließt und die Ursache der Rezession auf einen Nachfragemangel zurück zu führen ist. Durch nachfragebedingte Inflation verschiebt sich die Einkommensverteilung hin zu der Nettogewinnquote der Unternehmen und zu Lasten der Nettolohnquote.<sup>145</sup> Man beachte hier allerdings, dass eine Steigerung der Unternehmereinkommen durchaus auch mit einer Erhöhung der absoluten Arbeitnehmerinkommen verbunden sein kann. In Boomphasen verhält sich der Mechanismus wiederum nicht symmetrisch: Die Einschränkung der Verschuldung hätte nur dann einen begünstigenden Effekt auf die Arbeitnehmer, wenn damit ebenso ein Rückgang der Gesamtnachfrage verbunden ist. Bei positiver Konjunkturlage ist jedoch mit einem Einstrom privater Nachfrage zu rechnen, wenn der Staat diese einschränkt und auf Kredite verzichtet. Mit anderen Worten, eine die Arbeitnehmer begünstigende Verteilungswirkung wird nur erreicht, wenn die volkswirtschaftlichen Nachfrage zurück geht und damit eine Senkung des Beschäftigungsniveaus einhergeht. Aus stabilitätspolitischer Sicht dürfte dies allerdings nur erwünscht sein, wenn eine weitere Kreditaufnahme zu Überbeschäftigung führen würde.<sup>146</sup>

### **3.4 Zusammenfassung und Zwischenfazit**

Das Instrument der öffentlichen Verschuldung stellt ein Hilfsmittel dar, mit welchem unter bestimmten Umständen und bei richtigem Einsatz übergeordnete staatliche Ziele erreicht werden können. Die Wirkungen staatlicher Kreditaufnahme sind jedoch vielfältig, weswegen ihre Anwendung stark abzuwägen ist. Im nicht-konjunkturell motivierten Bereich wird das Verschuldungsinstrument in der Literatur hauptsächlich hinsichtlich des intertemporalen Allokationsziels bei der Finanzierung von Investitionsgütern angeführt. Die Kreditaufnahme soll hier dazu dienen Lasten und Nutzen zwischen aktuellen und späteren Perioden bzw. Generationen gerecht zu verteilen. Bei der Abwägung der Lasten und Nutzen ergeben sich allerdings bedeutende Messprobleme, da deren Realisierung maßgeblich von der Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Parameter und zukünftiger Präferenzen abhängt. Zusätzlich muss auch die Alterung der Bevölkerung hervorgehoben werden, welche zukünftige Generationen vor allem in mittlerer Frist stark beanspruchen wird. Die Analyse der Verschuldungswirkung zeigt außerdem, dass die Kreditaufnahme interpersonelle und interfunktionelle Umverteilungsmechanismen auslöst, welche

---

<sup>145</sup>Zudem hat die Inflation zusätzliche negative Verteilungseffekte: Sie schadet den Beziehern fester (Sozial-)Einkommen und den Besitzern von Geldvermögen, und bevorteilt die Schuldner gegenüber den Gläubigern. Vgl. Scherf, 2007, S. 28.

<sup>146</sup>Vgl. Gandenberger, 1988, S. 495.

zumeist negativ beurteilt werden: Tendenziell kann eine staatliche Kreditaufnahme zu einer Umverteilung zugunsten von Kapitaleinkommen führen und damit eher obere Einkommensschichten begünstigen. Außerdem führt die Kreditaufnahme zu einer Einkommensverteilung zugunsten der Nettogewinnquote von Unternehmern und zu Lasten der Nettolohnquote, womit insbesondere Arbeitnehmer durch die Verschuldung belastet werden. Indes positiv hervorzuheben ist die Überbrückungsfunktion der Kreditaufnahme hinsichtlich staatlicher Ausgabenspitzen. Hier können starke Steuerschwankungen und damit verbundene Friktionen und wirtschaftlich destabilisierende Wirkungen abgeschwächt werden. Eine Rechtfertigung ist hier jedoch nur bei im Vergleich zur Haushaltsgröße extrem hohen Ausgaben gegeben und auch hier muss der „Nutzen“ im Vergleich zur durch die Kreditaufnahme entstehenden unerwünschten Wirkung abgewägt werden.<sup>147</sup>

Die konjunkturell motivierte Verschuldung verfolgt in der Regel das Ziel die Auslastung des Produktionspotentials zu stabilisieren. Dies kann durch eine passive Verschuldung über die automatischen Stabilisatoren und darüber hinaus über antizyklische fiskalpolitische Maßnahmen geschehen. Der erfolgreiche Einsatz letzterer hängt jedoch von schwierig zu beurteilenden Rahmenbedingungen ab. Problematisch ist hier in der Praxis insbesondere die Identifikation des der gesamtwirtschaftlichen Schwäche zugrunde liegenden Schocks und eine der Situation entsprechend effektive Anpassung der Maßnahmen.<sup>148</sup> Funke stellt daher Effektivitätskriterien auf, welche aus seiner Sicht die Abwehr eines kumulativen Abschwungs über antizyklisches Deficit Spending rechtfertigen. Zunächst müsse dafür eine Situation gegeben sein, in welcher die Unterbeschäftigung auf Nachfragemangel beruht und in fast allen Wirtschaftssektoren anzutreffen ist. Es muss außerdem möglich sein, die Kreditmittel in einer solchen Weise sinnvoll zu verwenden, dass die gewünschte Beeinflussung der privaten Investitions- und Konsumgüternachfrage möglich ist, wobei ebenfalls Acht gegeben werden muss, dass weder auf der Aufbringungs- noch auf der Verwendungsseite eine ausgeprägte Verdrängungswirkung entsteht. Hinreichend ist zudem die Bedingung, dass die Zentralbank den Liquiditätsspielraum im Wirkungszeitraum zumindest nicht verringert. Abzusehen ist von antizyklischen Maßnahmen hingegen, wenn die automatischen Stabilisatoren alleine in der Lage sind, den Auslastungsgrad des Produktionspotentials auf Normalniveau zu heben, bzw. wenn die privaten Wirtschaftssubjekte in hinreichend rascher Zeit planen die Markträumung der gestörten Teilmärkte selbst zu übernehmen.<sup>149</sup> In der Praxis ist eine Abgrenzung dieser Kriterien und exakte Anpassung der Maßnahmen jedoch zumeist schwierig. In den betrachteten empirischen Studien zeigt sich daher

---

<sup>147</sup>Vgl. Scherf, 2007, S. 28.

<sup>148</sup>Vgl. SVR, 2003, Zi. 804.

<sup>149</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 97f.



zwar im Wesentlichen eine Wirkungsrichtung, wie aus keynesianischer Modellsicht erwartet, die ermittelten Multiplikatoren fallen in der Regel jedoch quantitativ eher gering aus. Im Grundsatz spricht dies dafür die finanzpolitische Stabilisierungsrolle weitestgehend den automatischen Stabilisatoren zu überlassen, welche zumindest weitaus kürzere Reaktionsspannen aufweisen. Diskretionäre Maßnahmen sind hingegen dann überlegen, wenn der zugrunde liegende Schock der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche genau identifiziert werden kann.

## **4 Polit-ökonomische und polit-institutionelle Hintergründe kontinuierlicher Verschuldung**

Vergleicht man die theoretischen Rechtfertigungslehren mit der Verschuldungsentwicklung und -politik Deutschlands der letzten Jahrzehnte wird deutlich, dass das Verschuldungsinstrument vor allem seit den 70er Jahren über Gebühr in Anspruch genommen wurde. Die dauerhafte Kreditaufnahme auch in Aufschwungphasen und die weitläufige Auslegung des Investitionsbegriffs fallen hier besonders ins Auge.<sup>150</sup> Ein beträchtlicher Teil der beobachteten, suboptimal hohen öffentlichen Verschuldung in Deutschland kann durch polit-ökonomische und polit-institutionelle Zusammenhänge erklärt werden. Musgrave formulierte in diesem Zusammenhang: „Wenn dieses Werkzeug [die öffentliche Kreditaufnahme] leider häufiger mißbraucht, als in richtiger Weise verwendet worden ist, so trifft die Schuld daran [...] nicht das Instrument, sondern die menschliche Schwäche seines Benutzers.“<sup>151</sup> Es soll in diesem Kapitel illustriert werden, dass eine deutliche Neigung zur Verschuldung bei allen am Verschuldungsprozess teilhabenden Gruppen vorzufinden ist, welche zudem durch konzeptionelle Mängel der beteiligten Institutionen und durch die Gegebenheiten des politisch-administrativen Systems noch verschärft werden. Nach einem Überblick der für die Verschuldungspolitik relevanten polit-ökonomischen und -institutionellen Wirkungszusammenhänge, soll die Situation in Deutschland bis August 2009 an Hand der verfassungsrechtlichen Regelungen exemplarisch evaluiert werden.

### **4.1 Polit-ökonomische Fehlanreize und Wählerverhalten in Verschuldungsfragen**

Theorien polit-ökonomischer Fehlanreize beschäftigen sich im Rahmen der ökonomischen Theorie der Politik mit der Diskrepanz zwischen den Handlungen individuell nutzenmaximierender politischer Entscheidungsträger und den Aktionen, welche aus (intertemporaler) gesamtgesellschaftlicher Sicht nötig wären.<sup>152</sup> Zurück geht die ökonomische Theorie der Politik unter anderem auf Schumpeter, welcher Politiker als egoistische, rational handelnde Individuen charakterisiert, die sich hinsichtlich ihrer persönlichen Ziele analog zu anderen Wirtschaftssubjekten der menschlichen Natur entsprechend verhalten. Sie dürfen daher nicht als alleinig dem Gemeinwohl

---

<sup>150</sup>Darauf wird später noch genauer einzugehen sein.

<sup>151</sup>Vgl. Musgrave, 1958, S. 68.

<sup>152</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 192.

verpflichtete Altruisten verstanden werden.<sup>153</sup>

Zur Realisierung ihrer persönlichen Ziele - der Machterlangung und des Machterhalts - treten Politiker in einer repräsentativen Demokratie in Konkurrenz um Wählerstimmen. Der Wähler wird wiederum tendenziell am ehesten für die Partei oder den Kandidaten stimmen, dessen Wahlprogramm ihm den größten Nettonutzen verspricht. Regierungspolitiker stehen hier in Konkurrenz zu den Versprechen der Opposition und haben daher den Anreiz das Verschuldungsinstrument exzessiv einzusetzen. Zunächst besteht für sie einmal ein Interesse daran ihre Budgetrestriktion zu lockern um wählerstimmenwirksame Ausgaben tätigen zu können und damit ihre Wiederwahl zu begünstigen. Dazu sind Steuer- und Kreditfinanzierung denkbar, wobei eine schuldenfinanzierte Ausgabe jedoch tendenziell zu mehr Wählerstimmen führt, da sie - setzt man zumindest eine teilweise Schuldenillusion voraus - die Kosten des öffentlichen Güterangebotes für die Bürger verschleiert. Der wahrgenommene Nettonutzen ist hier daher bei vielen Bürgern höher als im alternativen Steuerfinanzierungsfall. Zusätzlich kann so kurzfristig der heutige Budgetspielraum nahezu „geräuschlos“ zu Lasten des zukünftigen Budgetspielraums erweitert werden, da die natürliche politische Bremse gegen zu hoch ansteigende Staatsausgaben, nämlich der Widerstand der Steuerzahler, außer Kraft gesetzt wird. Jener Konflikt kann auf spätere Perioden verschoben werden, in welchen heutige Entscheidungsträger möglicherweise nicht mehr in der Regierungsverantwortung stehen.<sup>154</sup>

Wendet man sich dem Blickwinkel des Wählers zu, sind auch hier verschiedene Anreize zur Verschuldung festzustellen. Die Wirtschaftssubjekte sind bestrebt ihren Nettonutzen aus dem Konsum öffentlicher und privater Güter zu maximieren. Es ist plausibel anzunehmen, dass sie sich dabei extrem gegenwartsorientiert verhalten und zukünftige Bedürfnisse relativ gering einschätzen. Mit anderen Worten ist ihre Zeitpräferenzrate im Vergleich zum gesamtwirtschaftlich gesehen rationalen Verhalten verzerrt bzw. zu hoch.<sup>155</sup> Zusätzlich unterliegt die Bevölkerung im Durchschnitt höchstwahrscheinlich einer Fiskalillusion. Ausgelöst durch die Komplexität des staatlichen Einnahmen-Ausgaben-Systems stellen die Bürger nur das Gesamtangebot der öffentlichen Leistungen der Gesamtheit der von ihnen geforderten Steuern und Abgaben gegenüber. Verborgene Einnahmen, bspw. aus Krediten, werden kaum wahrgenommen und die Kosten der vom Staat bereit gestellten Leistungen daher durchschnittlich unterschätzt. Durch unbewusst überzogene Forderungen werden falsche Signale an politische Entscheidungsträger weitergegeben. Die Wahrnehmungsassymetrie führt infolgedessen insgesamt in der Tendenz

---

<sup>153</sup> Auch Unterziele wie Einkommen, Prestige und Durchsetzen politischer Werte können dabei eine Rolle spielen. Vgl. Schumpeter, 1950, S. 443.

<sup>154</sup> Vgl. Funke, 1995, S. 196ff.

<sup>155</sup> Vgl. Buchanan und Wagner, 1977.

zu Überexpansion des staatlichen Sektors.<sup>156</sup> Auch die aus der Kreditaufnahme entstehenden zukünftigen Belastungen werden von den Bürgern folglich kaum wahrgenommen. Dies gilt erst recht für die möglichen aus der Kreditaufnahme entstehenden realen Effekte, welche realistischerweise für die Mehrheit der Bevölkerung in ihrer Komplexität wohl kaum zu überblicken ist.<sup>157</sup> Franz findet in seiner Studie für die BRD zwischen 1960 und 1981, dass den Bürgern kreditfinanzierte Leistungen weitestgehend kostenlos erschienen, sie daher zukünftige Steuererhöhung nicht in Betracht zogen und dementsprechend durch die Verschuldung auch kein Sparanreiz entstand.<sup>158</sup> Ausschließlich in Fällen massiven Verschuldungsanstiegs ist ein psychologischer Druck durch die Bevölkerung zu vernehmen. Nach der deutschen Einheit reagierten die Bürger bspw. sehr sensibel auf zusätzliche Kreditaufnahme.<sup>159</sup> Gleiches galt jedoch auch für eine zusätzliche Steuererhöhung.<sup>160</sup>

In einer repräsentativen Demokratie kann der Wähler als Kontrollinstrument der politischen Akteure angesehen werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt scheint also zu sein, die Wahrnehmung der Kreditaufnahme in der Bevölkerung zu stärken und den Erwartungswert zukünftiger Belastungen durch Kreditaufnahme stärker zu vermitteln. Da von Regierungspolitikern, welche sich das Verschuldungsinstrument im Kampf um Wählerstimmen zu Nutzen machen eine solche Aufklärung nicht zu erwarten ist, könnte man u.U. von der politischen Opposition erwarten sich dieser Aufgabe im eigenen Interesse anzunehmen. Wenn hier Hoffnung auf Regierungsmacht besteht wird dies jedoch nur seicht geschehen, da sich auch die heutige Opposition womöglich nach Machtantritt hinsichtlich der Verschuldungspolitik nicht grundsätzlich anders verhalten würde.<sup>161</sup> Auch der Wähler selbst hat keinen nennenswerten Anreiz sich zu informieren, er stimmt zwar über die Regierungshandlungen ab, allerdings nur im Abstand einiger Jahre. Er hat also nur sehr geringe Kontrolle über die Ergebnisse fiskalischer Entscheidungsprozesse und kann daher aus zugehörigen besseren Informationen nur wenig Nutzen ziehen.<sup>162</sup> Die Regie-

---

<sup>156</sup>Obwohl empirisch nicht eindeutig zu bestätigen ist wohl von einer Wahrnehmungsasymmetrie und einer Überexpansionstendenz auszugehen, vgl. z.B. Andel, 1992, S. 97f oder Funke, 1995, S. 222. Pommerehne und Schneider konnten in empirische Untersuchung in den 110 größten schweizer Kommunen die Fiskalillusion bestätigen, vgl. Pommerehne und Schneider, 1978, S. 393. Dem entgegen steht bspw. der Versuch von Downs nachzuweisen, dass die Wirtschaftssubjekte Steuerzahlungen sehr viel deutlicher wahrnehmen als den Nutzen öffentlicher Güter. Aus dieser umgekehrten Wahrnehmungsverzerrung schließt Downs, dass der öffentlicher Sektor sogar zu klein sei, vgl. Downs, 1960.

<sup>157</sup>Vgl. Nordhaus, 1975, S. 171f.

<sup>158</sup>Vgl. Franz, 1985, S. 490. Franz wiederlegt damit für Deutschland weitestgehend die Theorie Barros, dass staatliche Schuldenaufnahme in der Bevölkerung zu Unsicherheit über deren zukünftige Auswirkung führen würde, wodurch die Wirtschaftssubjekte tendenziell aus Vorsicht Ersparnisse anlegen, vgl. Barro, 1978, S. 569ff.

<sup>159</sup>Vgl. Koetz, 1983, S. 79.

<sup>160</sup>Vgl. Köcher, 1993, S. 5.

<sup>161</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 216 und 229.

<sup>162</sup>Empirisch bestätigt bei Pommerehne und Schneider, 1978, S. 394.

rung muss also gezwungen werden das Ausmaß und die Wirkung der Verschuldung in einem bürgergerechten Informationssystem darzustellen um die Informationskosten für den Wähler so gering wie möglich zu gestalten, so dass dieser seine Rolle als Kontrollinstrument der repräsentativen Demokratie stärker wahrnehmen kann. Dies nicht nur, um die Interessen zukünftiger Generationen zu schützen, sondern ebenfalls um den ja u.U. später selbst betroffenen Wählern ihre Situation vor Augen zu führen und eine zu Gunsten der Gegenwart verzerrte Konsumpräferenzrate abzumildern. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Mitglieder der Gesellschaft, welche die Tilgungs- und Zinszahlungen nicht oder nur teilweise erleben - bspw. sehr alte Menschen oder potentielle Emigranten - selbst im Fall perfekter Information eine Kreditfinanzierung anstelle einer Steuerfinanzierung präferieren würden. Dies ist dann der Fall, wenn jene ihrer eigenen Wohlfahrt eine höhere Priorität beimessen, als dem Nutzen der zukünftigen Zinssteuerzahler.<sup>163</sup>

Hinsichtlich der Entscheidung über die Höhe der Verschuldung werden Politiker versuchen die Meinung der Wähler zu ermitteln und diese insofern berücksichtigen, wie es für ihre Wiederwahl nötig ist. Tendenziell wird ihnen von den Wählern ein zu positives Signal über den Verschuldungsspielraum übermittelt werden. Dennoch haben politische Entscheidungsträger den Anreiz diesen vollständig auszunutzen. So wünschenswert der Einfluss der Wähler auf Politiker in einer Demokratie auch ist, bestehen hier offenbar hinsichtlich eines aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gesehen rationalen Verschuldungsverhaltens vielfältige Quellen für Fehlanreize und falsche Rückkopplungen. Gewählte und Wähler ergänzen sich in ihrem individuell rationalen Verhalten darin Verschuldungssituationen zu erzeugen, welche (intertemporal) gesamtwirtschaftlich als irrational einzustufen sind. Ein solches Verschuldungsverhalten ist nicht nur hinsichtlich der zeitlichen Lastenverlagerung bedenklich sondern auch deshalb problematisch, da es sich nicht ausschließlich nach Zeiten richtet, in welchen Unterbeschäftigung besteht und zusätzliche Ausgaben gesamtwirtschaftlich tatsächlich erforderlich sind. Hinzu kommt, dass kein Anreiz für einen zyklischen Budgetausgleich besteht, da Budgetüberschüsse von den Wählern nicht honoriert werden.<sup>164</sup> Die bei vielen Politikern auftretende Unkenntnis der komplexen ökonomischen Materie verkstärkt diese problematischen Verhaltensweisen zusätzlich.<sup>165</sup>

Betrachtet man Politiker als Anbieter und Wähler als Nachfrager öffentlicher Leistungen, kann man die unverhältnismäßige Kreditaufnahme als Marktversagen zu Lasten zukünftiger Perioden bzw. Generationen auffassen, da diese durch die Allokation des Marktgleichgewichts zu Gunsten der „Marktteilnehmer“ belastet wer-

---

<sup>163</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 232ff.

<sup>164</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 192ff.

<sup>165</sup>Vgl. Lindbeck, 1976, S.14.

den. Ebenso wie im privaten Bereich sollten hier folglich Institutionen erschaffen werden, welche die Verhaltensanreize der Marktteilnehmer umlenken.

## **4.2 Polit-institutioneller Antrieb des Verschuldungsfehlverhaltens**

Die gesamtwirtschaftlich irrationalen Verhaltensweisen, der am Verschuldungsprozess beteiligten Individuen werden zusätzlich durch die praktischen Gegebenheiten des politisch-administrativen Systems verstärkt. Da in Deutschland faktisch keine Trennung der Spitze der Regierung (Exekutive) vom Parlament (Legislative) zu beobachten ist, ist eine Kontrolle der Verschuldungspolitik durch jenes nur vereinzelt zu erwarten. Die Bundes- und Landesregierungen werden üblicherweise durch eine Mehrheit von Regierungsparteien gebildet und unterstützt, sowie gegen Kritik der Opposition geschützt.<sup>166</sup> Um handlungsfähig zu sein, müssen sich die Koalitionsparteien hinsichtlich der Staatsführung, einschließlich der Verschuldungspolitik, in vielen Fällen nur untereinander einigen. Dieser Einigungsprozess wird jedoch mit der Zahl der Koalitionspartner und der Zunahme der Parteienpolarisierung schwieriger. Selbst wenn die Koalitionspartner Budgetkürzungen grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber stehen, will dennoch jede Partei ihren speziellen Anteil am Budget und die Begünstigungen ihres Klientel schützen, bzw. ihre politische Überzeugung durchsetzen. Ähnliches gilt für die Leitung der Fachverwaltungen in den Ministerien, welche - ebenfalls eigennutzorientiert - ihr Budget und damit Macht und Prestige ungern hergeben. Durch den internen Informationsvorsprung gegenüber Mitgliedern der Regierung ist hier der Nachweis einer übermäßigen Budgetstrapazierung erschwert.<sup>167</sup> Können die Entscheidungsträger sich unter diesen widrigen Umständen nicht auf die Kürzung bestimmter Ausgaben einigen, kommt es zu Kompromisslösungen und damit mglw. zu keinen nennenswerten Kürzungsmaßnahmen.<sup>168</sup> Einzig der Finanzminister verfolgt ein den Fachresorts entgegengesetztes Ziel, da sein Prestigegewinn stark vom Gleichgewicht des Haushaltes abhängt und davon, wie er jenes herbei führt. Es lässt sich empirisch bestätigen, dass ein ausgeprägter Einfluss des Finanzministers mit größerer politischer Disziplin und geringeren Budgetdefiziten verbunden ist.<sup>169</sup>

Betrachtet man die Regierung wieder als Einheit, wird deren Verlockung zur Verschuldung weiterhin durch den Wahlzyklus determiniert. Wie oben dargestellt, verkörpert die Kreditaufnahme unter Wahlgesichtspunkten ein besonders beliebtes po-

---

<sup>166</sup>Vgl. Schemmel und Borell, 1992, S.126.

<sup>167</sup>Vgl. Schwarzner, 1991.

<sup>168</sup>Vgl. Caesar, 1989, S. 31f.

<sup>169</sup>Vgl. Hagen, 1992, S. 43f.

litisches Instrument. Nach einer Studie von Nordhaus neigen Politiker hier überdurchschnittlich zu kurzfristigen Dispositionen und zusätzlichen Ausgaben für Popularitäts- und Stimmgewinn, da langfristiges Handeln durch den illusionierten und von verzerrten Präferenzen geleiteten Wähler nicht honoriert wird.<sup>170</sup> Weil in einer Demokratie mit föderalistisch organisiertem Staatswesen auf verschiedenen Regierungsebenen beinahe ständig Wahlkampf herrscht, ist der Zeithorizont der involvierten politischen Entscheidungsträger besonders kurz und deren Gegenwartspräferenz entsprechend hoch.<sup>171</sup> Hierbei ist die Hemmung zur Verschuldung sowie die Durchführung zukunftswirksamer Investitionen nach einer Untersuchung von Alesina und Tabellini umso geringer, je kleiner die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der amtierenden Regierung einzuschätzen ist, da diese empirischen Beobachtungen zufolge ihren zukünftigen politischen Nutzen unter schlechter Machterhaltungswahrscheinlichkeit stark abdiskontiert.<sup>172</sup> Zwar unterstehen die Entscheidungsträger dem verfassungsmäßigen Auftrag im Sinne des Gemeinwohls zu handeln, ein Rechtsbruch wird jedoch nicht geahndet und es ist wohl kaum davon auszugehen, dass freiwillig auf das politisch angenehme Instrument der Verschuldung verzichtet wird.

Um dem System die Anreizstruktur zur Verschuldung zu entziehen müssten Parteienpolarisierung, sowie längere Wahlzyklen und langfristig stabile Regierungen gefördert werden. Eine solche Modifikation dürfte aufgrund großer Vorteile des pluralistisch-parlamentarischen Demokratiesystems jedoch nicht erwünscht sein. Um die Anreizstrukturen dennoch zu beeinflussen sind daher, neben der Bereitstellung verschuldungsrelevanter Informationen für den Bürger, bspw. durch eine transparentere Erweiterung des Planungs-, Rechnungs- und Berichtswesens<sup>173</sup>, genaustens formulierte Regelungen einschließlich Sanktionen nötig, um Politiker an gesamtgesellschaftlich gesehen rationale Verfahren und ökonomische Zielvorgaben zu binden. Die Stärkung der Stellung des Finanzministers und eine wirtschaftlichkeitsprüfung durch externe Kontrollinstitutionen scheint außerdem förderlich.<sup>174</sup> Eine umfassende Diskussion aller möglichen institutionellen Reformen würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, weswegen im weiteren Verlauf der Fokus auf der Evaluierung des Kerns der verschuldungsrelevanten, gesetzlichen Restriktionen auf Bundes- und Länderebene und deren jüngsten Änderungen liegen wird.

---

<sup>170</sup>Vgl. Nordhaus, 1975, S. 169ff.

<sup>171</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 206ff.

<sup>172</sup>Vgl. Alesina und Tabellini, 1990, S. 409.

<sup>173</sup>Hier wäre möglicherweise eine Ausweitung der Umstellung von Kameralistik hin zur doppelten Buchführung hilfreich, wie sie schon in vielen Gemeinden praktiziert wird. Vgl. z.B. Körner, 2000, S. 23.

<sup>174</sup>Vgl. Funke, 1995, S. 210ff.

### **4.3 Verschuldungspraxis in Deutschland und Mängel der gesetzlichen Schuldenregelungen bis 1. August 2009<sup>175</sup>**

Um die Gefahr einer übermäßigen Lastenverschiebung zu dämpfen, gelten in Deutschland zahlreiche Vorschriften, welche die Kreditaufnahme reglementieren sollen. Dazu gehören auf Bundesebene die Artikel 109 und 115 des GG, sowie die Vorschriften im Haushaltsgrundsätzegesetz und im Stabilitätsgesetz. Auf Länderebene sind zusätzlich die Regelungen in den Landesverfassungen und Haushaltsordnungen relevant. Hinzu kommen die gesamtstaatlich geltenden Vereinbarungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, sowie des Maastricht-Vertrags.<sup>176</sup>

Aufgrund von Mess- und Zuverlässigkeitsproblemen hat ein generationenübergreifendes Rechnungswesen, welches empfangenen Nutzen und getragene Kosten jeder Generation gegenüberstellt, keinen Einzug in die Gesetzesgrundlagen gefunden. Hingegen orientierte sich die Obergrenze der Kreditbegrenzungsvorschriften im Grundgesetz - insb. festgesetzt in Artikel 115 - bis 1. August 2009 an der Höhe der investiven Ausgaben. Eine Abweichung war nur zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zulässig. Mit Artikel 109 GG besteht sogar ein Stabilisierungsauftrag, welcher den Staat dazu verpflichtet im Rahmen seiner Haushaltswirtschaft das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu beachten. Eine Kreditaufnahme darf also nur in soweit stattfinden, wie diese mit den Anforderungen des Stabilisierungsziels vereinbar ist. Ist es also in einer konjunkturellen Aufschwungsphase angebracht, dass die Kreditaufnahme hinter den Investitionen zurück bleibt, muss der Staat diese einschränken. Lässt die gesamtwirtschaftliche Lage eine Kreditaufnahme zur Bekämpfung eines Ungleichgewichtes sinnvoll erscheinen, wenn beispielsweise alternative Politiken, wie Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen die Schiefelage vermutlich noch verstärken würden, darf sich der Staat über die Obergrenze der investiven Ausgaben hinaus verschulden. Die Regelungen wurden ebenfalls in die meisten Landesverfassungen übernommen.<sup>177</sup> Durch die Unbestimmtheit einiger Begrifflichkeiten wie „Ausgaben für Investitionen“ und „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ entsteht hier jedoch ein beträchtlicher Interpretationsspielraum.<sup>178</sup>

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1989 nimmt sich diesem Umstand an und forderte vom Gesetzgeber eine klare Definition des Investitionsbegriffs, unter der Bedingung diesen nicht weiter auszudehnen, als in der damals vorherrschenden Haushaltspraxis.<sup>179</sup> Dem Urteil wurde entsprochen, indem man die Abgrenzung

<sup>175</sup> Wortlaut der relevanten gesetzlichen Regelungen siehe Anhang.

<sup>176</sup> Vgl. SVR, 2007, Zi. 80.

<sup>177</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1980, S. 16ff.

<sup>178</sup> Vgl. Wigger, 2006, S. 194f.

<sup>179</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht, 1989, S. 355f.



der investiven Ausgaben nach den Gruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans der Verwaltungsvorschrift der Haushaltssystematik des Bundes im Haushaltsgrundsätze-gesetz (§10, Absatz 3, Nr. 2) und in der Bundeshaushaltsordnung (§13, Absatz 3, Nr. 2) festsetzte.<sup>180</sup> Auch der nun etwas genauer definierte Investitionsbegriff birgt jedoch aus dem Blickwinkel der Generationengerechtigkeit entscheidende Schwächen. Diese liegen vor allem darin, dass die als investiv klassifizierten Ausgaben nicht zwingend auch volkswirtschaftlich vermögensmehrend sein müssen bzw. zu einem höheren Ertrag führen. Aus intergenerativer Sicht, wäre dies aber das entscheidende Beurteilungskriterium, um die Belastungswirkung der kreditfinanzierten Ausgabe abzuwägen. Generell dürfte es hier, wie oben bereits diskutiert, aber wohl schwer fallen eine anerkannte gesetzliche Definition zu finden, die zum einen alle Aspekte hinsichtlich der Zukunftsversorgung einzuschließen vermag, andererseits aber ohne Willkür die „investiven“ Ausgaben von anderen staatlichen Ausgaben abgrenzt.<sup>181</sup>

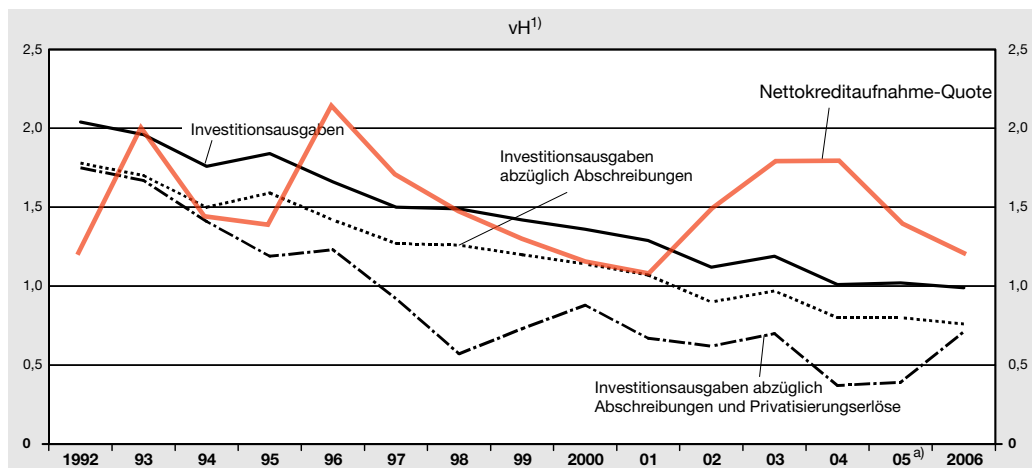
Da die Abmessung der Erträge bzw. der Produktivität investiver Ausgaben nicht eindeutig zu bewerkstelligen ist, schlägt der Sachverständigenrat zumindest eine vermögenswirksame anstelle der einkommenswirksamen Anwendung der Goldenen Regel vor. Während es der Ansatzpunkt ersterer ist, dass sich die aus der Kreditfinanzierung der öffentlichen Investition entstehende Zinssteuerbelastung und deren Erträge zukünftig ungefähr ausgleichen, versucht letztere sicher zu stellen, dass das Niveau des öffentlichen Reinvermögens konstant bleibt. Dies soll erreicht werden, indem ausschließlich Nettoinvestitionen zur Kreditfinanzierung frei gegeben werden, so dass nur eine Belastung aus Kreditaufnahme in die Zukunft verlagert werden kann, wenn auch ein Vermögenszuwachs damit einher geht. Im idealen Fall kommen beide Anwendungen der Goldenen Regel in einer Barwertbetrachtung zum selben Ergebnis.<sup>182</sup> In der Haushaltspraxis von Bund und Ländern wurde die Kreditobergrenze bisher jedoch am Bruttoinvestitionsbegriff gemessen. Der SVR kritisiert besonders, dass Abschreibungen in der Berechnung des Kreditrahmens enthalten sind. Diese würden ausschließlich die Abnutzung des volkswirtschaftlichen Vermögensbestand ausgleichen, jedoch nicht zu einer Erhöhung des staatlichen Reinvermögens führen und sollten daher von der Kreditfinanzierung ausgeschlossen werden. Langlebige öffentliche Investitionsgüter würden sonst möglicherweise mehrfach über Kredite finanziert werden, wobei den zukünftigen Generationen aber nicht in mehrfachem Umfang ein Vermögensbestand entstünde, sie daher ohne Gegenleistung belastet würden. Zudem könnte man nach SVR auch im Fall der Investitionseinnahmen für eine Herausrechnung aus der Kreditobergrenze

---

<sup>180</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 81ff.

<sup>181</sup>Vgl. Musgrave et al., 1992, S. 138f.

<sup>182</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 120.



**Abbildung 5:** Investitionsquoten des Bundes. 1) Investitionen in Anlehnung an Artikel 115 GG in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. a) Ohne Betriebsmitteldarlehen an die Gesetzliche Rentenversicherung (0,9 Mrd Euro). Quelle: Sachverständigenrat, 2007, S.79. Nettokreditaufnahme-Quote: Eigene Berechnung. Daten entnommen aus Bundesfinanzministerium, 2008, S. 94f und 2002, S. 82f. Werte des nominalen BIP entnommen von destatis.de.

plädieren: Erwirbt der Staat Beteiligungen oder vergibt er Darlehen ist eine Kreditfinanzierung begründet, da sich das staatliche Reinvermögen nicht verändert. Die Einnahmen aus den Beteiligungen bzw. Darlehen, sowie Privatisierungserlöse bzw. vorzeitige Tilgung müssen jedoch konsequenterweise zur Rückzahlung der Kredite verwendet werden, so dass mit der Schuldentilgung eigentlich auch eine äquivalent verringerte Kreditaufnahme einhergehen sollte.<sup>183</sup>

Zieht man Abschreibungen und Investitionseinkommen von den Bruttoinvestitionen ab, erhält man ein Nettoinvestitionsniveau, welches nach Sachverständigenrat eine vertretbare Obergrenze für den Kreditrahmen bildet.<sup>184</sup> Abbildung 5 stellt die Nettoinvestitionen in Abgrenzung des SVR (mit und ohne Investitionseinnahmen), sowie die haushaltsrechtlich erlaubte und die tatsächliche Kreditaufnahme exemplarisch von 1992 bis 2006 gegenüber. Auf Bundesebene liegt die Nettokreditaufnahme bemessen an den Kreditbegrenzungskriterien des SVR seit 1993 deutlich über dem aus intergenerativer Sicht angemessenen Rahmen. Auch die verfassungs- und haushaltsrechtlich definierte Grenze der Investitionsausgaben wird im Beobachtungszeitraum phasenweise sichtlich überschritten. Im Aufschwung um die Jahrtausendwende blieb die Kreditaufnahme hingegen nur seicht hinter der Obergrenze zurück.

Es ist davon auszugehen, dass die Überschreitung des haushaltsrechtlichen Kreditrahmens teilweise durch den stabilisierungspolitischen Auftrag der Ausnahmeregelung des Artikels 115 gerechtfertigt ist. Hier wird eine Missachtung der Investitionsorientierung bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“

<sup>183</sup> Vgl. SVR, 2007, Zi. 81. und 84f.

<sup>184</sup> Vgl. SVR, 2007, Zi. 119 und 123.

erlaubt, auch in diesem Fall wird jedoch auf eine genaue Definition der Begrifflichkeit sowie eine Obergrenze verzichtet. Ebenfalls ist eine Rückführung der in Ausnahmefällen aufgenommenen Schulden gesetzlich genauso wenig vorgesehen, wie Sanktionen bei einem festgestellten Verfassungsverstoß.<sup>185</sup> Bei fehlendem Anreiz fand dementsprechend in Aufschwungphasen nach der Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel auch keine Verschuldungsrückführung statt, wie sie seitens der keynes'schen Theorie empfohlen wird (siehe Abbildung 3 im 2. Kapitel). In konjunkturellen Abschwungphasen ist häufig ein signifikant antizyklisches Verhalten zu erkennen, indes ist in Jahren mit überschrittener Normalauslastung des Produktionspotentials ein azyklisches Verhalten dominant.<sup>186</sup>

In seinem Urteil von 1989 überlässt das Bundesverfassungsgericht den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bewusst dem Beurteilungsspielraum der Politik, beschließt jedoch gleichzeitig eine Darlegungspflicht für die Regierung, um diese durch mehr Transparenz zu einer solideren Haushaltspolitik zu zwingen.<sup>187</sup> Die öffentliche Verschuldungsentwicklung nach dem Urteilsspruch hinterlässt jedoch gewisse Zweifel, dass diesem Ziel seitdem tatsächlich näher gekommen wurde. Die Forderung nach einer angemesseneren und tatsächlich wirksamen Begrenzung wurde seitens des Bundesverfassungsgerichtes jedenfalls versäumt.<sup>188</sup>

Groneck und Plachta berechnen exemplarisch für die Bundesländer, dass deren Gesamtschuldenstandsquote bei Umsetzung des Nettoinvestitionsbegriffs des SVR und bei verbindlicher Einführung eines Verfahrens zum Ausgleich der konjunkturellen Komponente für den Zeitraum 1998 bis 2006 (Zeitraum entspricht einem vollständigen Konjunkturzyklus) nicht von 21,8% auf 25,1% gestiegen wäre, sondern mindestens auf 19,9% hätte abgebaut werden können, da die Nettoinvestition im betrachteten Zeitraum negativ ausfielen.<sup>189</sup> Auf Bundesebene kommt der Sachverständigenrat zu ähnlichen Ergebnissen. Eine sinnvolle Begrenzung der Kreditaufnahme wurde durch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht erreicht.<sup>190</sup>

---

<sup>185</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 96ff.

<sup>186</sup>Vgl. SVR, 2003, Zi. 798.

<sup>187</sup>Vgl. Wigger, 2006, S. 194f.

<sup>188</sup>Vgl. Fricke, 1990, S. 222-241. In diesem Zusammenhang scheint es interessant, dass die maximal zulässigen gegenwärtigen Lasten in Form von Steuern vom Bundesverfassungsgericht mit rund 50% des Bruttoeinkommens quantifiziert wurde. Vgl. Bundesverfassungsgericht, 1996, S. 121 und 138.

<sup>189</sup>Wirtschaftliche Rückwirkungen der Konsolidierung werden in der Berechnung vernachlässigt. Der Berechnung des Trend-BIP wurde ein einfacher Hodrick-Prescott-Filter zu Grunde gelegt. Vgl. Groneck und Plachta, 2008, S. 120.

<sup>190</sup>Vgl. SVR, 2007, Zi. 79.

## 4.4 Schuldenbremse<sup>191</sup>

Nach dem jüngsten Verschuldungsschock, ausgelöst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, wurden am 1. August 2009 die verfassungsrechtlichen Verschuldungsregelungen neu aufgelegt und damit erneut der Versuch unternommen die Verschuldung sinnvoll einzugrenzen. Nach der kürzlich verabschiedeten „Schuldenbremse“ sollen die öffentlichen Haushalte sich grundsätzlich über den Konjunkturzyklus hinaus nur noch in geringem Umfang verschulden dürfen. Für den Bund ist ab 2016 ein strukturelles Defizit von 0,35 % des BIP zulässig, Ausnahmen für konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen und außergewöhnliche Notsituationen wie Naturkatastrophen sind jedoch gestattet.<sup>192</sup>

Die Bundesregierung geht in ihrer aktuellen Projektion davon aus, dass das strukturelle Budgetdefizit des Bundeshaushaltes für 2010 mindestens bei 2,8 % des BIP liegen wird.<sup>193</sup> Wollte man ein solches Defizit ausgabenseitig abbauen, müssten derzeit knapp 60 Mrd. Euro dauerhaft eingespart werden. Da eine Konsolidierung in dieser Höhe kaum von einem zum nächsten Haushaltsjahr geleistet werden kann, schreibt die Übergangsregelung in Artikel 143d des Grundgesetzes auf Bundesebene eine sukzessive Verminderung des strukturellen Defizits zu jährlich gleichen Teilen vor. Pro Jahr müssen nach derzeitigem Stand also etwa 0,4 % des BIP an strukturellem Defizit abgebaut werden, um den Zielwert von 0,35 % des BIP im Jahr 2016 zu erreichen.<sup>194</sup> Da für 2011 eine weitere Erholung der Wirtschaft angenommen werden kann, sind zunächst keine schwer wiegenden prozyklischen Effekte zu erwarten, wie häufig kritisiert.<sup>195</sup> Um beim Abbau des strukturellen Haushaltsdefizites die Wachstumskräfte nicht zu schwächen, sollte allerdings insbesondere bei Subventionen und konsumtiven Staatsausgaben angesetzt werden. Empirische Studien belegen, dass ein geringerer Staatsanteil, erreicht über einen ausgabenseitigen Konsolidierungspfad, das Wachstum sogar fördern kann.<sup>196</sup>

Bedenken werden außerdem vielerseits hinsichtlich der Zukunftsinvestitionen laut, welche mit der in 2016 vollständig in Kraft getretenen Schuldenbremse laut der Befürchtungen nicht mehr durchgeführt werden könnten. Das zentrale Argument lau-

---

<sup>191</sup> Teile dieses Abschnitts basieren auf Steiner (und Zenker), 2010. Für den Wortlaut der Gesetzestexte siehe Anhang.

<sup>192</sup> Vgl. GG Art. 115, in der Fassung vom 1. August 2009.

<sup>193</sup> Im Zuge der Berechnungen vom Januar 2010 zum Konsolidierungsbedarf hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse legt die Bundesregierung auf Bundesebene einen Wert des strukturellen Defizits von 2,8 % des BIP für 2010 zugrunde. Im Februar wurde die Prognose für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit mit 4 ½ % angegeben, vgl. Bundesfinanzministerium, 2010 und 2010a, S. 42.

<sup>194</sup> Vgl. Grundgesetz, Art. 109 und 115, in der Fassung vom 01.08.2009. Zu den Übergangsregelungen: Grundgesetz, Art. 143d. Außerdem: Bundesministerium der Finanzen, 2010.

<sup>195</sup> Vgl. Gemeinschaftsdiagnose, 2010, S. 7.

<sup>196</sup> Vgl. z.B. Fölster und Henrekson, 2001 oder Heitger, 2001.

tet hierbei, dass zukünftiges Wachstum durch fehlende Kapitalakkumulation (z.B. im Infrastruktur- und Bildungsbereich) geschmälert und zukünftige Generationen erst recht belastet würden.<sup>197</sup> Hiergegen kann eingewendet werden, dass die nach Eingrenzung des SVR für eine Kreditfinanzierung zu rechtfertigenden investiven Ausgaben in den letzten Jahren tendenziell im negativen Bereich lagen, so dass hier ohnehin kein hinsichtlich der Generationengerechtigkeit begründeter Kreditaufnahmespielraum besteht. Ein struktureller Kreditrahmen von 0,35% des BIP jährlich eröffnet unter diesen Gesichtspunkten sogar einen größeren kurzfristigen Haushaltsspielraum. Dennoch muss Acht gegeben werden, dass die in der Regel recht ertragreichen Investitionen vor allem im Infrastruktur- und Bildungsbereich im Zuge der Konsolidierung nicht weiter abgebaut werden. Statt dessen sollten vor allem Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Einsparungen ins Auge gefasst werden, welche aller Erfahrung nach schädlich für das Potentialwachstum sind.<sup>198</sup>

Zu begrüßen ist die in die neue Regelung aufgenommene Sequenz, dass „Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen“ sind.<sup>199</sup> Damit wird konjunkturellen Effekten besser Rechnung getragen als in älteren Versionen der Schuldenregelung, da deutlicher vorgeschrieben wird, dass die konjunkturell bedingte Steigerung der Schuldenaufnahme in Rezessionsphasen im Aufschwung auch wieder ausgeglichen werden muss.

Auch auf Länderebene soll mit der „Schuldenbremse“ eine Konsolidierung erzwungen werden. Ab 2020 ist den Ländern dann nur noch eine konjunkturell begründbare und keinerlei strukturelle Kreditaufnahme mehr erlaubt. Bis dahin müssen nach der neuen Schuldenregelung die bestehenden strukturellen Defizite vollends abgebaut sein. Für Bundesländer mit besonderer Haushaltsanspannung (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sind insgesamt Konsolidierungshilfen von über 800 Mio. Euro jährlich für den Zeitraum 2011 bis 2019 geplant. Diese können jedoch nur in Anspruch genommen werden, wenn die betroffenen Länderhaushalte unter der Kontrolle des neu eingerichteten Stabilitätsrates effektiv Schulden abbauen.<sup>200</sup>

Der Stabilitätsrat soll im Allgemeinen zudem den Haushalt von Bund und Ländern überwachen und wenn nötig Sanierungsverfahren einleiten. Wie in den obigen Überlegungen festgestellt ist ein übergeordnetes Kontrollgremium durchaus wünschenswert für eine effiziente Schuldenbegrenzung. Dennoch bleibt die Wirksamkeit der Schuldenbremse fraglich: Zwar soll die Verschuldung, welche über die Begrenzung der Schuldenregel hinaus geht, auf einem Kontrollkonto erfasst und

---

<sup>197</sup>Vgl. z.B. Horn et al., 2008.

<sup>198</sup>Vgl. Gemeinschaftsdiagnose, 2010, S. 71.

<sup>199</sup>Vgl. Art. 115, in der Fassung vom 1. August 2010.

<sup>200</sup>Vgl. Bundesfinanzministerium, 2010b.

nur gemeinsam mit einem Tilgungsplan beschlossen werden. Bei einer Verletzung der Rückzahlungsmodalitäten sind jedoch keine Sanktionsmechanismen vorgesehen. Ebenfalls ist der Terminus „außergewöhnliche Notsituationen“ bisher nicht ausreichend klassifiziert und läuft Gefahr in der Praxis zu weit ausgelegt zu werden. Der für den Einsatz nötige Beschluss mit Kanzlermehrheit im Parlament bildet nur eine geringe Hürde und könnte für eine bessere Wirksamkeit auf eine Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit erhöht werden. Dies ginge allerdings zusätzlich auf Kosten der Handlungsflexibilität der Haushaltspolitik. Als bedenklich kann man zudem empfinden, dass mit geringerer öffentlicher Verschuldung die Staatsanleihe als beliebtes und sicherstes Wertpapier deutschen Sparern nun eingeschränkter zur Verfügung stehen wird.

Generell weisen diese institutionellen Änderungen hinsichtlich einer sinnvollen Verwendung des Schuldeninstrumentes jedoch in die richtige Richtung. Am Beispiel der schon bestehenden Regelung zur Genehmigungspflicht von Kreditaufnahmen in deutschen Gemeinden durch übergeordnete Aufsichtsbehörden ist zu erkennen, dass funktionierende Kontrollmechanismen sich durchweg positiv auf die Haushaltslage auswirken können: Die Verschuldung der Gemeinden ist mit einem derzeitigen Anteil von 7 % an den gesamtstaatlichen Schulden relativ gering. Auch die Einführung der doppelten Buchführung in immer mehr Gemeindehaushalten bildet einen guten Ausgangspunkt eines effizienteren Budget- und Schuldenmanagements. Für Gemeinden und Sozialversicherungen gibt es jedoch bis auf weiteres keine fixierte Verschuldungsgrenze. Es bleibt zu befürchten, dass es zu einer Verlagerung der strukturellen Verschuldung auf die Gemeindehaushalte und auf die sozialen Sicherungssysteme kommt.<sup>201</sup> Neben den durch die Maastricht-Kriterien und die Schuldenbremse gegebenen mittelfristig nötigen Haushaltsreformen besteht aufgrund der demografischen Entwicklung außerdem ein erheblicher Konsolidierungsbedarf der impliziten Verschuldung, der in den neuen Regelungen ebenfalls außer Acht bleibt.

---

<sup>201</sup> Vgl. SVR, 2009, S.180f.

## 5 Gesamtfazit

Die öffentliche Schuld war und ist eine kontrovers diskutierte Art des Staates Einnahmen zu generieren und die Frage ihrer Zulässigkeit zieht sich durch die dogmenhistorische Diskussion. Zunächst stellte sich hier die Frage, ob es durch Staatsverschuldung möglich ist Lasten in die Zukunft zu transferieren. Für Deutschland konnte diese Frage bejaht werden, geht man davon aus, dass das Zinsniveau der Staatstitel auf absehbare Zeit über der Wachstumsrate des BIP liegen wird und ein Ricardo-Barro-Verhalten der Bürger unwahrscheinlich bleibt. Zusätzlich müssen zukünftige Zinssteuern unter Umständen aus einem geringeren Volkseinkommen aufgebracht werden, wenn die öffentliche Kreditaufnahme zu Wachstumseinbußen führt.

Die Entscheidung ob eine öffentliche Kreditaufnahme zu rechtfertigen ist, hängt daher maßgeblich davon ab, in wie weit der durch die Verwendung der Kreditmittel entstandene Nutzen die Kosten der beteiligten Generationen kompensieren kann. Rentable bzw. produktive Investitionen sind daher aus zeitlicher Lastenverlagerungssicht für eine Kreditfinanzierung geeignet, auch wenn hier sowohl im Kosten- als auch im Nutzenbereich Mess- und Zurechnungsprobleme bestehen. Hinsichtlich der Belastung zukünftiger Generationen durch den demografischen Wandel ist jedoch umso genauer abzuwägen, welche Investitionen in der Zukunft tatsächlich ein Nutzenniveau erbringen, das die entstehenden Kosten auch bei schrumpfender und stark alternder Bevölkerung auszugleichen vermag. Ebenfalls kann die Finanzierung unerwarteter Ausgabenspitzen gerechtfertigt werden, wenn abzusehen ist, dass hier durch eine abrupte Steuererhebung eine größere Nettobelastung entsteht, als bei einer Kreditfinanzierung. Der erfolgreiche Einsatz konjunkturell motivierter Verschuldung hängt unterdessen von speziellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, welche in der Praxis häufig schwer abzugrenzen sind. Eine exakte Anpassung der Maßnahmen ist häufig mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Besonders wenn die Ursachen einer Rezession nicht exakt zu identifizieren sind und der Zeithorizont der Multiplikatorwirkungen schlecht abzuschätzen ist, empfiehlt es sich die finanzpolitische Stabilisierungsrolle weitestgehend den automatischen Stabilisatoren zu überlassen. Kann der zugrunde liegende Schock der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche genau identifiziert werden, können antizyklische Maßnahmen hingegen ebenfalls zum Stabilisierungsziel beitragen. Zu beachten sind auch die interpersonellen sowie interfunktionalen Umverteilungswirkungen der staatlichen Verschuldung: Es unterliegt hier der politischen Willensbildung, ob diesen durch entsprechende Distributionspolitik entgegen gewirkt wird.

Hervorzuheben ist hier, dass die seit Mitte der 1970er Jahre stark gestiegene Schuldenstandsquote nur teilweise durch eine theoretische Rechtfertigung zu erklären

ist. Ein beträchtlicher Teil der beobachteten, suboptimal hohen öffentlichen Verschuldung in Deutschland ist indes polit-ökonomischen und polit-institutionellen Zusammenhänge geschuldet. Bei den am Verschuldungsprozess teilhabenden Gruppen ist eine deutliche Neigung zur Verschuldung vorzufinden, welche zudem durch konzeptionelle Mängel der beteiligten Institutionen und durch die Gegebenheiten des politisch-administrativen Systems noch verschärft werden. Die jüngsten verfassungsrechtlichen Änderungen zur Schuldeneingrezung scheinen ambitioniert und in ihren Vorgaben zur staatlichen Kreditaufnahme tendenziell recht konservativ an den auch hier abgeleiteten theoretischen Rechtfertigungsgründen orientiert. Schuldenbegrenzende Gesetze wurden in der Vergangenheit jedoch vor allem daher selten ernst genug genommen, da sie durch ihre schwache Formulierung und fehlende Sanktionsmechanismen immer wieder Schlupflöcher boten. Diese Gefahr besteht tendenziell auch bei der „Schuldenbremse“, welche ebenfalls keine Sanktionsmechanismen beinhaltet, jedoch begrifflichen Ausgestaltungsspielraum aufweist. Ob die Schuldenbremse zu einer effizienten und gerechteren Verwendung des Verschuldungsinstrumentes führen wird, bleibt daher abzuwarten und wird weiterhin maßgeblich vom Verschuldungsbewusstsein der Bevölkerung und dessen Druck auf die Politik abhängig bleiben.



## Anhang

### Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949

#### X. Das Finanzwesen - Artikel 115<sup>202</sup>

*[1. August 2009]*

##### <sup>203</sup> **Artikel 115.**

(1) [1] Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. <sup>204</sup>[2] (weggefallen) <sup>205</sup>[3] (weggefallen)

<sup>206</sup>(2) [1] Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2] Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. [3] Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. [4] Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. [5] Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. [6] 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. [7] Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. [8] Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

<sup>202</sup>Darstellung exakt übernommen von: <http://lexetius.com/GG/115>

<sup>203</sup>13. Mai 1969/15. Mai 1969: Artt. I Nr. 6, II des Ersten Gesetzes vom 12. Mai 1969.

<sup>204</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 6 Buchst. a, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

<sup>205</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 6 Buchst. a, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

<sup>206</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 6 Buchst. b, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

*[13. Mai 1969/15. Mai 1969-I. August 2009]*

<sup>207</sup> **Artikel 115.**

(1) [1] Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. [2] 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. [3] Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.

*[24. Mai 1949-13. Mai 1969/15. Mai 1969]*

<sup>208</sup> **Artikel 115.**

[1] Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur auf Grund eines Bundesgesetzes beschafft werden. [2] Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, dürfen nur auf Grund eines Bundesgesetzes erfolgen. [3] In dem Gesetze muß die Höhe des Kredites oder der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt, bestimmt sein.

---

<sup>207</sup> 13. Mai 1969/15. Mai 1969: Artt. I Nr. 6, II des Ersten Gesetzes vom 12. Mai 1969.

<sup>208</sup> 24. Mai 1949: Art. 145 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1949.

## X. Das Finanzwesen - Artikel 109<sup>209</sup>

[1. August 2009]

### <sup>210</sup>Artikel 109.

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

<sup>211</sup>(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

<sup>212</sup>(3) [1] Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2] Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. [3] Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. [4] Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. [5] Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

<sup>213</sup>(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

<sup>214</sup>(5) <sup>215</sup>[1] Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder

---

<sup>209</sup>Vgl. [www.../109](#)

<sup>210</sup>9. Juni 1967/14. Juni 1967: Artt. 1, 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1967.

<sup>211</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 4 Buchst. a, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

<sup>212</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 4 Buchst. b, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

<sup>213</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 4 Buchst. c, Buchst. d, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

<sup>214</sup>1. September 2006: Artt. 1 Nr. 20, 2 des Gesetzes vom 28. August 2006.

<sup>215</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 4 Buchst. e Doppelbuchst. aa, Doppelbuchst. bb, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

im Verhältnis 65 zu 35.<sup>216</sup>[2] Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag.<sup>217</sup>[3] Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

*[1. September 2006-1. August 2009]*

<sup>218</sup>**Artikel 109.**

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

<sup>219</sup>(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

(4) [1] Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen), erlassen werden. [2] Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. [3] Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. [4] Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.

<sup>220</sup>(5) [1] Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. [2] Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. [3] Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten

---

<sup>216</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 4 Buchst. e Doppelbuchst. aa, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

<sup>217</sup>1. August 2009: Artt. 1 Nr. 4 Buchst. e Doppelbuchst. aa, 2 des Zweiten Gesetzes vom 29. Juli 2009.

<sup>218</sup>9. Juni 1967/14. Juni 1967: Artt. 1, 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1967.

<sup>219</sup>13. Mai 1969/15. Mai 1969: Artt. I Nr. 1, II des Ersten Gesetzes vom 12. Mai 1969.

<sup>220</sup>1. September 2006: Artt. 1 Nr. 20, 2 des Gesetzes vom 28. August 2006.

entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. [4] Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

*[13. Mai 1969/15. Mai 1969-1. September 2006]*

<sup>221</sup>**Artikel 109.**

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

<sup>222</sup>(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

(4) [1] Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen), erlassen werden. [2] Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. [3] Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. [4] Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.

*[9. Juni 1967/14. Juni 1967-13. Mai 1969/15. Mai 1969]*

<sup>223</sup>**Artikel 109.**

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

---

<sup>221</sup>9. Juni 1967/14. Juni 1967: Artt. 1, 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1967.

<sup>222</sup>13. Mai 1969/15. Mai 1969: Artt. I Nr. 1, II des Ersten Gesetzes vom 12. Mai 1969.

<sup>223</sup>9. Juni 1967/14. Juni 1967: Artt. 1, 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1967.

(4) [1] Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen), erlassen werden. [2] Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. [3] Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. [4] Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.

*[24. Mai 1949-9. Juni 1967/14. Juni 1967]*

<sup>224</sup>**Artikel 109.**

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

---

<sup>224</sup>24. Mai 1949: Art. 145 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1949.

## § 10 HGrG Gliederung von Einzelplänen und Gesamtplan

(1) Der Haushaltsplan besteht aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan, bei einem doppischen Rechnungswesen aus einem Erfolgsplan auf Ebene der Einzelpläne sowie des Gesamtplans und aus einem doppischen Finanzplan auf Ebene des Gesamtplans.

(2) Die Einzelpläne enthalten die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines einzelnen Verwaltungszweigs oder bestimmte Gruppen von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Die Einzelpläne sind in Kapitel und Titel einzuteilen. Die Einteilung in Titel richtet sich nach Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten (Gruppierungsplan). Die Einteilung nach Konten richtet sich nach den Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Erträge, Aufwendungen und Bestände (Verwaltungskontenrahmen). Die Einteilung nach Produktstrukturen ist so vorzunehmen, dass eine eindeutige Zuordnung nach den Verwaltungsvorschriften über die funktionale Gliederung des Produkthaushalts (Produktrahmen) sichergestellt ist.

(3) In dem Gruppierungsplan sind mindestens gesondert darzustellen

- 1. bei den Einnahmen: Steuern, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse, Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus Krediten, wozu nicht Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) zählen, Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen;
- 2. bei den Ausgaben: Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsausgaben, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Investitionen. Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für
  - a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
  - b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
  - c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
  - d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,

- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.

(4) Der Gesamtplan enthält

- 1. eine Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne (Haushaltsübersicht),
- 2. eine Berechnung des Finanzierungssaldos (Finanzierungsübersicht). Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus einer Gegenüberstellung der Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen, der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie der Münzeinnahmen einerseits und der Ausgaben mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags andererseits,
- 3. eine Darstellung der Einnahmen aus Krediten und der Tilgungsausgaben (Kreditfinanzierungsplan). Bei doppisch basierten Haushalten tritt an die Stelle der Nummern 2 und 3 eine Übersicht über den Zahlungsmittelfluss von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit, Finanzierungstätigkeit sowie über die sich daraus ergebenden zahlungswirksamen Veränderungen des Zahlungsmittelbestandes (doppischer Finanzplan) und eine Übersicht über den Finanzierungssaldo.



## Literatur

- Alesina, A. und Tabellini, G. (1990):** A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: Review of Economic Studies, Vol. 57, S. 403-414.
- Andel, N. (1992):** Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Tübingen.
- Barro, R. (1974):** Are Governments Bonds Net wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 87, S. 1095-1117.
- Bertola, G. und Drazen, A. (1993):** Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity, in: American Economic Review, Vol. 83, S. 1170–1188.
- Blanchard, O. (1990):** Comment on Giavazzi and Pagano, in: Blanchard O. and Fischer, S. (Hrsg.), NBER Macroeconomics Annual, Cambridge.
- Blankart, C. B. (1994):** Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München.
- Bohn, H. (1998):** The Behaviour of US Public Debt and Deficits, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 113, Nr. 3, S. 949-963.
- Buchanan, J. M. (1962):** Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement, abrufbar unter: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv2c2.html#Ch.%202,%20The%20New%20Orthodoxy>
- Buchanan, J. M. und Wagner R. E. (1977):** Democracy in Deficit, New York.
- Bundesministerium der Finanzen (1985):** Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik - Grenzen staatlicher Verschuldung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 36, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2002):** Monatsbericht des BMF Dezember 2002.
- Bundesministerium der Finanzen (2008):** Monatsbericht des BMF Juni 2008.
- Bundesministerium der Finanzen (2009):** Monatsbericht des BMF Dezember 2009.
- Bundesministerium der Finanzen (2009a):** Ergänzende Informationen zum Bundeshaushalts 2010.
- Bundesministerium der Finanzen (2009b):** Monatsbericht des BMF März 2009.
- Bundesministerium der Finanzen (2009c):** Entwicklung der Finanzmarktkrise, Von der US-Subprime-Krise zum Bad Bank-Gesetz, Stand 22.12.09, abgerufen am 30.01.10 um 23.55 Uhr unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_69116/DE/Buergerinnen\\_\\_und\\_\\_Buerger/Gesellschaft\\_\\_und\\_\\_Zukunft/finanzkrise/076\\_\\_Entwicklung\\_\\_Finanzmarktkrise.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_69116/DE/Buergerinnen__und__Buerger/Gesellschaft__und__Zukunft/finanzkrise/076__Entwicklung__Finanzmarktkrise.html)
- Bundesministerium der Finanzen (2009d):** Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2008.

**Bundesministerium der Finanzen (2010):** Monatsbericht des BMF Januar 2010.

**Bundesministerium der Finanzen (2010a):** Monatsbericht des BMF Februar 2010.

**Bundesministerium der Finanzen (2010b):** Schuldenbremse, in: Glossar, abgerufen am 25.08.10 um 15.20 Uhr unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_53848/DE/BMF\\_\\_Startseite/Service/Glossar/S/031\\_\\_Schuldenbremse.html?\\_\\_nnn=true?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/S/031__Schuldenbremse.html?__nnn=true?__nnn=true)

**Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur (2010):** Informationsmaterial, abgerufen am 15.02.10 um 10.13 Uhr unter: <http://www.deutsche-finanzagentur.de/de/finanzagentur/informationsmaterial/>

**Bundesverfassungsgericht (1989):** Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 79, Tübingen.

**Bundesverfassungsgericht (1996):** Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 93, Tübingen.

**Caesar, R. (1989):** Öffentliche Verschuldung in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise: Wandlungen in Politik und Theorie, in: Petzina, D. (Hrsg.), Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 188, Berlin, S. 9-55.

**Dahl, D (1993):** Volkswirtschaftslehre, 7. Auflage, Wiesbaden.

**Deutsche Bundesbank (2010):** Monatsbericht Januar 2010.

**Dieckheuer G. (1978):** Staatsverschuldung und wirtschaftliche Stabilisierung, Baden-Baden.

**Dietz, O. (2006):** Finanzierungssaldo des Staates - einige methodische Anmerkungen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Nr. 4 (2006), S. 339-343.

**DIW (1987):** Vergleichende Darstellung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR seit 1970, in: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, Deutscher Bundestag, Drucksache 11/11.

**Domar, E. D. (1944):** The burden of debt and the national income, in: American Economic Review, Vol. 34, S. 798-827.

**Downs, A. (1960):** Why Governments Budget is too Small in a Democracy, in: World Politics, Vol. 12, S. 541-563.

**Drescher, R. (2010):** Allmächtige Kreditwächter mit angekratztem Image, in: Handelsblatt vom 27.01.2010, abgerufen am 08.02.10 um 23.55 Uhr unter: <http://www.handelsblatt.com/finanzen/anleihen/ratingagenturen-allmaechtige-kreditwaechter-mit-angekratztem-image;2518307>

- Duwendag, D. (1983):** Staatsverschuldung - Notwendigkeit und Gefahren, Baden-Baden.
- Ernst-Pörksen, M. (1983):** Staatsschuldtheorien, Berlin.
- Europäische Kommission (2002):** European Economy, Vol. 3/2002.
- EU Kommission (2009):** The 2009 Ageing Report — Economic and budgetary projections for the EU-27 Member states (2008-2060). Luxembourg.
- Fatás, A. und I. Mihov (2002):** The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion, CEPR Discussion Paper Nr. 3277.
- Fölster, S. und M. Henrekson (2001):** Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries, in: European Economic Review, Vol. 45, Nr. 8, S. 1501–1520.
- Franz, G. (1985):** Staatsverschuldung in der Konkurrenzdemokratie aus Sicht von Wählern und Gewählten. Theoretische und empirische Analysen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 37. Jg, S. 478-502.
- Franzen, K. (2000):** Zur Geschichte unserer gegenwärtigen Staatsverschuldung, in: Lingelbach, Gerhard (Hrsg): Staatsfinanzen, Staatsverschuldung, Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, Köln.
- Fricke, E. (1990):** Kreditbegrenzung im Staatshaushalt. Eine vertane Chance des Bundesgesetzgebers, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 48, 1990, S. 222-241.
- Fricke, T. (2010):** Die Angst vor der Staatspleite, Infografik, abgerufen am 14.01.10 um 15:00 Uhr unter: <http://www.ftd.de/politik/konjunktur/infografik-die-angst-vor-der-staatspleite/50058712.html>
- Friedman, M. (1962):** Capitalism and Freedom, Chicago.
- Funke, S. (1995):** Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.
- Gandenberger, O. (1988):** Öffentliche Verschuldung II: Theoretische Grundlagen, in: Albers, W. (Hrsg): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 5: Lagerhaltung bis Oligopoltheorie, S. 474-504.
- Gemeinschaftsdiagnose (2010):** Frühjahrsgutachten.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1990):** Can Severe Fiscal Contractions be expansionary? Tales of two small European Countries, in: Blanchard O. and S. Fischer (Hrsg.), NBER Macroeconomics Annual, Cambridge.
- Groneck, M. und Plachta, R. C. (2008):** Close to balance oder Nettoinvestitionen? – Kreditgrenzen für die Bundesländer, in: Wirtschaftsdienst Nr. 2(2008), S. 115-120.

**Grundgesetz, Art. 115**, in den Fassungen vom 24.05.1949, vom 12.05.1969 und vom 01.08.2009.

**Grundgesetz, Art. 143d**, erste Fassung.

**Hagen, J. v. (1992)**: A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, in: Journal of Public Economics, Vol. 44, S. 199-210.

**Haller, H. (1958)**: Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, in: Finanzarchiv N.F. 19, S. 72-91.

**Hauch-Fleck, M.-L. (2004)**: Wer profitiert von den Schulden?, in: DIE ZEIT vom 13.05.04, abgerufen am 23.01.10 um 22.27 Uhr unter: [http://www.zeit.de/2004/21/Verteil\\_Effekte](http://www.zeit.de/2004/21/Verteil_Effekte)

**Heitger, B. (2001)**: The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries, Kieler Arbeitspapier Nr. 1034.

**Horn, G. A. et al. (2008)**: Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, IMK Report Nr. 29.

**Kaelble M, Beyerle H, Fricke T, und Kühnlenz A. (2010)**: Die weltweite Angst vor der Staatspleite, in: Financial Times Deutschland vom 12.01.10, abgerufen am 12.01.10 um 15:23 Uhr unter: <http://www.ftd.de/politik/konjunktur/:globale-schuld-enkrise-die-weltweite-angst-vor-der-staatspleite/50058852.html?mode=print>

**Keynes, J. M. (1933)**: The Means to Prosperity, in: Sraffa, P. (Hrsg.), Collected Writings Vol. IX, London 1972.

**Keynes, J. M. (1936)**: Allgemeine Theorie der Beschäftigung des Zinses und des Geldes.

**Köcher, B. (1993)**: Gerecht ist die Steuer, die andere trifft. Der Allensbach Monatsbericht, In: FAZ, Nr. 238, vom 13.10.1993.

**Körner, H. (2000)**: Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem, Forum Finanzwissenschaft Band 20/I, Nürnberg.

**Koetz, a. g. (1983)**: Optimale Staatsverschuldung. Ein Beitrag zur Analyse der langfristigen Konsequenzen der öffentlichen Kreditaufnahme, Berlin.

**Kotlikoff, L. J. (1992)**: Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend, New York.

**Lerner, A. P. (1948)**: The Burden of the National Debt, in: Metzler, L. A. et al. (Hrsg.), Income, Employment and Public Policy, New York.

**Lindbeck, A. (1976)**: Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous-Politicians, in: American Economic Review, Vol. 66, S. 1-19.

- Mankiw, N. G. (1996):** Makroökonomik, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Modigliani, F. (1961):** Long Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of National Debt, in: *Economic Journal*, Vol. 71, S. 730-755.
- Musgrave, R. A. (1958):** Theorie der öffentlichen Schuld, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 3, 2. Auflage, Tübingen.
- Musgrave, R. A. (1963):** Should we Have a Capital Budget?, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 45, Nr. 2, S. 134-137.
- Musgrave, R. A. (1997):** Reconsidering the Fiscal Role of Government, in: *American Economic Review*, Vol. 87, Nr. 2, S. 156-159.
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. und Kullmer, L. (1992):** Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3, 4. Auflage, Tübingen.
- Nordhaus, W. D. (1975):** The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 42, S. 169-190.
- Neubäumler, R. und Hewel, B. (1998):** Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Pereira, A. und Fatima Pinho, M. de (2006):** Public Investment, Economic Performance and Budgetary Consolidation: VAR Evidence for the 12 Euro Countries, College of William and Mary Working Paper Nr. 40.
- Perotti, R. (2002):** Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries, ECB Working Paper Nr. 168.
- Perotti, R. (2004):** Public Investment: Another (Different) Look, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research Working Paper Nr. 277.
- Perschau, O. D. (1990):** Haben Staatsschuldverschreibungen reale Wirkungen? Eine theoretische und empirische Analyse, Manusk. Technische Universität, Berlin.
- Pommerehne, W. W. und Schneider, F. (1978):** Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending, in: *KYKLOS* Bd. 31, S. 381-408.
- Ramey, V. und M. D. Shapiro (1999):** Costly Capital Reallocation and the Effects of Government Spending, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* Nr. 48, S. 1145–1194.
- Richter, W. und Wiegard, W. (1993):** Zwanzig Jahre “Neue Finanzwissenschaft” Teil II, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Vol. 113, S. 370-389.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003):** Jahresgutachten 2003/04.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007):** Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008):** Jahresgutachten 2008/09.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009):** Jahresgutachten 2009/10.

**Schemmel, L. und Borell, R. (1992):** Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt. Ein Beitrag zur Reform der Finanzverfassung, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden.

**Scherf, W. (2007):** Öffentliche Verschuldung, Universität Gießen Arbeitspapier Nr. 80.

**Schumpeter, J. A. (1950):** Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Auflage, München.

**Schwarzner, G. (1991):** Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsengpässen. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.

**Shapiro, D. und Slemrod, J. (1993):** Consumer Response to the Timing of Income: Evidence from a Change in Tax Withholding, NBER Working Paper Nr. 4344.

**Shoup, C. S. (1969):** Staatsverschuldung und künftige Generationen, in: Recktenwald, H. C. (Hrsg.), Finanztheorie, Köln.

**Smith, A. (1978):** Der Wohlstand der Nationen (Originalausgabe: 1789), München.

**SoFFin (2008):** Aufgaben des Fonds, abgerufen am 30.01.10 um 23.55 Uhr unter: [http://www.soffin.de/fonds\\_aufgaben.php?sub=2](http://www.soffin.de/fonds_aufgaben.php?sub=2)

**Statistisches Bundesamt (2009):** Statistisches Jahrbuch 2009.

**Statistisches Bundesamt (2009a):** Schulden der öffentlichen Haushalte 2008, Fachserie 14, Reihe 5.

**Statistisches Bundesamt (2010):** Inlandsproduktsberechnung, Stand 13.01.10, abgerufen unter: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/Tabellen/Content75/Gesamtwirtschaft,templateId=renderPrint.psml>

**Lorenz von Stein (1871):** Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Leipzig.

**Steiner, V. (und Zenker, J.) (2010):** Konsolidierung der Staatsfinanzen, DIW Discussion Papers Nr. 1003.

**Stockman, D. A. (1986):** The Triumph of Politics - The Crises in American Government and How it Affects the World, London.

**Sturm, R. (1993):** Staatsverschuldung - Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik, Opladen.

**Toillie, B (1980):** Öffentliche Investitionen: ein Begriff im Spannungsfeld von Theorie und Politik, Berlin.

**Vickrey, W. (1961):** The Burden of Public Debt: Comment, in: American Economic Review, Vol. 51, S. 132-137.

**Wagner, A. (1883):** Finanzwissenschaft, Erster Theil, 3. Auflage, in: Wagner, A. und Nasse, E. (Hrsg.), Lehrbuch der politischen Oekonomie, Fünfter Band, Leipzig.

**Wagschal, U. (1996):** Staatsverschuldung - Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen.

**Wagschal, U. und Wenzelburger, G. (2008):** Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden.

**Wigger, B. U. (2006):** Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Berlin.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980):** Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des BMF, Bonn.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1988):** Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, in: Gutachten und Stellungnahmen 1974 - 1987, S. 455-512.

**Zimmermann, H. (1965):** Der letzte "klassische" Deckungsgrundsatz, in: Finanzarchiv N.F. 24, S. 70-83.

**Zimmermann H. (1999):** Ökonomische Rechtfertigung einer kontinuierlichen Staatsverschuldung?, in: Henke, K.-D. (Hrsg.), Zur Zukunft der Staatsfinanzierung, S. 157-171.

**Zimmermann, H., Henke, K.-D. und Broer M. (2009):** Finanzwissenschaft, München.

**Zwiener, R. (1989):** Die Einkommensverteilungseffekte der Staatsverschuldung in einer unterbeschäftigten Wirtschaft, DIW Beiträge zur Strukturforchung, Heft 110, Berlin.

## Also published in this series:

<b>Nr. 1</b>	7/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
<b>Nr. 2</b>	7/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
<b>Nr. 3</b>	7/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
<b>Nr. 4</b>	8/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
<b>Nr. 5</b>	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
<b>Nr. 6</b>	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
<b>Nr. 7</b>	1/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
<b>Nr. 8</b>	4/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
<b>Nr. 9</b>	6/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
<b>Nr. 10</b>	9/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
<b>Nr. 11</b>	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
<b>Nr. 12</b>	2/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
<b>Nr. 13</b>	2/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
<b>Nr. 14</b>	3/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
<b>Nr. 15</b>	4/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
<b>Nr. 16</b>	8/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
<b>Nr. 17</b>	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
<b>Nr. 18</b>	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
<b>Nr. 19</b>	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht
<b>Nr. 20</b>	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen
<b>Nr. 21</b>	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement
<b>Nr. 22</b>	01/99	H.-G. Petersen C. Bork	Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung Konsequenzen für die Aufgabenseite
<b>Nr. 23</b>	02/99	C. Sowada	Soziale Reformen in Polen. Zwischen Bewahrung und Neuanfang.
<b>Nr. 24</b>	06/99	G. Leßmann	Zur Theorie der Einstellungen zur Staatstätigkeit - Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung -
<b>Nr. 25</b>	07/99	H.-G. Petersen	The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview



**Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge**  
**Prof. Dr. Hans-Georg Petersen**

<b>Nr. 26</b>	07/99	C. Bork H.-G. Petersen	Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals in Germany – An Evaluation by Microsimulation
<b>Nr. 27</b>	11/99	H.-G. Petersen	Arbeit organisieren – Sozialstaat erneuern
<b>Nr. 28</b>	11/99	U. Paschen	Die Regionalisierte Ökologische Gesamtrechnung: Mittel zur Darstellung regionaler umweltökonomischer Tatbestände - Hintergrund, Konzeption und Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen des interdisziplinären GRANO-Projektes
<b>Nr. 29 a</b>	04/00	H.-G. Petersen S. Anton C. Bork C. Sowada	Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a, Text des Gutachtens)
<b>Nr. 29 b</b>	04/00	s. Nr. 29 a	Titel s. Nr. 29 a (Teil b, tabellarischer Anhang)
<b>Nr. 30</b>	04/00	H.-G. Petersen B. Raffelhüschen	Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems
<b>Nr. 31</b>	07/02	S. Anton M. Brehe H.-G. Petersen	Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Text
<b>Nr. 32</b>	08/02	H.-G. Petersen	The Polit-economic Situation in Germany: Chances for Changes in Resource and Energy Economics
<b>Nr. 33</b>	12/02	H.- G. Petersen	Fiskalischer Föderalismus als Mittel friedlicher Integration – das Beispiel Bosnien und Herzegowina
<b>Nr. 34</b>	01/03	H.- G. Petersen M. Rose	Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des „Heidelberger Kreises“
<b>Nr. 35</b>	02/03	H.-G. Petersen	Soziale Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit in dynamischer Perspektive
<b>Nr. 36</b>	07/03	H.-G. Petersen	Globalisierung und soziale Gerechtigkeit
<b>Nr. 37</b>	08/03	A. Keser	Staatliche Belastung fabrikneuer PKW im europäischen Vergleich und Preisdiskriminierung auf dem Automobilmarkt
<b>Nr. 38</b>	08/03	J. Ehrke	Die Strukturfonds der EU. Eine ökonomische Einschätzung vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung
<b>Nr. 39</b>	12/03	H.-G. Petersen A. Fischer J. Flach	Wirkungen der Einfachsteuer auf die Steuerbelastung von Haushalten und Unternehmen
<b>Nr. 40</b>	12/03	J. Flach	Die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform auf ausgewählte Unternehmen
<b>Nr. 41</b>	02/04	H.-G. Petersen	Capital Flight and Capital Income Taxation
<b>Nr. 42</b>	03/04	H.-G. Petersen	Redistribution and the Efficiency-Justice Trade-off
<b>Nr. 43</b>	06/04	H.-G. Petersen	Vom Nehmen vor dem Geben: Ist der Staat als Wohltäter ein starker Staat?
<b>Nr. 44</b>	07/04	H.-G. Petersen	International Experience with alternative Forms of Social Protection: Lessons for the Reforms Process in Russia
<b>Nr. 45</b>	07/04	H.-G. Petersen	Systematic Change Instead of Curing Symptoms: Coordinating Social and Private Health Insurance in Germany and Beyond
<b>Nr. 46</b>	07/04	R. E. Becker	General Classification of Social Choice Situations
<b>Nr. 47</b>	09/04	R. E. Becker	Revisiting Public Investment – Consumption Equivalent Public Capital and the Social Discount Rate
<b>Nr. 48</b>	03/05	D. Drechsler	Unemployment in Germany and the Eurosclerosis Debate – Can the Hartz Reforms Induce Higher Employment?
<b>Nr. 49</b>	04/05	B. Eberhardt	Public Pensions in the U.S. – Fitting Social Security for the Future

**Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge**  
**Prof. Dr. Hans-Georg Petersen**

<b>Nr. 50</b>	08/05	H.-G. Petersen	Konsumorientierte Besteuerung als Ansatz effizienter Besteuerung
<b>Nr. 51</b>	02/06	H.-G. Petersen	Studiengebühren – Chancen und Risiken einer Reform der Hochschulfinanzierung
<b>Nr. 52</b>	03/06	O. Rülcke	Staatliche Belastungen von Nutzfahrzeugen in Europa im Lichte der ökologischen Zielkonformität
<b>Nr. 53</b>	05/07	H.-G. Petersen	UWM/UP Joint Study Program: Experience, Problems, and Future Perspectives
<b>Nr. 54</b>	08/07	A. Lkhagvadorj	Status Quo on Fiscal Decentralisation Mongolia
<b>Nr. 55</b>	01/08	H.-G. Petersen M. Kirchner	Education Return and Financing: Donated Affluence as Consequence of Tuition Free Study Programs in Germany
<b>Nr. 56</b>	01/08	M. Kahl	Kommunal финанzen Eine Analyse der Stadt Potsdam
<b>Nr. 57</b>	08/08	H.-G. Petersen	Integration, Decentralization, Taxation, and Revenue Sharing: Good Governance, Sustainable Fiscal Policy and Poverty Reduction as Peace-keeping Strategies
<b>Nr. 58</b>	09/08	H.-G. Petersen	Mobilisierung alternativer Finanzressourcen: Erfahrungen mit der Einführung von Studiengebühren
<b>Nr. 59</b>	12/09	H.-G. Petersen	Festveranstaltung zur Verleihung der Ehrendoktorwürde an Herrn Premierminister a.D. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Marek Belka am 16. Juli 2008
<b>Nr. 60</b>	01/10	H.-G. Petersen et al.	Tax Systems and Tax Harmonisation in the East African Community (EAC)
<b>Nr. 61</b>	08/10	H.-G. Petersen	Steuern in Fragilen Staaten – Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit
<b>Nr. 62</b>	06/11	H.-G. Petersen	Income Taxation and the Choice of the Tax Rate Schedule: Sacrifice Principles and "Just" Tax Rates
<b>Nr. 63</b>	07/11	H.-G. Petersen	Poverty, Human Capital, Life-cycle and the Tax and Transfer Bases: The Role of Education for Development and International Competition

**Specials Series:**  
**Arbeitspapiere des Deutsch-Georgischen Arbeitskreises  
für Finanz- und Sozialpolitik**

<b>No. G-1</b>	07/07	H.-G. Petersen	Nachhaltigkeit in Finanz- und Sozialpolitik: Probleme und Lösungsansätze für den Transformationsprozess in Georgien
<b>No. G-2</b>	08/07	A. Silagadze S. Gelaschwili	Die Entwicklung der Finanzpolitik in Georgien
<b>No. G-3</b>	08/07	J. Ehrke	Zentralisieren durch Dezentralisierung? Die Reform der Kommunalfinanzen in Georgien
<b>No. G-4</b>	08/07	E. Khokrishvili	Das georgische Steuersystem im Transformationsprozess
<b>No. G-5</b>	08/07	A. Jastrzembski	Einkommensteuerschätzung in Georgien
<b>No. G-6</b>	09/07	D. Narmania	Rights of Local Jurisdictions and Tax Revenue Distribution in Georgia
<b>No. G-7</b>	09/07	B. Gabidsaschwili S. Gelaschwili	Armut in Georgien
<b>No. G-8</b>	09/07	G. Gamsachurdia	Steuerverteilung und Finanzausgleich
<b>No. G-9</b>	01/08	T. Kirn E. Khokrishvili	Will an Asymmetrical System of Fiscal Decentralisation Resolve the Conflicts in the Republic of Georgia?
<b>No. G-10</b>	12/09	A. Silagadse S. Gelaschwili	Gegenwärtige Finanzlage und Monetäre Aspekte in Georgien
<b>No. G-11</b>	01/10	S. Gelaschwili	Entstehung deutscher Kolonien in Georgien am Anfang des 19. Jahrhunderts und deren wirtschaftliche Tätigkeiten
<b>No. G-12</b>	01/10	S. Gelaschwili	Finanzkapital der Firma Siemens und Halske in Georgien im 19. Jahrhundert
<b>No. G-13</b>	02/10	S. Gelaschwili	Deutsches Finanzkapital in Georgien am Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts

## Special Series: Industrial and Social Policies in Countries in Transition

<b>No. S-1</b>	12/97	H.-P. Weikard	Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links
<b>No. S-2</b>	06/98	H.-G. Petersen C. Sowada	On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process
<b>No. S-3</b>	06/98	B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Sobczak M. Switlyk	Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Faktors Arbeit
<b>No. S-4</b>	06/98	R. Bakardjieva C. Sowada	Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997. Entwicklung - Stand – Perspektiven
<b>No. S-5</b>	06/98	R. Bakardjieva	Der Privatisierungsprozeß in Bulgarien - Strategien, Widersprüche und Schlußfolgerungen
<b>No. S-6</b>	06/98	M. Bednarski	Privatisation Policy and Industrial Policy in Poland in the Period of Transformation
<b>No. S-7</b>	06/98	G. D. Demopoulos E. K. Fratzeskos	Macroeconomic Developments and Problems in the Transition Process of the Bulgarian Economy
<b>No. S-8</b>	10/98	P. Kurowski	Scope and Forms of State Support to Enterprises in Poland in Period of Transition
<b>No. S-9</b>	11/98	S. Golinowska	Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition
<b>No. S-10</b>	03/99	M. Switlyk	The Economic Standing of the Partnership Companies which Lease Agricultural Real Estate from the Agricultural Property Agency of the State Treasury in Gorzów Voivodeship in 1996 and 1997
<b>No. S-11</b>	05/99	B. Czasch A. Balmann M. Odening	Organisation und Effizienz landwirtschaftlicher Unternehmen während der Umstrukturierung des Agrarsektors - Eine empirische Analyse für Brandenburg -
<b>No. S-12</b>	06/99	M. Bednarski P. Kurowski	Industrial Policy and Social Strategy at the Corporate Level in Poland: Questionnaire Results
<b>No. S-13</b>	06/99	H.-G. Petersen A. Naydenov	The Tax and Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure and Possible Impacts
<b>No. S-14</b>	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	The Employment Crisis, Pensions and Poverty in Bulgaria 1990-1998. Trends Consequences – Preventative measures
<b>No. S-15</b>	07/99	R. Rusielik T. Sobczak M. Switlyk	Organisation and Efficiency of Agricultural Enterprises in Transformation: An Empirical Analysis of the Gorzów Voivodeship
<b>No. S-16</b>	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	Privatisation in Bulgaria. Strategies, Methods, Results and Conclusions
<b>No. S-17</b>	07/99	A. Christev H.-G. Petersen	Privatisation and Ownership: The Impact on Firms in Transition Survey Evidence from Bulgaria
<b>No. S-18</b>	07/99	A. Christev H.-P. Weikard	Social Benefits and the Enterprise: Some Recent Evidence from Bulgaria and Poland
<b>No. S-19</b>	07/99	A. Christev F. FitzRoy	Employment and Wages in Transition: Panel Evidence from Poland
<b>No. S-20</b>	07/99	H.-G. Petersen C. Sowada	The Polish and Bulgarian Questionnaires