

Von der Staatsverschuldung über die Nachhaltigkeitslücke zum nachhaltigen Finanzsystem

Lassen sich Generationengerechtigkeit und Haushaltsgrenzen überschreitende Ausgabenpolitik versöhnen?

Roland Sturm

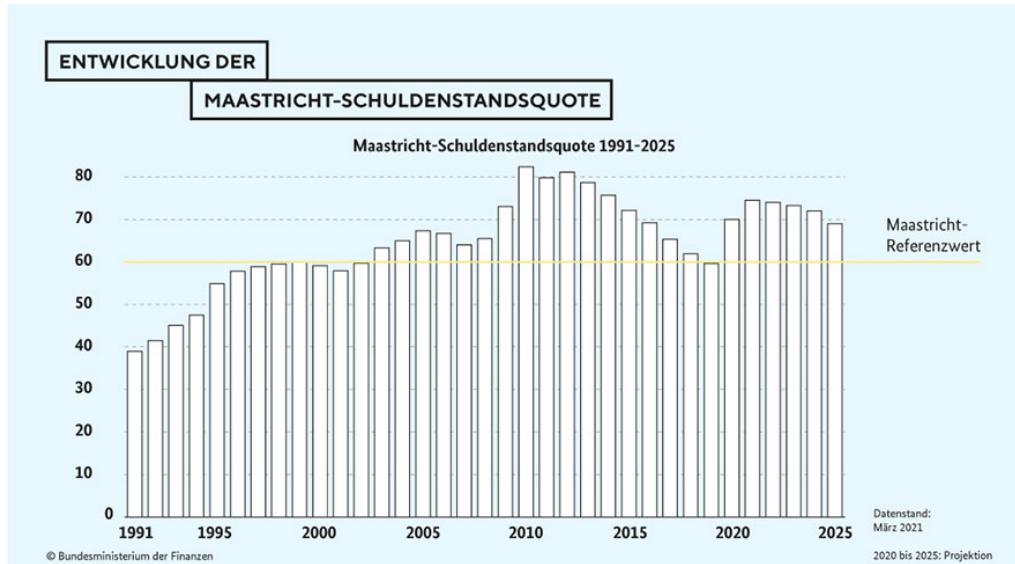
Es klingt paradox: Die Bundesregierung verpflichtet sich zur Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, gleichzeitig aber gleicht sie ihre Haushalte, die Ausgaben- und Einnahmeseite, nicht aus, sondern akzeptiert immer mehr Schulden. Damit werden die folgenden Haushalte und Generationen nicht nur durch Schulden, sondern auch den Schuldendienst, also die Zinszahlungen für die jetzige und die frühere Kreditaufnahme belastet. Aktuell stellt das Bundesfinanzministerium fest: „Die Zinsausgabenquote [der Anteil der Zinsausgaben an den öffentlichen Ausgaben, R.S.] steigt im Jahr 2023 auf rund 8,4 Prozent und würde sich damit gegenüber dem Vorjahr (3,2 Prozent) mehr als verdoppeln. Perspektivisch schränken steigende Zinsausgaben die zukünftigen Haushaltsspielräume deutlich ein, was in der Haushaltspolitik weiter zur konsequenten Priorisierung zwingt.“¹

Der Einzelplan 32 des Bundeshaushalts 2023 sieht Zinsausgaben von 39,8 Milliarden vor². Dieser Milliardenbetrag steht für die Finanzierung staatlicher Aufgaben nicht mehr zur Verfügung. Steigen die Zinsen wächst der Schuldenberg rascher, und er wächst noch mehr, wenn Altschulden nicht abgebaut werden bzw. wenn zusätzliche Schulden (eu-phemistisch „Sondervermögen“) hinzukommen. Deutschland hat sich verpflichtet, die EU-Kriterien der Staatsverschuldungsgrenzen nach dem Vertrag von Maastricht (1992) einzuhalten. Die jährliche gesamtstaatliche Nettoneuverschuldung sollte drei Prozent des BIP nicht überschreiten, die Staatsschuld weniger als 60 Prozent des BIP betragen. Gerade letzterer Wert wurde im 21. Jahrhundert meist ignoriert. National soll zusätzlich die Schuldendbremse, die nur noch eine geringere Neuverschuldung erlaubt, für Finanzdisziplin sorgen.



Prof. i. R. Dr. Roland Sturm

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft und GWP-Herausgeber



Quelle: Bundesfinanzministerium - Entwicklung der öffentlichen Finanzen

1. Pro und kontra Staatsverschuldung

Die Kritiker der Staatsverschuldung weisen plakativ auf die angeblichen Tugenden einer vorbildlich sparsamen „schwäbischen Hausfrau“ hin, die nicht mehr Geld ausgibt als sie einnimmt. Die Befürworter der Staatsverschuldung berufen sich gerne auf den Staatsrechtslehrer Lorenz von Stein (1815-90), der den vielzitierten Satz prägte: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für die Zukunft, oder er fordert zu viel von der Gegenwart.“³

Die Kontroverse um das akzeptable Maß an Staatsverschuldung ist nicht neu, zumal es immer wieder überraschende politische Entwicklungen gab, wie beispielsweise die Deutsche Einheit, die Zuwanderung, die Covid-Pandemie oder den Ukraine-Krieg, die von der Politik jenseits von Kostenanalysen verortet wurden, selbst wenn sie die finanziellen Möglichkeiten der Bundes- bzw. der Länderhaushalte sprengten. Aber auch außerhalb von Sonderlagen stellte sich immer wieder die Frage nach Verschuldungsgrenzen. Gewarnt wurde vor einer jährlichen Kreditaufnahme, die nur noch dem Zweck dient, den Schuldendienst der Haushalte zu bedienen („Verschuldungsfalle“⁴) und so ohne jegliche politikgestaltende Ausgangswirkung bleibt.

Wer Staatsverschuldung ablehnt, kann sich auf den Klassiker der Nationalökonomie, Adam Smith, berufen. Er warnte: „Dort, wo die öffentliche Schuld einmal eine bestimmte Höhe überschritten hat, ist es meines Wissens kaum gelungen, sie auf gerechte Weise und vollständig zurückzuzahlen. Sofern es überhaupt gelang, die Staatsfinanzen wieder einigermaßen in Ordnung zu bringen, bediente man sich stets dazu des Bankrotts ...“⁵ Befürworter einer ökonomischen Funktion der Staatsverschuldung lehnen den Vergleich mit den Budgetprioritäten der „schwäbischen Hausfrau“ ab. Insbesondere die Anhänger des britischen Nationalökonom John Maynard Keynes (1883-1946) erwarten von der staatlichen Haushaltspolitik, durch Kredite in Krisenzeiten die fehlende Nachfrage nach Investitionen zu ersetzen und so den wirtschaftlichen Kreislauf wieder anzukurbeln. Die so entstandene Staatsverschuldung sollte aber durch eine intervenierende Steuer- und Abgabenpolitik in besseren Zeiten wieder ausgeglichen werden, so dass über den gesamten Wirtschaftskreislauf hinweg, keine Staatsverschuldung entsteht. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass Steuererhöhungen politisch weit schwieriger durchzusetzen sind, als Investitionsprogramme. Dies erschwert den zyklischen Defizitausgleich. Ein „Vulgärkeynesianismus“, der

auch bei strukturellen (im Unterschied zu konjunkturellen) Problemen der Volkswirtschaft nach staatlicher Verschuldungspolitik ruft bzw. bei der Finanzierung des öffentlichen Konsums „auf Pump“ keine Probleme sieht, hat viele Befürworter. Sozialpolitische Versprechen können ja unter Umständen Wahlen gewinnen.

Der Keynesianismus hat bei der Betrachtung des Defizits eine wichtige neue Variable ins Spiel gebracht: Die Zeit, in der Verschuldung gedacht wird. Mit dieser Perspektive kann die Staatsverschuldung dem Ziel der intergenerationalen Lastenverteilung dienen. Schulden heute, so die Interpretation, schaffen Werte, z.B. ein Eisenbahnnetz oder ein Bildungssystem, die auch in Zukunft nützlich und bedeutsam sind. Künftige Generationen werden durch die Staatsverschuldung „im Vorgriff“ belastet und zur Mitfinanzierung herangezogen. In diesem Sinne war eine frühere Fassung des Art. 115 Grundgesetz zu verstehen, die regelte, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen.⁶

Ungelöst und objektiv unlösbar bleiben dabei zwei Probleme. Zum einen können nicht geborene Generationen weder nach ihren Präferenzen noch nach ihrer Zustimmung zu Staatsaufgaben befragt werden. Hätten die folgenden Generationen sich dafür entschieden, den auch durch Staatsverschuldung finanzierten Ausbau der Kernenergie in den 1970er Jahren zu befürworten und mit dem lange strahlenden Atommüll zu leben? Und zum anderen ist die Gefahr gravierender Fehlentscheidungen, z.B. mangelnder Nachhaltigkeit der Schuldenpolitik, nicht beseitigt.

2. Nachhaltige Finanzpolitik?

Was sind die Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik? Am 7. Dezember 2001 unter Finanzminister Hans Eichel (SPD) zur Zeit der rot-grünen Koalition (1998-2005) legte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein Gutachten zur „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“ vor.⁷ Im Februar 2019 beschloss der Staatssekretärausschuss für Nachhaltige Entwicklung auf Initiative des Finanz- und des

Umweltministeriums (Olaf Scholz, SPD und Svenja Schulz, SPD: Große Koalition, Kabinett Merkel IV, 2017-2021), eine Sustainable-Finance-Strategie der Bundesregierung zu entwickeln. Ziel war es, Deutschland zu einem führenden Sustainable-Finance Standort auszubauen. Am 6. Juni 2019 wurde ein Sustainable Finance Beirat beim Bundesfinanzministerium eingesetzt, der 2021 zum ersten Mal Bericht erstattete.⁸ Der Koalitionsvertrag der Ampelkoalition legte für die Zukunft fest: „Die Bundesregierung wird auf Basis der Empfehlungen des Sustainable Finance Beirats eine glaubwürdige Sustainable Finance Strategie mit internationaler Reichweite implementieren. Der Beirat soll als unabhängiges und effektives Gremium fortgeführt werden.“⁹

Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats von 2001 plädiert für eine Langfristperspektive in der nachhaltigen Finanzpolitik. Die Verbindung von Nachhaltigkeit und Langfristigkeit ist zwar unmittelbar einleuchtend, aber bei Haushaltsfragen nicht nur wegen immer wieder auftretender nicht vorgesehener Ereignisse und der Demographieabhängigkeit von Ausgaben und Einnahmen problematisch. Empirisch lässt sich zeigen, dass selbst die in den 1960er Jahren „erfundene“, nur auf fünf Jahre angelegte Mittelfristige Finanzplanung, nicht funktionierte.¹⁰ Nachhaltige Finanzpolitik wird im Gutachten entsprechend vage definiert und gleichzeitig vom Verschuldungsproblem abgekoppelt. Nach dem Gutachten von 2001 „bedeutet Nachhaltigkeit, dass die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert bleibt und die Finanzpolitik ihren Beitrag dazu leistet, die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten.“

Als Indikatoren für Nachhaltigkeit können die OECD-Idee der „fiscal sustainability“ oder die Generationenbilanzierung herangezogen werden, beides Langfristkonzepte mit entsprechenden Herausforderungen für die Realität des Budgetierens. Die OECD legt einen Zeitraum von dreißig bis vierzig Jahren zugrunde. In diesem Zeitraum soll die Schuldenstandsquote (Schuldenstand bezogen auf BIP) am Ende des Betrachtungszeitraums gleichgeblieben sein. Dies bedeutet keinen Stillstand. Eine wachsende Wirtschaftskraft ermöglicht eine nominal höhere Verschuldung. Eine Finanzpolitik, so das Gutachten, welche die

Schuldenstandsquote nicht stabilisiert und die für langfristig zunehmende Ausgaben oder sinkende Einnahmen sorgt, ist nicht nachhaltig. Sie erzeugt eine „Nachhaltigkeitslücke“. Insofern hat der Verweis auf eine für die kommenden Generationen nützliche Staatsverschuldung eine deutliche Grenze, mit der pfleglich umgegangen werden muss, oder wie es im Gutachten heißt: „Im Zweifel zugunsten der Zukunft.“

Daraus ergeben sich nach der Interpretation des Wissenschaftlichen Beirats folgende Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Budgetpolitik:

- In normalen Zeiten sollten die Staatshaushalte nahezu ausgeglichen sein bzw. Überschüsse aufweisen.
- Nachhaltiges Wirtschaftswachstum steht im Vordergrund, d.h. zu vermeiden sind ein zu hoher Anteil an konsumtiven Ausgaben sowie strukturerhaltende Subventionen für Unternehmen und anreizschädigende Transferzahlungen für private Haushalte.
- Der Haushalt hat eine ökologische Zielsetzung im Hinblick auf den Umweltverbrauch und unterstützt das Nutzen regenerierbarer Ressourcen.

Die Grundidee der Generationenbilanzierung ist es, für einzelne Generationen (die Gesamtheit der Personen eines Jahrgangs) die Nachhaltigkeitslücke zu ermitteln. Dafür wird die Nettosteuerzahlung einer Generation (Differenz zwischen Steuerzahlungen und empfangenen staatlichen Transfers) dem Barwert der gegenwärtigen und zukünftigen staatlichen Ausgaben gegenübergestellt. Eine bereits bestehende Staatsverschuldung wird bei der Bilanz berücksichtigt. Dies erlaubt demografische Entwicklungen zu berücksichtigen, wobei Modellrechnungen teilweise 200 Jahre und mehr untersuchen. In den Vordergrund rückt dabei die Frage, welche Generationen in Zukunft die Nachhaltigkeitslücke schließen sollen. Um die Finanzpolitik auf den Pfad der Nachhaltigkeit zu führen, führt nach den Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats kein Weg an Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen vorbei.

Konsens bei Anhängern einer nachhaltigen Finanzpolitik ist, dass das Ziel ausgeglichener

Staatsfinanzen mit einer Investitionsinitiative in Feldern der Zukunftsentwicklung, vor allem mit Investitionen in die Klimapolitik, zu verbinden sei. Es wird kein Widerspruch zwischen langfristigem Ausgabenwachstum und solider Haushaltspolitik gesehen.¹¹ Die Finanzierung der Zukunft wird in die Zukunft verlagert: „In der intergenerativen Betrachtung ist öffentliche Verschuldung nicht per se ein Problem, sondern kann eine Lösung für einen Gerechtigkeitskonflikt darstellen. Der Konflikt kommt immer dann auf, wenn die Nutzungsdauer und die Finanzierungsdauer von öffentlichen Leistungen auseinanderfallen. Laufende, rein gegenwartsorientierte Leistungen sollen aus laufenden Einnahmen, also Steuern, finanziert werden. Für Staatsleistungen, deren öffentlicher Nutzen sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, soll die goldene Regel staatlicher Investitionsfinanzierung gelten. Nach dieser auch Pay-as-you-use genannten Regel läuft ideale Finanzierung ebenso lang wie die Lebens- bzw. Nutzungsdauer des damit bezahlten Investitionsguts. Das verteilt die Finanzierung gleichmäßig, ohne dass es zu Ballungen kommt oder dass noch Investitionen finanziert werden, die längst aus der Nutzung gefallen sind.“¹²

Tatsächlich schafft diese Art des Umgangs mit Staatsschulden ein Definitionsproblem: Was ist eine nützliche Investition? und provoziert viele praktische Fragen: Wie soll die „goldene Regel“ auf Investitionen beispielsweise für die Politikfelder Bildung, Forschung, Gesundheit oder Gleichstellung angewandt werden (mit unbegrenzter Nutzungsdauer)? Kritiker weisen darauf hin, dass Kreditaufnahme zur Ausgabenfinanzierung heute im Vergleich zur sonst nötigen Steuerfinanzierung zu einer geringeren Einschränkung des Konsums und damit einer relativ größeren Reduktion der Investitionen führe. In der Zukunft erhöhe sich allerdings der Kapitaldienst für die neue Staatsverschuldung und mache, so politisch durchsetzbar, aus ökonomischer Sicht Steuererhöhungen oder eine Begrenzung der Sozialleistungen erforderlich.¹³ Der Generationengerechtigkeitsaspekt lässt sich, wie Schlesinger et al. argumentieren, nicht so leicht bei Seite schieben: „Gibt nämlich die heutige Generation der Kreditfinanzierung den Vorrang, wohingegen in der Zeit davor in der Tendenz die Steuerfinanzierung maßgebend war, so streicht

diese Generation durch dieses Finanzierungsmanöver einen unverdienten Vorteil ein: zum einen erhält sie von ihrer Vorgeneration zum „Nulltarif“ das Vermögen, gibt aber zum anderen zugleich einen Teil der Finanzierungskosten an die Nachwelt weiter.[...] Für die Bundesrepublik scheint dieser Fall durchaus von beachtlicher Relevanz zu sein, spielte doch die Kreditfinanzierung in der Nachkriegszeit über weite Strecken keine Rolle.“¹⁴

Der Sustainable Finance Beirat des Finanzministeriums ignoriert sowohl das Problem der Generationengerechtigkeit als auch das Problem der Staatsverschuldung. Er konzentriert sich auf eine Politik der Staatsausgaben für als nachhaltig bezeichnete Ziele. In der euphemistischen Sprache der 31 Empfehlungen: Für „ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation“. Nur am Rande wird erwähnt, dass es Finanzierungsprobleme geben könnte. Hier wird die Hoffnung geweckt, privates Kapital könne einspringen. Der Bundesrechnungshof hat 2023 das Finanzierungsproblem und damit die Grenzwirkung der Staatsverschuldung in seinem Bericht „Nachhaltigkeit im Bundeshaushalt“ konkretisiert. Er empfiehlt: „Das Leitprinzip Nachhaltigkeit sollte – innerhalb der Grenzen der grundgesetzlichen Schuldenregel (sic!) – in allen Phasen des Haushaltskreislaufs verankert werden. Hierzu sollte die Bundesregierung bei den jeweiligen Haushaltstiteln darlegen, mit welchen Maßnahmen sie ihre Nachhaltigkeitsziele erreichen will. Dabei müsste sie auch erklären, welchen Beitrag die Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele leisten sollen und dies mit messbaren Indikatoren unterlegen.“¹⁵ Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung betont ihr Bemühen, den Bedürfnissen der heutigen sowie künftiger Generationen gerecht zu werden.¹⁶ Der Bericht des Bundesrechnungshofes zeigt aber deutlich, dass es der Zielverfolgung bei der konkreten Umsetzung im Prozess der Aufstellung des Bundeshaushaltes an Ideen, Instrumenten und Entscheidungskriterien mangelt. Wie mit den finanziellen Restriktionen der nachhaltigen Budgetpolitik umgegangen werden soll, bleibt ungeklärt.

3. Fazit

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es einen politischen Konsens, dass Haushalt- und Finanzpolitik „nachhaltig“ zu gestalten seien. Die Zustimmung wächst, wendet man sich einzelnen Politikfeldern zu, die Finanzpolitik finanzieren soll. Gerade, aber nicht nur, wenn es, wie in der Klimapolitik, einer abrupten Politikwende bedarf, sollte Nachhaltigkeit - oft übersetzt als „Generationengerechtigkeit“¹⁷ – ein entscheidender Leitgedanke sein. Nachhaltige Finanzpolitik hat aber zwei Probleme: Zum einen ist der Begriff der Nachhaltigkeit im Detail stark politischen Korrekturen und Interpretationen ausgesetzt. Zum anderen bleibt die Generationengerechtigkeit im Hinblick auf die Defizitfinanzierung von Nachhaltigkeit ungeklärt. Politische Konzepte für eine nachhaltige Ausgabenpolitik sind bisher erstaunlich vage, wenn es um die Finanzlasten zukünftiger Generationen und um zukünftige haushaltspolitische Spielräume geht. Häufig wird auf die gesetzlichen Verschuldungsgrenzen verwiesen, was aber nicht verhindert, dass „Sonderhaushalte“ für bestimmte Staatsaufgaben (z.B. Bildung oder Wohnungspolitik) gefordert werden. Es führt kein Weg an der Tatsache vorbei, dass Nachhaltigkeit Geld kostet, und dass eventuell auch Prioritäten bei der Erledigung staatlicher Aufgaben definiert werden müssen. Dies berührt den Kern von Nachhaltigkeit, die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik, die kaum offensiv diskutiert wird, und wenn, wie im Falle der Defizitbeschränkungen in Deutschland und Europa, eher Defizit freundlich als mit Blick auf die für eine nachhaltige Haushalt- und Finanzpolitik zentrale Generationengerechtigkeit. Für eine seriöse Finanzpolitik forderte der Internationale Währungsfonds im April 2023 eine nachhaltige Strategie der finanzpolitischen Konsolidierung mit Strukturreformen des Budgets, wozu auch die Überprüfung der Ausgabenpolitik gehört.¹⁸

Anmerkungen

- 1 Monatsbericht des BMF ([bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de), abgerufen am 26.4.2023).
- 2 [file:///C:/Users/rjstu/Downloads/epl32%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rjstu/Downloads/epl32%20(1).pdf). abgerufen am 26.4. 2023).

- 3 Lorenz von Stein: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 4. Aufl. Leipzig 1878, S. 347.
- 4 Vgl. Helmut Schlesinger/ Manfred Weber/ Gerhard Ziebarth: Staatsverschuldung – ohne Ende?, Darmstadt 1993, S. 251ff.
- 5 Adam Smith: Der Wohlstand der Nationen (1776), 2. Aufl. München 1982 (ins Deutsche übertragen von Horst Claus Recktenwald).
- 6 Vgl. Roland Sturm: Staatsverschuldung. Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik, Opladen 1993, S. 37. (Art. 115 GG heute: Schuldenbremse)
- 7 Gutachten zur Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik (bundesfinanzministerium.de), abgerufen am 26.4.2023.
- 8 210224_SFB_-Abschlussbericht-2021.pdf (sustainable-finance-beirat.de), abgerufen am 26.4.2023.
- 9 Koalitionsvertrag (bundesregierung.de)
- 10 Vgl. Roland Sturm: Haushaltspolitik in westlichen Demokratien, Baden-Baden 1989, S. 164ff.
- 11 Vgl. z.B. Bericht des Finanzpolitischen Arbeitskreises 2021 der Heinrich-Böll-Stiftung: Nachhaltige Finanzpolitik. Wie man in Zukunft investiert, Berlin 2021, S. 56.
- 12 Ebda.
- 13 Vgl. Werner Ehrlicher: Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Diethard B. Simmert/ Kurt-Dieter Wagner (Hrsg.): Staatsverschuldung kontrovers, Köln 1981, S. 103-117, hier S. 116.
- 14 Schlesinger et al. 1993, S. 222f.
- 15 Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen. Nachhaltigkeit im Bundeshaushalt. Verankerung des Leitprinzips Nachhaltigkeit im Haushaltskreislauf, Bonn 2023, S. 2.
- 16 Ebda. S. 7.
- 17 Vgl. z. B. Jörg Tremmel: Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit, in: Bürger & Staat 72(4), 2022, S. 203-208.
- 18 Vgl. IMF: World Economic Outlook: A Rocky Recovery, Washington, D.C. 2023, S. 69ff.